

---

# STUDIA IURIS

---

JOGTUDOMÁNYI TANULMÁNYOK / JOURNAL OF LEGAL STUDIES

2025. II. ÉVFOLYAM 3. SZÁM



Károli Gáspár Református Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

A folyóirat a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának a közleménye. A szerkesztőség célja, hogy fiatal kutatók számára színvonalas tanulmányaik megjelentetése céljából méltó fórumot biztosítson.

A folyóirat közlésre befogad tanulmányokat hazai és külföldi szerzőktől – magyar, angol és német nyelven. A tudományos tanulmányok mellett kritikus, önálló véleményeket is tartalmazó könyvismertetések és beszámolók is helyet kapnak a lapban.

A beérkezett tanulmányokat két bíráló lektorálja szakmailag. Az idegen nyelvű tanulmányokat anyanyelvi lektor is javítja, nyelvtani és stilisztikai szempontból.

A folyóirat online verziója szabadon letölthető (open access).

#### ALAPÍTÓ TAGOK

BODZÁSI BALÁZS, JAKAB ÉVA, TÓTH J. ZOLTÁN, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

#### FŐSZERKESZTŐ

JAKAB ÉVA ÉS BODZÁSI BALÁZS

#### OLVASÓSZERKESZTŐ

GIOVANNINI MÁTÉ

#### SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI

BOÓC ÁDÁM (KRE), FINKENAUER, THOMAS (TÜBINGEN), GAGLIARDI, LORENZO (MILANO), JAKAB ANDRÁS DSc (SALZBURG), SZABÓ MARCEL (PPKE), MARTENS, SEBASTIAN (PASSAU), THÜR, GERHARD (AKADÉMIKUS, BÉCS), PAPP TEKLA (NKE), TÓTH J. ZOLTÁN (KRE), VERESS EMŐD DSc (KOLOZSVÁR)

Kiadó: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Székhely: 1042 Budapest, Viola utca 2-4

Felelős Kiadó: TÓTH J. ZOLTÁN

A tipográfia és a nyomdai előkészítés: CSERNÁK KRISZTINA (L'Harmattan) munkája

Nyomdai kivitelezés: Prime Rate Zrt., felelős vezető: TOMCSÁNYI PÉTER

Honlap: <https://ajk.kre.hu/index.php/jdi-kezdolap.html>

E-mail: [doktori.ajk@kre.hu](mailto:doktori.ajk@kre.hu)

ISSN 3057-9058 (Print)

ISSN 3057-9392 (Online)

URL: KRE ÁJK - Studia Iuris

<https://ajk.kre.hu/index.php/kiadvanyok/studia-iuris.html>

# TARTALOMJEGYZÉK

AKTHAM RAED AHMAD ALQATTAMIN

Legally Southern . . . . . 5

BREZOVSKI ANNA LUCA

A civil szervezetek segítő tevékenysége a hosszútartamú szabadságvesztésből  
szabadult fogvatartottak esetében . . . . . 30

D. HORVÁTH VANESSZA

„Börtönt az állatkínzóknak?” A speciális prevenció érvényre juttatásának dilemmái  
az állatkínzás elkövetői körének tükrében . . . . . 46

FEKETE DÓRA

A társadalmi részvétel fogalmi meghatározása és jelentősége . . . . . 65

HARSÁNYI VIVIEN

Jog, igazgatás, esélyegyenlőség: az oktatáshoz való jog hazai kihívásai  
és a finn példa . . . . . 86

KÁLLAI ERIKA

A környezethez való jog alkotmányos alapjai . . . . . 106

KESKENY DÁVID

Finomhangolt megtévesztés – A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok  
és a fogyasztókat érintő csalások . . . . . 131

LAJOS EDINA

A közerkölcs megjelenése a parlament tekintetében és annak korrekciós  
mechanizmusai . . . . . 161

LIPTAI KRISTÓF TAMÁS

A közjog és a magánjog határán: az 1936. évi székesfővárosi lakásbérleti  
szabályrendelet . . . . . 177

NIKOLINA MARASOVIĆ

The Role of the Italian Parliament in European Union Affairs . . . . . 197

BAYAN OSHAN

Constitutional protections and challenges to freedom of speech in Kazakhstan  
and Turkiye . . . . . 217

PERGER ÁDÁM

A cyberbullying jogi megközelítése: határvonalak és átfedések

a modern jogrendszerben . . . . . 235

REINSPACH KRISTÓF BOLDIZSÁR

Fejezetek az adóoptimalizálás történetéből . . . . . 254

SÁRI MIKLÓS

A bírói függetlenség elve és gyakorlata – Alapérték vagy eszköz? . . . . . 270

ZSIRAI LILLA

Ártatlan szemek, sötét tudatok, avagy a gyermekek

online áldozattá válásának pszichológiája . . . . . 282

**ABSZTRAKT** ■ A társadalmak kormányzását és egymással való viszonyait régóta élénk vita övezi. Az egyéni ‘önérdek’ vezérli cselekedeteinket, azonban ezen törekvéseink gyakran ütköznek mások céljaival és szabadságával. E feszültség adja a ‘jog’ és a ‘joguralom’ fogalmának alapját – egy olyan keretrendszerét, amely lehetővé teszi az egyéni érdekek érvényesülését szigorú és ‘pártatlan’ szabályozás mellett. Az az elv, miszerint ‘senki sem állhat a törvény felett’, történelmileg az egyéni szabadságjogok védelmét és a hatalmi túlkapások korlátozását szolgálta. Ugyanakkor a ‘hatalom’ és a ‘jog’ gyakran konfliktusba kerül, hiszen a hatalom birtokosai hajlamosak a jogi korlátokat megkerülni vagy figyelmen kívül hagyni. A modern nemzetközi jog célja a joguralom globális kiterjesztése – az az eszme, hogy egyetlen ‘állam’ sem állhat a törvény felett. De vajon ez tükrözi a mai nemzetközi jogi valóságot?

Jelen tanulmány a nemzetközi jogrendet és a ‘nemzetközi joguralom’ lehetőségét vizsgálja, különös tekintettel a domináns ‘centrumok’ és a marginalizált ‘perifériák’ közötti hatalmi viszonyokra, a ‘centrum–periféria modell’ szemszögéből. Empirikus esettanulmányok segítségével tárja fel, miért maradnak egyes országok és térségek kizárva a teljes jogi védelemből és a joghoz való hozzáférésből – gyakorlatilag ‘jogilag délivé’ téve őket a globális jogrendben.

**KULCSSZAVAK:** joguralom, jog általi uralom, egyenlőtlenség, globalizáció, nemzetközi jog, centrum–periféria viszony

**ABSTRACT** ■ The governance of societies and their interactions has long been a subject of debate. Driven by ‘self-interest’, we seek what benefits us, but this often conflicts with others’ pursuits and freedoms. This tension underpins ‘law’ and ‘the rule of law’ – a framework allowing individual interests under strict, ‘impartial’ regulation. The principle that ‘no one is above the law’ has historically protected individual freedoms and prevented ‘overreach’. Yet, ‘power’ and ‘law’ often clash, with those in power seeking to disregard or evade legal

<sup>1</sup> PhD candidate at the Deák Ferenc Doctoral School of Political Science and Law, University of Miskolc. Supervisor: Prof. Dr. Miklós Szabó, Professor Emeritus at the Deák Ferenc Doctoral School of Political Science and Law, University of Miskolc.

constraints. In modern times, International law aspires to extend ‘the rule of law’ globally, asserting that no ‘state’ should stand above the law. But is this the global legal landscape of today? This study examines the international legal order and the potential of a ‘rule of international law’, focusing on power dynamics between dominant ‘centers’ and marginalized ‘peripheries’ through the lens of the ‘Center-Periphery Model’. It incorporates empirical case studies through which we may explore why some nations and regions remain excluded from complete legal protection and access to rights, effectively rendering them ‘legally southern’ – marginalized within the global legal order.

**KEYWORDS:** rule of law, rule by law, inequality, globalization, international law, center-periphery dynamics

## 1. THE RULE OF LAW – TOOL OR CONSTRAINT?

The rule of law ideal is foundational in legal and political theory. At the national or domestic level, society is governed by constitutional laws rather than by arbitrary decisions or personal whims. In this conception, everyone – individuals and institutions alike, particularly government officials – is bound by and must answer to the law. As articulated by the United Nations, the rule of law is defined as *“a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, and procedural and legal transparency”*.<sup>2</sup> The rule of law is often stated as ‘no one is above the law’.

Before proceeding, it is essential to clarify how the term ‘law’ is employed throughout this paper. The concept is understood both narrowly – as encompassing formal statutes, constitutional frameworks, institutional arrangements, and international treaties, for instance – and broadly, to include philosophical, moral, and religious traditions that have historically governed conduct and legitimized authority. While these sources vary in origin and form, they share a common function and aspiration: to restrain arbitrary power and establish a framework for just governance. In that sense, ‘law’ is treated here as the leash on power – an

<sup>2</sup> United Nations: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies (Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2004/616,4). United Nations, 2004, August 23. <http://archive.ipu.org/splz-e/unga07/law.pdf>. Last visited: May 12, 2025.

agreed set of norms, legal codes, or rules limiting the whims of those who wield authority. Readers may interpret the term contextually, as each section may draw more heavily on one dimension than another. Nonetheless, this paper's primary concern lies with the rule of law in its core sense: law, however interpreted, acting as a check on power, rather than a tool of it.

This section revisits selected moments, events, and figures that collectively shaped our contemporary understanding of governance, law, and its rule. The rule of law remains a debated and at times elusive concept, raising ongoing questions about its meaning and theoretical framing. Accordingly, the second part of this chapter will turn to prominent legal scholars and the models they have developed, offering a more modern and conceptual reading of the rule of law. The final part of the chapter will briefly contrast the national (municipal or domestic) and international legal orders, assessing how far the rule of law extends within each.

### 1.1. How Did Law Come to Rule? Historical Development of the Principle

Historically, the idea that law should constrain rulers (i.e., power) can be traced back through many legal traditions. In ancient Greece, ARISTOTLE's *Politics* argued against arbitrary rule, laying the groundwork for later ideas of constitutionalism, asserting: *"He therefore who recommends that the law shall govern seems to recommend the God and reason alone shall govern, but he that would have man govern adds a wild animal also; for appetite is like a wild animal, and also passion wraps the rule even of the best men. Therefore the law is wisdom without desire".*<sup>3</sup> This perspective underscores the belief that law, embodying reason and impartiality, should govern to prevent the caprices of human passion. Similarly, Jesus Christ emphasized the enduring authority of law, notably in his Sermon on the Mount. He stated: *"Do not think that I have come to abolish the Law or the Prophets; I have not come to abolish them but to fulfill them. For truly, I say to you, until heaven and earth pass away, not an iota, not a dot, will pass from the Law until all is accomplished. Therefore whoever relaxes one of the least of these commandments and teaches others to do the same will be called least in the kingdom of heaven, but whoever does them and teaches them will be called great in the kingdom of heaven".*<sup>4</sup> In this passage, Jesus affirms the supremacy of law and its role in shaping moral conduct. By declaring that not even the smallest element of the law will pass away until its fulfillment, he reinforces the notion that law

<sup>3</sup> ARISTOTLE: *Politics*. Translated by H. Rackham. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1944, 265. (Original work written approximately 350 B.C.)

<sup>4</sup> *Holy Bible*. English Standard Version. Crossway Bibles, 2001. (Matthew 5:17–19)

stands as a lasting framework for upright living, offering enduring guidance and a path to righteousness.

Over the ensuing millennia, Western legal thought added to these roots. In England, the ‘Magna Carta’ of 1215 famously limited royal power and affirmed that the king was subject to the law, establishing an early statement of legal equality.<sup>5</sup> In the Enlightenment, thinkers like JOHN LOCKE and SAMUEL RUTHERFORD invoked the rule of law to argue against tyranny. Rutherford’s ‘Lex, Rex’ (law is the king) (1644) challenged the divine right of kings and asserted that even monarchs must obey established law.<sup>6</sup> Locke further developed these ideas, emphasizing that legitimate government must be based on the consent of the governed and operate within the bounds of law; he famously stated, “*Wherever law ends, tyranny begins*.”<sup>7</sup> He also defined what freedom under governance is: “*Freedom of men under government is to have a standing rule to live by, common to every one of that society, and made by the legislative power erected in it; a liberty to follow my own will in all things, where that rule prescribes not: and not to be subject to the inconstant, uncertain, arbitrary will of another man*.”<sup>8</sup> By the 19th century, legal scholars like A.V. DICEY defined the rule of law in terms of the “*absolute supremacy or predominance of regular law, over arbitrary power*”,<sup>9</sup> emphasizing equal subjection of all classes to the law. This historical evolution finds a distinct expression in the German ‘Rechtsstaat’ tradition, shaped in part by the liberal political philosophy of IMMANUEL KANT.<sup>10</sup> In this tradition, the rule of law, ‘Rechtsstaatlichkeit’, is not only about procedural order but also about institutional safeguards against arbitrary power. Codified in the German constitution ‘Grundgesetz’ after the collapse of Nazi rule, it embodies a legal culture in which public authority is bound by law, human dignity is inviolable, and judicial review functions as a structural check against the dangers of law’s misuse – as once witnessed under the formal yet deeply unjust legalism of the Third Reich.<sup>11</sup> Briefly, Western (European)

<sup>5</sup> JAMES C. HOLT: *Magna Carta*. 2nd ed. Cambridge University Press, 1992.

<sup>6</sup> SAMUEL RUTHERFORD: *Lex, Rex, or The law and the prince: A dispute for the just prerogative of king and people*. Robert Ogle and Oliver & Boyd, 1843. (Original work published 1644.)

<sup>7</sup> JOHN LOCKE: *Two Treatises of Government*. P. Laslett, Ed., Sec. 202. Cambridge University Press, 1988, 400. (Original work published 1689.)

<sup>8</sup> Ibid. Sec. 22, 302.

<sup>9</sup> ALBERT V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th ed. London, Macmillan and Co., 1915, 120–122. (Original work published 1885.)

<sup>10</sup> IMMANUEL KANT: *The metaphysics of morals*. Translated by M. Gregor. Cambridge University Press, 1996. (Original work published 1797.)

<sup>11</sup> For a detailed insight into the German Rechtsstaat tradition, see MATTHIAS KOETTER: Rechtsstaat und Rechtsstaatlichkeit in Germany. In: M. KOETTER – G.F. SCHUPPERT (eds.): *Understandings of the Rule of Law in Various Legal Orders of the World. Rule of Law*



history gradually developed a formal ideal that government itself must be bound by general rules.

Other legal traditions contributed profoundly to this idea. In particular, the rise of Islamic legal systems in the 7th–8th centuries transformed the legal landscape of the Middle East and beyond. Islamic law ‘Shari’ah’, grounded in the Qur’an and the Prophet Muhammad’s teachings ‘Sunna’, is supreme, reflecting a strong notion of divine law rather than the authority of any human ruler. Qur’an repeatedly urges justice, fairness, and equality before God. For example, one verse reads: “People, We created you all from a single man and a single woman, and made you into races and tribes so that you should recognize one another. In God’s eyes, the most honoured of you are the ones most mindful of Him: God is all knowing, all aware” (Qur’an, 49:13). Another verse reinforces the imperative to adjudicate only by divine law: “So [Prophet] judge between them according to what God has sent down. Do not follow their whims” (Qur’an, 5:49).<sup>12</sup> Islamic reforms instituted new rules aimed at eliminating outrages of the preceding tribal age. While slavery was not immediately abolished, the Qur’an affirmed the humanity and spiritual equality of slaves, mandating their fair treatment – if retained as labor – and actively encouraging their manumission (freeing of slaves). As BERNARD LEWIS notes, Qur’anic legislation brought about two striking innovations: it instituted a presumption of freedom and forbade enslaving free people. In practice, this meant that slavery became the exceptional status, and manumission was strongly encouraged as a pious act.<sup>13</sup> Similarly, women and non-Arab peoples were accorded legal rights previously denied to them in many pre-Islamic societies.<sup>14</sup> Furthermore, the Prophet’s first ‘constitution’, ‘Mithaq al-Madinah’ (The Madinah Charter),<sup>15</sup> created a multi-religious polity in Al-Madinah Al-Munawwara based on mutual obligations rather than tribal allegiance, effectively subjecting all components of society, even Muslims, to a codified communal law.<sup>16</sup> One of his paramount speeches

---

*Working Paper Series*, 2010 (1). <http://wikis.fuberlin.de/download/attachments/29556758/Koetter+Germany.pdf>.

<sup>12</sup> For the English Translation of the Qur’an, see *The Qur’an* (M.A.S. Abdel Haleem, trans.). Oxford University Press, 2008.

<sup>13</sup> BERNARD LEWIS: *Race and Slavery in the Middle East: An Historical Enquiry*. Oxford University Press, 1990.

<sup>14</sup> TIMUR KURAN: *The Rule of Law in Islamic Thought and Practice: A Historical Perspective*. In: J. HECKMAN et al. (eds.): *Global Perspectives on the Rule of Law*. Taylor & Francis Group, 2010, 74.

<sup>15</sup> Mithaq Al-Madinah was referred to as “the world’s first constitution” by Dr. Muhammad Hamidullah. See MUHAMMAD HAMIDULLAH: *The Prophet’s Establishing a State and His Succession*. Adam Publishers & Distributors, 2006, 41–42.

<sup>16</sup> BADRUDDIN ISHAK – SHAMRAHAYU BINTI AB AZIZ: *The Madinah Charter in Light of a Modern Constitution*. *IJUM Law Journal*, 2022 (1), 195–220. <https://doi.org/10.31436/iiumlj.v30i1.713>.

about equality, rights, and human rights, among other ethical and communal preachings, that must be referred to here is his 'Farewell Sermon'.<sup>17</sup> During his last public address, Prophet Muhammad ended his sermon with the following excerpt: "O people, your Lord is one, and your father is one: all of you are from Adam, and Adam was from the sand. The noblest of you in Allah's sight is the most God-fearing: Arab has no merit over non-Arab other than *taqwa* (piety). Have I given the message? O Allah, be my witness."<sup>18</sup> This public speech, often considered a human rights charter, emphasizes that one's status before the law (Allah) is determined solely by righteousness and piety, not lineage, ethnicity, or any other consideration. Additionally, the Prophet reportedly asserted in a case involving theft that even if his own daughter (Fatima) had committed the crime, he would enforce the prescribed punishment, underscoring the impartial rule of law irrespective of personal connections or social standing.<sup>19</sup> In summary, the early Islamic era introduced new egalitarian norms: all people – rulers and ruled alike – stood before a higher law of God, and human authorities were expected to enforce justice and compassion.

The Islamic tradition, much like its Western (European) counterpart – among many other nations and peoples – has long championed a legal framework where law governs society and safeguards the vulnerable, eschewing despotic personal rule. This shared commitment across civilizations underscores a universal recognition: left unchecked, human nature will probably be inclined toward injustice, and unbridled power can lead to tyranny. Historical narratives from diverse cultures reveal a common understanding that justice and fairness are not innate outcomes of power but require deliberate legal structures. This collective insight gave rise to the moral imperative of the rule of law, a principle embraced globally as the rational path toward a more just world. These deep historical foundations converge in the contemporary conception of the rule of law as a political idea. It represents a collective human endeavor to create societies where laws, not individuals, wield ultimate authority, ensuring justice, curbing the excesses of power, and fostering a world where fairness prevails.

<sup>17</sup> To grasp an insight into the importance of this sermon and its impact on the Middle East and beyond, see MOHAMMAD O. FAROOQ: The Farewell Sermon of Prophet Muhammad: An Analytical Review. *Islam and Civilisational Renewal*, 2018 (3), 322–342. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3068417>. YUSUF ABDUL AZEEZ – ABDULLAH S. ISHOLA: The Farewell Address of Prophet Muhammad: Universal Declaration of Human Rights. *Malaysian Journal of Syariah and Law*, 2018 (3), 11–23.

<sup>18</sup> Ibid. 15–16.

<sup>19</sup> YAHYA AL-NAWAWI: *Riyad as-Salihin*. The Book of Prohibited Actions, Hadith 1770. Sunnah.com. Retrieved from <https://sunnah.com/riyadussalihin:1770>.

## 1.2. A Controversial Concept

As seen above, throughout history, humanity has consistently demonstrated an inclination to reject tyranny and recognize the inherent flaws in human judgment. This acknowledgment has led to the understanding that while individuals are fallible, legal regulations can serve as enduring and equitable guides for governance and social interaction when crafted with impartiality and foresight. This foundational belief underpins the principle that ‘no one is above the law’, a central point of the rule of law. In its classical articulation, this principle asserts that both rulers and the ruled are equally bound by publicly known, general laws, thereby preventing the arbitrary exercise of power.

Despite this shared vision, legal theorists have swirled into a debate over the precise contours of the rule of law, leading to the emergence of two primary schools of thought: the ‘formal’ and the ‘substantive’ conceptions. Examining this debate is essential for a clearer understanding of the rule of law and for proposing how its prevailing interpretation might be meaningfully extended to the international sphere.

According to the formal conception of the rule of law, the focus is on procedural qualities of a legal system that allow people to know and follow the law; the keyword here is ‘predictability’. JOSEPH RAZ distilled this approach by identifying a set of formal criteria: laws must be general, clear, public, prospective, and stable; legislative powers must be delimited; courts must be independent and accessible; and executive discretion must be limited. These conditions function like the “*sharpness of a knife*”, according to Raz – they make the legal order effective or ‘legally-ordered,’ but are in themselves ‘morally neutral,’ useful either for justice or oppression.<sup>20</sup> FRIEDRICH HAYEK likewise insisted that the rule of law requires law to be general, known, and applied equally, so that individuals can ‘conjecturally coordinate’ their actions without fear of sudden arbitrariness.<sup>21</sup> LON FULLER elaborated what he called the “*inner morality of law*”, a similar list of essential features (generality, clarity, consistency, etc.) that legal rules must have in order to guide behavior.<sup>22</sup> H.L.A. HART viewed the rule of law (rule of recognition as he termed it) as implicit in any legal system that relies on rules: laws

<sup>20</sup> JOSEPH RAZ: The Rule of Law and Its Virtue. In: *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford University Press, 1979, 210–229. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198253457.003.0011>.

<sup>21</sup> See FRIEDRICH A. HAYEK: *The Constitution of Liberty*. Routledge, 1960. FRIEDRICH A. HAYEK: *Law, legislation and liberty*. Volume 1. Rules and order. University of Chicago Press, 1973.

<sup>22</sup> LON L. FULLER: The Morality That Makes Law Possible. In: *The Morality of Law: Revised Edition*. Yale University Press, 1969, 33–94. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1cc2mds.6>.

must be publicly promulgated and relatively stable so that people can conform their conduct to legal standards.<sup>23</sup> In sum, the formal view treats the rule of law as a framework of neutral procedures and structures – a governance by law, not by arbitrary power – without committing to any particular substantive values beyond the formal requisites themselves.

By contrast, the substantive conception of the rule of law holds that it carries moral or rights-based content beyond mere form. RONALD DWORKIN contended that integrity is a fundamental aspect of law, asserting that law is inevitably entangled with principles of justice and rights; a purely procedural view is hollow if the content of the law is unjust or arbitrary.<sup>24</sup> He conceptualized the rule of law: *“It assumes that citizens have moral rights and duties with respect to one another, and political rights against the state as a whole. It insists that these moral and political rights be recognized in positive law, so that they may be enforced upon the demand of individual citizens through courts or other judicial institutions of the familiar type, so far as this is practicable. The rule of law on this conception is the ideal of rule by an accurate public conception of individual rights. It does not distinguish, as the rule book conception does, between the rule of law and substantive justice; on the contrary it requires, as part of the ideal of law, that the rules in the book capture and enforce moral rights”*.<sup>25</sup> In other words, the rule of law can encompass both legally-ordered procedures and a commitment to justice without compromising its theoretical conception by merging it with other legal ideals and virtues (i.e., justice, fairness, ...). CARMEN PAVEL similarly describes the rule of law as a moral idea that is capable of incorporating fundamental rights and freedoms, while preserving its essential nature, contrary to formalist concerns.<sup>26</sup> The substantive perspective asks: even if the mechanics of law are well-ordered, do the laws themselves safeguard individual dignity, equality, and basic liberties? Substantive-oriented scholars enrich the rule of law with the notion that law must substantively respect rights and constrain power, not simply operate predictably. In this context, JEREMY WALDRON warns that a legal system lacking substantive rights content

<sup>23</sup> HERBERT L. A. HART: *The concept of law*. 2nd ed. Oxford University Press, 1994, 100–123. (Original work published 1961.)

<sup>24</sup> RONALD DWORKIN: *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986, 176–275.

<sup>25</sup> RONALD DWORKIN: *A Matter of Principle*. Harvard University Press, 1985, 11–12. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pncpxk>.

<sup>26</sup> CARMEN E. PAVEL: The international rule of law. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2019 (3), 332–351. <https://doi.org/10.1080/13698230.2019.1565714>. CARMEN E. PAVEL: The International Rule of Law. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. Advance online publication, 2019, 12–13. <https://doi.org/10.1080/13698230.2019.1565714>. (The two are the same article; however, the latter is the online version that is easier to access.)

risks legitimizing unjust laws under a facade of procedural legality, effectively endorsing a framework that appears sound but is morally deficient.<sup>27</sup> Similarly, JOHN FINNIS posits that the rule of law must aim for the common good and human dignity, asserting that laws devoid of moral substance fail to achieve their primary purpose of guiding rational and just behavior. Finnis asserts that “*The Rule of Law is thus among the requirements of justice or fairness*.”<sup>28</sup>

The two camps diverged in their theoretical interpretations of the rule of law, with formalists insisting on a clear separation between the rule of law and other legal ideas. Despite this difference, both sides acknowledged that a legally structured rule of law could establish a formal framework for governance but would not necessarily ensure that the laws themselves are just or morally sound.<sup>29</sup> This distinction is significant for this paper’s stance, as it leans toward a bounded substantive interpretation of the rule of law: one that maintains procedural order, while recognizing a minimal set of basic rights and justices. Keeping in mind that the enduring struggle since antiquity for the law to rule has been to prevent tyranny and injustice by restraining arbitrary power, not empowering it.

This conflict of opinions may help us shed light on a critical contrast between the two concepts: the ‘rule of law’ and the ‘rule by law.’ The rule of law, in its agreed-upon form, entails that law functions as a constraint on power, ensuring fairness in procedures and the protection of individual rights and liberties.<sup>30</sup> By contrast, ‘rule by law’ signifies the instrumentalization of legal mechanisms by those in power to reinforce their authority. In such systems, law exists not to restrain but to serve rulers’ interests. Authoritarian regimes often maintain courts, constitutions, and legal codes that outwardly reflect the structure of lawful governance but, in practice, selectively apply these laws to suppress dissent and entrench political dominance.<sup>31</sup> As B. Z. TAMANAHA aptly notes, rule by law is not a commitment to legality but a manipulation of it – using law as a tool to rule rather than being governed by it.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> JEREMY WALDRON: *The rule of law and the measure of property*. Cambridge University Press, 2012, 12–14.

<sup>28</sup> JOHN FINNIS: *Natural Law and Natural Rights*. Oxford University Press, 1980, 273.

<sup>29</sup> RAZ 1979, 226; DWORKIN 1985, 11–12; LON L. FULLER: *The Morality of Law: Revised Edition*. Yale University Press, 1969, 157–158. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1cc2mds.6>.

<sup>30</sup> ARTHUR WATTS: *The International Rule of Law*. *German Yearbook of International Law* 36, 1993, 23; FULLER 1969, 157–158.

<sup>31</sup> STEVEN LEVITSKY – LUCAN A. WAY: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, 2010, 27–28.

<sup>32</sup> BRIAN. Z. TAMANAHA: *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge University Press, 2004, 91–96.

Much like Raz's sharp knife – capable of healing or harming – a well-structured legal system can either uphold justice or enable oppression. The rule of law, as a formal idea, aims to restrain power and protect rights, but it offers no inherent safeguard against injustice. This tension is starkly visible in international law, where dominant states often champion legal norms while simultaneously exempting themselves, turning law into a tool of strategic advantage instead of a constraint for power.

### 1.3. The Rule of Law and the Rule of International Law

The discussed perspectives over the theoretical meaning of the rule of law – and the contrasting outcomes of using law as either a constraint or a tool – can guide us in examining the ideal across two dimensions: the national and the international. A brief comparison of these two realms reveals key differences in how law and its rule operate within each context.

At the national (domestic/municipal) level, the rule of law is more than a procedural framework – it is a deeply rooted institutional and social order aimed at stabilizing social relations, structuring authority, and shielding individuals from arbitrary power.<sup>33</sup> Constitutional governance itself has been characterized as a by-product of the rule of law.<sup>34</sup> Within the national legal architecture, the state acts simultaneously as regulator and guarantor, vested with the authority to enforce laws that apply uniformly to all within its jurisdiction. This dual character requires that laws be general, knowable, and consistently applied, allowing individuals to plan their affairs with confidence and minimal fear of arbitrary interference.<sup>35</sup> Citizens are not asked to actively consent to this framework; rather, they are bound by the conditions of legal subjecthood, which confers both obligations and protections under law.<sup>36</sup>

The centralized authority, i.e., the state itself, is subordinated to legal norms at the national level, and all public officials are answerable before the same courts as ordinary citizens.<sup>37</sup> Courts exercise compulsory jurisdiction over disputes, and remedies generally follow predictable procedures, reinforcing the normative expectation that justice is not subject to the will of the powerful. However, where

<sup>33</sup> IAN HURD: The International Rule of Law and the Domestic Analogy. *Global Constitutionalism* 4, 2015, 368, doi:10.1017/S2045381715000131.

<sup>34</sup> FINNIS 1980, 272.

<sup>35</sup> FULLER 1969, 39–40; HART 1994, 124–126.

<sup>36</sup> LOCKE 1988, 291.

<sup>37</sup> WALDRON 2012, 6; TAMANAHA 2004, 34.

ambiguity exists, legal culture – particularly in liberal democracies – presumes in favor of individual liberty, as the absence or the ambiguity of law is not a license for authority, but a safeguard for the citizen.<sup>38</sup>

In contrast, international law rests on a fundamentally different foundation. Its primary subjects are sovereign states, not private individuals. While international law aims to regulate state behavior in a manner that resembles how national law governs individuals – through general, promulgated rules – it is important to recognize a key distinction. Private individuals are not responsible for shaping or enforcing the national legal framework they are subject to, whereas in the international realm, states act both as subjects and as ‘sources’ and ‘officials’ of international law.<sup>39</sup> Jeremy Waldron cautions against what he calls a ‘tempting but misconceived’ analogy between individuals under domestic law and states under international law, arguing that while the structural resemblance is appealing, it overlooks essential differences in how responsibility, authority, and legal obligation are distributed.<sup>40</sup>

When it comes to the subjection of states to international law, their participation is fundamentally voluntary. States join treaty regimes or become bound by customary norms through explicit consent or consistent practice accompanied by a sense of legal obligation.<sup>41</sup> As codified in Article 34 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, “*A treaty does not create either obligations or rights for a third State without its consent*”.<sup>42</sup> This principle highlights a key difference from domestic legal systems: whereas domestic law is vertically structured under a centralized sovereign authority, international law is horizontal – there is no overarching global sovereign with the power to compel compliance. Instead, international legal norms operate only insofar as states accept and adhere to them.<sup>43</sup> Accordingly, the international legal order is fundamentally characterized by the equality of sovereign states (at least formally) and a decentralized enforcement structure. This framework relies on consensual mechanisms – such as United Nations resolutions, international court judgments, and diplomatic or economic sanctions – rather than on any centralized coercive authority. The absence of a global enforcer highlights the essential role of mutual consent and cooperation among states

<sup>38</sup> JEREMY WALDRON: The Rule of International Law. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2006 (1), 17.

<sup>39</sup> Ibid. 23.

<sup>40</sup> Ibid. 20.

<sup>41</sup> PAVEL 2019, 4–5.

<sup>42</sup> United Nations: Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 34. United Nations Treaty Series. Vol. 1155, 1969, 331. Retrieved from [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf). Last visited: May 20, 2025.

<sup>43</sup> PAVEL 2019, 4–5.



in maintaining and upholding international legal norms. This aspect will come in handy later in this paper when examining how a capable state can maneuver within this structure to effectively weaponize international law.

Many have noted that one cannot simply import the principle of the rule of law as rooted in national constitutional traditions into the international realm. For example, GOROBETS emphasizes that the national rule of law was “*forged in the flame of civil wars and struggles against the absolute powers of kings*” – experiences that international society has never known.<sup>44</sup> There is no global population waging wars for constitutionalism; instead, the international order rests on reciprocal consent and power balances. Nevertheless, international law does impose some normative constraints on states (e.g., prohibitions on aggression or genocide, trade obligations, human rights treaties, etc.), and scholars like Carmen Pavel argue that it should ultimately serve to protect individuals as well as states. Pavel has argued that legitimate international rule of law must view state sovereignty instrumentally, insofar as sovereignty protects individual autonomy – a perspective that shifts emphasis away from states as ends in themselves.<sup>45</sup> Hence, while national law binds people without explicit consent, international law binds states only by their expressed consent, reflecting fundamentally different relationships between law and its subjects.

In sum, the rule of law stands as a foundational ideal affirming that law, not arbitrary will, should govern society, and this law must apply impartially to all, rulers included. Rooted in diverse traditions from Aristotle to Islamic jurisprudence to the modern views, the principle has evolved into both formal and substantive conceptions. While theorists such as Raz have clarified its structural features – generality, clarity, and predictability – others remind us that law must also constrain power and protect rights. In national settings, the rule of law operates through a centralized sovereign, binding individuals regardless of consent. By contrast, international law is horizontal and consent-based, its authority often undermined by the influence of powerful states. The distinction between the rule of law and rule by law underscores this vulnerability: legal norms may be used not to restrain power, but to legitimize it. Understanding these tensions is critical to grasping why the rule of international law remains an aspirational, rather than a realized idea.

To better assess the possibility of a genuine rule of international law, we now turn to the Center–Periphery model as an analytical lens. This framework allows

<sup>44</sup> KIRILL GOROBETS: The International Rule of Law and the Idea of Normative Authority. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2020 (12), 227–249. <https://doi.org/10.1007/s40803-020-00141-3>. Also see HURD 2015, 365–395.

<sup>45</sup> See PAVEL 2019, 332–351.



us to explore how structural inequalities in global power distribution shape legal authority, influence norm formation, and determine whose rights are upheld – or overlooked – within the international legal order. By examining international law through this lens, we can more clearly see how legal ideals are filtered through geopolitical hierarchies that privilege some actors while marginalizing others.

## 2. NON-GEOGRAPHIC LOCATIONS: THE NORTHERN CENTER AND THE SOUTHERN PERIPHERY

To understand what it means to be ‘legally southern,’ we must first recognize that ‘South’ and ‘North’ in this context are not fixed geographic designations, but structural positions within the global order. The Center–Periphery model offers a powerful lens through which to examine the asymmetries that shape international law, global governance, and access to legal protection. In this framework, the ‘Center’ refers to those regions, states, and institutions that dominate norm production, enforcement, and interpretation – most often situated in the Global North – while the ‘Periphery’ denotes those regions and peoples systematically excluded or subordinated within that global political system. This chapter explores the theoretical roots of the Center–Periphery model, not merely as a critique of economic dependency, but as a conceptual tool for understanding how law itself may participate in the reproduction of global hierarchies. By clarifying the structural meaning of the ‘Southern’ position, we lay the groundwork for examining how the international legal regime can function less as a guarantor of justice than as an instrument of selective legitimacy.

In the 1950s, Argentinian economist RAÚL PREBISCH, as Executive Secretary of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC),<sup>46</sup> developed the ‘Center-Periphery model’. Initially focused on Latin America, this model highlighted disparities in economic activity and power between advanced ‘centers/cores’ – urban, industrialized regions – and dependent ‘peripheries’ – less developed areas with limited infrastructure.<sup>47</sup> Prebisch’s economic perspective, emphasizing cyclical growth and structural inequalities, laid the groundwork for subsequent critiques and theoretical expansions.

The model evolved into a multidisciplinary framework embraced by sociology, political science, and economics, among other disciplines, to explain global inequalities. It portrays the world divided into dominant centers, which control

<sup>46</sup> United Nations (ECLAC): Prebisch, Raúl. <https://www.cepal.org/en/staff/raul-prebisch>.

<sup>47</sup> RAÚL PREBISCH: The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems. ECLAC, 1950, 1–7.

wealth, political systems, and cultural narratives, and marginalized peripheries, which rely on centers for survival, aid, political legitimacy, etc. This dynamic perpetuates a cycle of dependency, where trade policies, investment flows, and cultural and legal practices reinforce the core's dominance. For instance, peripheral regions often export raw materials and import finished goods, leading to a net outflow of wealth towards the center.<sup>48</sup> Additionally, they may adopt policies favoring the center, such as austerity measures and debt repayments, exacerbating instability.<sup>49</sup>

Scholars like IMMANUEL WALLERSTEIN expanded on Prebisch's ideas through 'World-Systems Theory',<sup>50</sup> introducing a tripartite division: core, semi-periphery, and periphery. Core regions are affluent and industrialized, dominating global markets and exerting cultural hegemony, and on the other side of the division sits the exploited periphery. Semi-peripheries occupy an intermediate position, with the potential to ascend to core status or descend into the periphery.<sup>51</sup> Wallerstein, influenced by FERNAND BRAUDEL's concept of 'longue durée',<sup>52</sup> traced the modern world-system's origins to Europe's capitalist expansion during the 16th century.<sup>53</sup> He emphasized 'unequal exchange', where core nations benefit from acquiring resources and labor at minimal costs, along with maintaining their dominance and hegemony over peripheral areas.<sup>54</sup> Additionally, Wallerstein introduced the idea of 'geoculture', arguing that the dominant center, primarily the West, imposes its ideologies globally to integrate other regions into its logic.<sup>55</sup>

Further contributions from thinkers like ANDRE GUNDER FRANK, SAMIR AMIN,<sup>56</sup> FRANTZ FANON,<sup>57</sup> and JOSEPH STIGLITZ enriched the model. Frank's

<sup>48</sup> IMMANUEL WALLERSTEIN: *World-System Analysis: An Introduction*. Duke University Press, 2004, 27–28.

<sup>49</sup> ANDRZEJ KLIMCZUK – MONIKA KLIMCZUK-KOCHAŃSKA: Core–Periphery Model. In: S. ROMANIUK – M. THAPA – P. MARTON (eds.): *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*. Palgrave Macmillan, 2019, 1–2. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74336-3\\_320-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74336-3_320-1).

<sup>50</sup> WALLERSTEIN 2004.

<sup>51</sup> Ibid. 27–30.

<sup>52</sup> Ibid. 18.

<sup>53</sup> Ibid. x. CARLOS A. MARTINEZ-VELA: World Systems Theory. *ESD*. 2001 (83), 4.

<sup>54</sup> WALLERSTEIN 2004, 13.

<sup>55</sup> IMMANUEL WALLERSTEIN: The Creation of a Geoculture: Ideologies, Social Movements, Social Science. In: *World-Systems Analysis: An Introduction*. Duke University Press, 2004, 60–75.

<sup>56</sup> SAMIR AMIN: *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*. Vols. 1 & 2. Trans. B. Pearce. Monthly Review Press, 1974.

<sup>57</sup> FRANTZ FANON: *The Wretched of the Earth*. Trans. R. Philcox. Grove Press, 2011. (Original work published 1961) FRANTZ FANON: *Black Skin, White Masks*. Trans. R. Philcox. Grove Press, 2008. (Original work published 1952)

research highlighted historical patterns of exploitation and underdevelopment.<sup>58</sup> Amin emphasized the systemic barriers hindering development in peripheral regions, challenging the notion that developing nations can emulate Western industrialization paths. Stiglitz critiqued neoliberal economic policies for deepening disparities between core and peripheral nations.<sup>59</sup> Collectively, such contributions have enriched the dependency theory framework, emphasizing that underdevelopment in peripheral regions is not merely a stage to be overcome but a condition perpetuated by the global power structures.

The expanded scope of the Center-Periphery model, as synthesized here, encompasses several critical characteristics inspired by the broader literature on dependency theory and World-Systems Analysis. 'Relativity': Inequalities are evident across various scales – local, regional, and global – highlighting the model's applicability in diverse contexts.<sup>60</sup> 'Dependence': Peripheral regions often rely on core areas for economic, political, legal, and social functions, a dynamic that perpetuates systemic inequalities.<sup>61</sup> 'Structural Patterns': centers influence the development trajectories of peripheral areas by imposing specific economic structures, political models, and social norms.<sup>62</sup> 'Diverse Impact': The dependency relationship extends beyond economic aspects, affecting political institutions, cultural identities, and societal structures within peripheral regions.<sup>63</sup> 'Fluidity': The designation of regions as 'center' or 'periphery' is not fixed; over time, peripheral areas can ascend to core status, while core regions may experience decline, reflecting the dynamic and evolving nature of global geopolitical hierarchies.<sup>64</sup>

To move from theory to practice, the next chapter turns to a set of empirical case studies that illustrate how the ideal of the rule of law – when reduced to its formal conception – can be manipulated to serve political interests and economic domination. These examples, drawn from the international arena, demonstrate how powerful centers can not only control global economic flows but also instrumentalize legal frameworks to legitimize unjust or oppressive actions against the legally peripherized. Understanding these dynamics is essential

<sup>58</sup> ANDRE. G. FRANK: The development of underdevelopment. *Monthly Review*, 1966 (4).

<sup>59</sup> JOSEPH E. STIGLITZ: *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company, 2002.

<sup>60</sup> KLIMCZUK – KLIMCZUK-KOCHAŃSKA 2019, 1.

<sup>61</sup> THEOTONIO DOS SANTOS: The Structure of Dependence. *The American Economic Review*, 1970 (2), 231–236.

<sup>62</sup> SAMIR AMIN: *Unequal Development: An Essay on the Social Formation of Peripheral Capitalism*. Monthly Review Press, 1976, 104.

<sup>63</sup> WALLERSTEIN 2004, 24–41.

<sup>64</sup> Ibid.

for developing meaningful reforms that uphold the promise of a more peaceful, just, and civilized international order.

### 3. THE INTERNATIONAL PLAYGROUND: WHERE POWER PLAYS BY ITS OWN RULES

Bringing an end to the atrocities of the two World Wars and reimagining a future grounded in justice and cooperation was, in my view, one of humanity's most rational, noble, and widely supported decisions. The aspiration for a just and law-governed international order – where all states are subject to law – has an almost utopian allure, one so compelling that only bad-faith actors or the truly cynical would openly reject. Through its institutional architecture and proclaimed ideals, international law promised exactly that: a world in which legal principles would transcend power politics. Yet, as the following examples will show, the structure and mechanisms of international law often render it highly susceptible to instrumentalization, allowing it to serve the strategic interests of the powerful rather than the collective good.

The 2003 invasion of Iraq stands as a stark example of how dominant powers maneuver within the international legal system – either by stretching its language to legitimize their conduct or by disregarding its authority altogether.<sup>65</sup> The United States and its allies invoked earlier United Nations Security Council resolutions, particularly Resolution 1441 (2002), which warned Iraq of “*serious consequences*” if it failed to comply with inspections related to its alleged weapons of mass destruction (WMD) programs. The resolution also reiterated obligations stemming from Iraq's 1990 invasion of Kuwait, calling on Baghdad to resolve outstanding issues concerning Kuwaiti sovereignty and regional stability.<sup>66</sup> However, while Resolution 1441 demanded Iraqi compliance, it did not authorize military action without a further decision by the Council, and explicitly reaffirmed the obligation of member states to respect the territorial integrity and sovereignty of both Iraq and Kuwait, as well as that of other states in the region.<sup>67</sup> Despite this, the

<sup>65</sup> MICHAEL BYERS: Agreeing to Disagree: Security Council Resolution 1441 and Intentional Ambiguity. *Global Governance*, 2004 (2), 165–186.

<sup>66</sup> United Nations Security Council: *Resolution 1441 (2002) [on the situation between Iraq and Kuwait]* (S/RES/1441). 2002, November 8. <https://www.un.org/depts/unmovic/documents/1441.pdf>. Last visited: June 9, 2025.

<sup>67</sup> Ibid. 2; RAINER HOFMANN: International Law and the Use of Military Force against Iraq. *German Yearbook of International Law*, 2002 (45), 9–34; MICHAEL N. SCHMITT: The Legality of Operation Iraqi Freedom Under International Law. *Journal of Military Ethics*, 2004 (2), 82–104. DOI: 10.1080/15027570410006453.

U.S.-led coalition launched a full-scale invasion without securing a new mandate, prompting widespread legal criticism. UN Secretary-General at the time, Kofi Annan, later declared that the war was ‘not in conformity with the UN Charter’ and therefore it was “illegal”.<sup>68</sup> The UK’s own ‘Chilcot’ Report (2016) concluded that military action was “not a last resort”, and that the legal basis for war was “far from satisfactory”, ultimately undermining the authority of the United Nations.<sup>69</sup> The broader context, often unspoken, reveals deeper strategic interests: President Saddam Hussein, once aligned with U.S. interests during the Iran–Iraq war and other occasions,<sup>70</sup> had become an obstacle to American geopolitical objectives in the Middle East and posed a threat to the continuation of the Israeli occupation of Palestinian lands.<sup>71</sup> His resistance to U.S. influence, much like that of Libya’s Mu’ammar Al-Gaddafi, rendered him not just a regional adversary but a target of regime change framed through selective legal justification.

Many other interventions by centers have likewise skirted the boundaries of international law, often bypassing the UN Security Council or invoking contested legal doctrines. Take the case of Saudi-led military intervention in Yemen, which began in 2015 following the ousting of President Abd Rabbuh Mansur Hadi by Houthi rebels. Saudi Arabia, supported by a coalition of regional allies, claimed it was responding to a formal request for assistance by Yemen’s recognized government, thereby invoking the principle of collective self-defense under Article 51 of the UN Charter.<sup>72</sup> However, legal scholars have raised serious concerns about this justification. Article 51 permits self-defense only in response to an armed attack, and its applicability in cases of internal conflict – particularly where state authority is disputed – is highly contested.<sup>73</sup> Furthermore, the

<sup>68</sup> BBC News: *Iraq War Illegal, Says Annan*. 2004, September 16. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3661134.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm). Last visited: June 9, 2025; UN News: *Iraq War Was Illegal and Breached UN Charter, Says Annan*. Sep. 16, 2004. <https://news.un.org/en/story/2004/09/115352>. Last visited: June 9, 2025.

<sup>69</sup> Iraq Inquiry: *The Report of the Iraq Inquiry: Executive Summary*. HMSO, 2016, 6, 47, 62–63. <https://www.gov.uk/government/publications/the-report-of-the-iraq-inquiry>. Last visited: June 9, 2025.

<sup>70</sup> RONALD SALE: Saddam–CIA Links (1959–1990). *Peace Research*, 2003 (1), 17–20. Retrieved from <https://www.proquest.com/scholarly-journals/saddam-cia-links-1959-1990/docview/213485200/se-2>. Last visited: June 9, 2025.

<sup>71</sup> See STEVE COLL: *The Achilles Trap: Saddam Hussein, the CIA, and the origins of America’s invasion of Iraq*. Penguin Press, 2024, for an in-depth analysis of the shifting and ultimately adversarial relationship between Saddam Hussein and the United States.

<sup>72</sup> United Nations: *Charter of the United Nations, Article 51*, 1945. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Last visited: June 10, 2025.

<sup>73</sup> JINGXUAN MAO – AMJAD A. GADY: The Legitimacy of Military Intervention in Yemen and Its Impacts. *Beijing Law Review*, 2021 (12), 560–592. <https://doi.org/10.4236/blr.2021.122030>.

intervention was launched without explicit Security Council authorization and quickly escalated into a protracted conflict involving widespread aerial bombardments, a blockade, and civilian casualties on a massive scale.<sup>74</sup> UN reports and humanitarian organizations have documented potential violations of international humanitarian law, including attacks on non-military targets.<sup>75</sup> Critics argue that the intervention reflects a broader pattern wherein powerful regional states invoke selective interpretations of international law to pursue geopolitical interests under a veneer of legality, thereby weakening the credibility and coherence of the international legal order.<sup>76</sup>

Another example can be found in the 2011 military intervention in Libya, led by NATO, which was initially authorized by UN Security Council Resolution 1973, which permitted member states to take “*all necessary measures*” to protect civilians under threat from Gaddafi’s forces.<sup>77</sup> However, critics contend that the operation exceeded its mandate by effectively pursuing regime change rather than civilian protection.<sup>78</sup> The intervention has since been cited as an example of how humanitarian pretexts can be used to mask geopolitical objectives.

Such examples illustrate how military force can be paired with legal rhetoric – such as humanitarian intervention, responsibility to protect (R2P), counterterrorism, or even spreading democracy and ‘freeing’ peoples – to claim a veneer of legitimacy while circumventing established mechanisms of collective international decision-making. They highlight the fragility of the international legal order when powerful states act unilaterally or selectively interpret legal norms to justify the use of force, provoking serious questions about the seriousness of international law, let alone its rule.

Beyond the toppling of regimes, contemporary centers often sustain the legacy of colonialism through institutional means. Postcolonial dynamics persist not

<sup>74</sup> TOM RUYS – LARS FERRO: Weathering the Storm: Legality and Legal Implications of the Saudi-Led Military Intervention in Yemen. *The International and Comparative Law Quarterly*, 2016 (1), 61–98. <http://www.jstor.org/stable/24761357>.

<sup>75</sup> ANNYSSA BELLAL (ed.): *The war report 2016: Armed conflicts in 2016*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2016, 104–109, <https://www.adh-geneve.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202016.pdf>. Last visited: June 10, 2025.

<sup>76</sup> THEMISTOKLIS TZIMAS: Legal Evaluation of the Saudi-Led Intervention in Yemen. *ZaōRV*, 2018 (78), 147–187.

<sup>77</sup> United Nations Security Council: *Resolution 1973 (2011) [on the situation in Libya]* (S/RES/1973), 2011, March 17. [https://docs.un.org/en/S/RES/1973%20\(2011\)](https://docs.un.org/en/S/RES/1973%20(2011)). Last visited: June 9, 2025.

<sup>78</sup> HORACE CAMPBELL: *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya*. NYU Press, 2013, 115–124; Reuters: *Polish PM Chides Europe over Libya “Hypocrisy”*. Apr. 9, 2011. <https://www.reuters.com/article/world/africa/polish-pm-chides-europe-over-libya-hypocrisy-idUSLDE73806T/>. Last visited: June 9, 2025.

only via powerful, coercive nation-states but also through international economic institutions that reproduce unequal exchanges between former colonizers and formerly colonized regions. In today's globalized landscape, the very promise of development has become a vehicle for underdevelopment – sustaining structural dependency and reproducing the periphery it claims to uplift.<sup>79</sup>

International institutions such as the International Monetary Fund (IMF), World Bank, and World Trade Organization (WTO) exemplify this institutionalized center–periphery bias. Programs and agreements under their frameworks frequently embed conditions that serve the interests of wealthier states and corporations under the banner of ‘economic integration’ or ‘development assistance’.<sup>80</sup> For instance, the IMF and the World Bank Structural Adjustment Programs (SAPs) imposed on African states during the 1980s and 1990s required cuts to public services, deregulation, and a shift toward export-driven economies.<sup>81</sup> Ghana, one of the earliest adopters of SAPs, followed IMF-prescribed reforms that included currency devaluation, trade liberalization, and extensive privatization. While these measures attracted donor support and temporarily improved macroeconomic indicators, they also resulted in widespread job losses, deteriorated healthcare and education systems, and increased dependency on raw commodity exports – leaving the country vulnerable to global price shocks and weakening its long-term development trajectory.<sup>82</sup>

At the WTO, similar structural imbalances persist. For instance, wealthy countries maintain subsidies for their own agricultural sectors while pressuring poorer nations to lower tariffs<sup>83</sup> and enforce strict intellectual property regimes

<sup>79</sup> See ARTURO ESCOBAR: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press, 1995; WALTER RODNEY: *How Europe Underdeveloped Africa*. Bogle-L'Ouverture Publications, 1972.

<sup>80</sup> See HA-JOON CHANG: *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press, 2002; STIGLITZ 2002; DEEPA KAPUR – RICHARD WEBB: Governance-related Conditionality of the IFIs. G-24 Discussion Paper Series, (TD/UNCTAD(05)/D611/no.6). Geneva, UNCTAD, 2000 (6), 1–21. <https://digitallibrary.un.org/record/421580?ln=en&v=pdf>. Last visited: June 11, 2025.

<sup>81</sup> JOHN OBAH: The Impact of Structural Adjustment Programmes on West Africa: The Die is Cast! *International Union Rights*, 2017 (1), 22–23. <https://dx.doi.org/10.1353/iur.2017.a838367>.

<sup>82</sup> KWAKU KONADU-AGYEMANG: The Best of Times and the Worst of Times: Structural Adjustment Programs and Uneven Development in Africa: The Case of Ghana. *The Professional Geographer*, 2000 (3), 469–483. For an in-depth analysis of how the United States has engineered, dominated, and strategically utilized global financial institutions and legal frameworks to pursue its imperial objectives without relying on territorial conquest, see MICHAEL HUDSON: *Super Imperialism: The Economic Strategy of American Empire*. Holt, Rinehart and Winston, 1972.

<sup>83</sup> ROBERT. H. WADE: What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of ‘Development Space.’ *Review of International Political Economy*, 2003 (4), 621–644. <https://doi.org/10.1080/09692290310001601902>.



that make essential medicines unaffordable in the Global South.<sup>84</sup> Though framed as neutral legal rules, such practices reinforce a global economic hierarchy. Critics argue that the trade regime functions as a legal mechanism for preserving an outdated center–periphery divide, where the core sets the rules and the periphery complies or is penalized.<sup>85</sup> In this light, ‘free trade’ and debt relief are not instruments of emancipation but legal tools of economic dominance.<sup>86</sup>

These patterns reveal a sobering truth: international law, for all its lofty ideals, has not escaped the gravitational pull of power. Whether through interventions cloaked in humanitarianism or exploitive economic programs framed as development routes, international law is too often a tool, not a constraint. The cases discussed here are illustrative, not exhaustive; listing all the legal maneuvers and bypasses would span many papers. From R2P to regime change, and from trade rules to international courts, the pattern holds: law is instrumentalized to serve strategic interests, not justice. Even institutions like the International Criminal Court (ICC) and the International Court of Justice (ICJ) reflect this imbalance. What we see is not the rule of law, but the rule of power by law – a hollow, formal shell that enables the powerful center to thrive while the periphery is disciplined, marginalized, or outright ignored.

#### 4. CONCLUSION

To be clear, this paper is not a rejection of international law. On the contrary, its promise is deeply aspirational: who wouldn’t want to live in a peaceful and just world where all have an equal opportunity to thrive and prosper? But as reality continues to show, international law often amounts to little more than a polished shell of formality – designed to preserve the idea of the rule of law without ever asking whose law it is that rules. Power remains the ultimate ruler in the international arena. And when that power is armed with legal authority, it becomes something more dangerous: not restrained by law, but legitimized by it. As Aristotle warned, adding appetite to authority creates a ‘wild animal’. States, like individuals, have appetites and pursue interests, but unlike individuals, they possess a far greater capacity to act without consequence. While I do not uncritically adopt Jeremy Waldron’s ‘rejected analogy’ between individuals and

<sup>84</sup> SUSAN K. SELL: TRIPS-Plus Free Trade Agreements and Access to Medicines. *Liverpool Law Review*, 2007 (1), 41–75. <https://doi.org/10.1007/s10991-007-9011-8>.

<sup>85</sup> AMIN 1976.

<sup>86</sup> KENNETH C. SHADLEN: Exchanging Development for Market Access? *Review of International Political Economy*, 2005 (5), 750–775. <https://doi.org/10.1080/096922905000339685>.



states, each under their designated legal system, the point remains: when law is ambiguous or absent, it does not protect the system, it empowers the actor. And in the international arena, that actor is the state: often the most capable and least accountable of all.

The examples discussed (and many others left unaddressed) demonstrate how the globalized international legal and economic order can be manipulated. Through selective interpretation of legal texts, the stretching of doctrines and legal language, the invocation of legality to justify strategic interests, or even the utilization of humanitarian interventions to fulfill agendas. We also see how international financial institutions maintain a facade of legality while hollowing out its moral substance, offering development assistance that, in practice, entrenches underdevelopment and keeps the center–periphery dynamic spinning.

The solution is not to abandon the ideals of international law, but to realize them. Its principles must be treated not as rhetorical ornament, but as binding commitments. This demands a rebalancing of power among the subjects of international law and the establishment of a global sovereign capable of ensuring compliance and upholding rights equally under its jurisdiction. Following the vision of thinkers like Carmen Pavel, we must move beyond treating states as ends in themselves and refocus on individuals as the true bearers of rights and dignity. Such a transformation would require states to cede aspects of their sovereignty and reimagine the very structure of international relations. But only through such a shift can we begin to fulfill the vision international law claims to uphold: a world where every human being lives in dignity and peace.

The eloquent promises of international law still hold potential, if reshaped into a system that is not only formally ordered and substantively just, but also actual in application and effective in practice. Only then may we truly speak of the rule of international law and begin to say that no one remains ‘Legally Southern’.

## BIBLIOGRAPHY

- YAHYA AL-NAWAWI: *Riyad as-Salihin*. The Book of Prohibited Actions, Hadith 1770. Sunnah.com. Retrieved from <https://sunnah.com/riyadussalihin:1770>.
- SAMIR AMIN: *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*. Vols. 1 & 2. Trans. B. Pearce. Monthly Review Press, 1974.
- SAMIR AMIN: *Unequal Development: An Essay on the Social Formation of Peripheral Capitalism*. Monthly Review Press, 1976.
- ARISTOTLE: *Politics*. Translated by H. Rackham. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1944.

- YUSUF ABDUL AZEEZ – ABDULLAHI S. ISHOLA: The Farewell Address of Prophet Muhammad: Universal Declaration of Human Rights. *Malaysian Journal of Syariah and Law*, 2018 (3), 11–23.
- ANNYSSA BELLAL (ed.): *The war report 2016: Armed conflicts in 2016*. Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2016, <https://www.adh-geneve.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202016.pdf>. Last visited: June 10, 2025.
- MICHAEL BYERS: Agreeing to Disagree: Security Council Resolution 1441 and Intentional Ambiguity. *Global Governance*, 2004 (2), 165–186.
- HORACE CAMPBELL: *Global NATO and the Catastrophic Failure in Libya*. NYU Press, 2013.
- HA-JOON CHANG: *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press, 2002.
- STEVE COLL: *The Achilles Trap: Saddam Hussein, the CIA, and the origins of America's invasion of Iraq*. Penguin Press, 2024.
- ALBERT V. DICEY: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 8th ed. London, Macmillan and Co., 1915.
- THEOTONIO DOS SANTOS: The Structure of Dependence. *The American Economic Review*, 1970 (2), 231–236.
- RONALD DWORKIN: *A Matter of Principle*. Harvard University Press, 1985.
- RONALD DWORKIN: *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986.
- ARTURO ESCOBAR: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton University Press, 1995.
- FRANTZ FANON: *Black Skin, White Masks*. Trans. R. Philcox. Grove Press, 2008.
- FRANTZ FANON: *The Wretched of the Earth*. Trans. R. Philcox. Grove Press, 2011.
- MOHAMMAD O. FAROOQ: The Farewell Sermon of Prophet Muhammad: An Analytical Review. *Islam and Civilisational Renewal*, 2018 (3), 322–342.
- JOHN FINNIS: *Natural Law and Natural Rights*. Oxford University Press, 1980.
- ANDRE. G. FRANK: The development of underdevelopment. *Monthly Review*, 1966 (4).
- LON L. FULLER: *The Morality of Law: Revised Edition*. Yale University Press, 1969.
- LON L. FULLER: The Morality That Makes Law Possible. In: *The Morality of Law: Revised Edition*. Yale University Press, 1969, 33–94.
- KIRILL GOROBETS: The International Rule of Law and the Idea of Normative Authority. *Hague Journal on the Rule of Law*, 2020 (12), 227–249.
- MUHAMMAD HAMIDULLAH: *The Prophet's Establishing a State and His Succession*. Adam Publishers & Distributors, 2006.
- HERBERT L. A. HART: *The concept of law*. 2nd ed. Oxford University Press, 1994.
- FRIEDRICH A. HAYEK: *Law, legislation and liberty*. Volume 1. Rules and order. University of Chicago Press, 1973.
- FRIEDRICH A. HAYEK: *The Constitution of Liberty*. Routledge, 1960.

- FRIEDRICH A. HAYEK: *Law, legislation and liberty*. Volume 1. Rules and order. University of Chicago Press, 1973.
- RAINER HOFMANN: International Law and the Use of Military Force against Iraq. *German Yearbook of International Law*, 2002 (45), 9–34.
- JAMES C. HOLT: *Magna Carta*. 2nd ed. Cambridge University Press, 1992.
- Holy Bible*. English Standard Version. Crossway Bibles, 2001.
- MICHAEL HUDSON: *Super Imperialism: The Economic Strategy of American Empire*. Holt, Rinehart and Winston, 1972.
- IAN HURD: The International Rule of Law and the Domestic Analogy. *Global Constitutionalism* 4, 2015.
- BADRUDDIN ISHAK – SHAMRAHAYU BINTI AB AZIZ: The Madinah Charter in Light of a Modern Constitution. *IIUM Law Journal*, 2022 (1), 195–220.
- IMMANUEL KANT: *The metaphysics of morals*. Translated by M. Gregor. Cambridge University Press, 1996.
- DEEPA KAPUR – RICHARD WEBB: Governance-related Conditionalities of the IFIs. G-24 Discussion Paper Series, (TD/UNCTAD(05)/D611/no.6). Geneva, UNCTAD, 2000 (6), 1–21. <https://digitallibrary.un.org/record/421580?ln=en&v=pdf>. Last visited: June 11, 2025.
- ANDRZEJ KLIMCZUK – MONIKA KLIMCZUK-KOCHAŃSKA: Core–Periphery Model. In: S. ROMANIUK – M. THAPA – P. MARTON (eds.): *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*. Palgrave Macmillan, 2019.
- MATTHIAS KOETTER: Rechtsstaat und Rechtsstaatlichkeit in Germany. In: M. KOETTER – G.F. SCHUPPERT (eds.): *Understandings of the Rule of Law in Various Legal Orders of the World*. *Rule of Law Working Paper Series*, 2010 (1).
- KWAKU KONADU-AGYEMANG: The Best of Times and the Worst of Times: Structural Adjustment Programs and Uneven Development in Africa: The Case of Ghana. *The Professional Geographer*, 2000 (3), 469–483.
- TIMUR KURAN: The Rule of Law in Islamic Thought and Practice: A Historical Perspective. In: J. HECKMAN et al. (eds.): *Global Perspectives on the Rule of Law*. Taylor & Francis Group, 2010.
- STEVEN LEVITSKY – LUCAN A. WAY: *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge University Press, 2010.
- BERNARD LEWIS: *Race and Slavery in the Middle East: An Historical Enquiry*. Oxford University Press, 1990.
- JOHN LOCKE: *Two Treatises of Government*. P. Laslett, Ed., Sec. 202. Cambridge University Press, 1988.
- JINGXUAN MAO – AMJAD A. GADY: The Legitimacy of Military Intervention in Yemen and Its Impacts. *Beijing Law Review*, 2021 (12), 560–592.
- CARLOS A. MARTINEZ-VELA: World Systems Theory. *ESD*. 2001 (83).

- JOHN ODAH: The Impact of Structural Adjustment Programmes on West Africa: The Die is Cast! *International Union Rights*, 2017 (1), 22–23.
- CARMEN E. PAVEL: The international rule of law. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2019 (3), 332–351.
- RAÚL PREBISCH: The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems. ECLAC, 1950.
- JOSEPH RAZ: The Rule of Law and Its Virtue. In: *The authority of law: Essays on law and morality*. Oxford University Press, 1979, 210–229.
- WALTER RODNEY: *How Europe Underdeveloped Africa*. Bogle-L'Ouverture Publications, 1972.
- SAMUEL RUTHERFORD: *Lex, Rex, or The law and the prince: A dispute for the just prerogative of king and people*. Robert Ogle and Oliver & Boyd, 1843.
- TOM RUYS – LARS FERRO: Weathering the Storm: Legality and Legal Implications of the Saudi-Led Military Intervention in Yemen. *The International and Comparative Law Quarterly*, 2016 (1), 61–98.
- RONALD SALE: Saddam–CIA Links (1959–1990). *Peace Research*, 2003 (1), 17–20.
- MICHAEL N. SCHMITT: The Legality of Operation Iraqi Freedom Under International Law. *Journal of Military Ethics*, 2004 (2), 82–104.
- SUSAN K. SELL: TRIPS-Plus Free Trade Agreements and Access to Medicines. *Liverpool Law Review*, 2007 (1), 41–75.
- KENNETH C. SHADLEN: Exchanging Development for Market Access? *Review of International Political Economy*, 2005 (5), 750–775.
- JOSEPH E. STIGLITZ: *Globalization and Its Discontents*. W. W. Norton & Company, 2002.
- The Qur'an* (M.A.S. Abdel Haleem, trans.). Oxford University Press, 2008.
- THEMISTOKLIS TZIMAS: Legal Evaluation of the Saudi-Led Intervention in Yemen. *ZaöRV*, 2018 (78), 147–187.
- ROBERT. H. WADE: What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of 'Development Space.' *Review of International Political Economy*, 2003 (4), 621–644.
- JEREMY WALDRON: The Rule of International Law. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2006 (1).
- JEREMY WALDRON: *The rule of law and the measure of property*. Cambridge University Press, 2012.
- IMMANUEL WALLERSTEIN: The Creation of a Geoculture: Ideologies, Social Movements, Social Science. In: *World-Systems Analysis: An Introduction*. Duke University Press, 2004, 60–75.
- IMMANUEL WALLERSTEIN: *World-System Analysis: An Introduction*. Duke University Press, 2004.
- ARTHUR WATTS: The International Rule of Law. *German Yearbook of International Law* 36, 1993.

- BBC News: *Iraq War Illegal, Says Annan*. 2004, September 16. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3661134.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3661134.stm).
- Iraq Inquiry: *The Report of the Iraq Inquiry: Executive Summary*. HMSO, 2016, 6, 47, 62–63. <https://www.gov.uk/government/publications/the-report-of-the-iraq-inquiry>.
- Reuters: *Polish PM Chides Europe over Libya “Hypocrisy”*. Apr. 9, 2011. <https://www.reuters.com/article/world/africa/polish-pm-chides-europe-over-libya-hypocrisy-idUSLDE73806T/>.
- UN News: *Iraq War Was Illegal and Breached UN Charter, Says Annan*. Sep. 16, 2004. <https://news.un.org/en/story/2004/09/115352>.
- United Nations Security Council: *Resolution 1441 (2002) [on the situation between Iraq and Kuwait]* (S/RES/1441). 2002, November 8. <https://www.un.org/depts/unmovic/documents/1441.pdf>.
- United Nations: *Charter of the United Nations, Article 51*, 1945. <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>.
- United Nations: *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2004/616,4). United Nations, 2004, August 23. <http://archive.ipu.org/splz-e/unga07/law.pdf>.
- United Nations: *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Art. 34. United Nations Treaty Series. Vol. 1155, 1969, 331. Retrieved from [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1\\_1\\_1969.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf).

# A CIVIL SZERVEZETEK SEGÍTŐ TEVÉKENYSÉGE A HOSSZÚTARTAMÚ SZABADSÁGVESZTÉSBŐL SZABADULT FOGVATARTOTTAK ESETÉBEN

## THE ASSISTANCE ACTIVITIES OF CIVIL ORGANIZATIONS IN THE CASE OF PRISONERS RELEASED FROM LONG-TERM IMPRISONMENT

---

BREZOVSZKI ANNA LUCA<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ In my qualitative empirical research, I examined how civil society organizations can help those who have been released from (or are currently serving) long-term prison sentences. The study describes the support activities of three civil society organizations that come into contact with hundreds of prisoners and released prisoners every year. I view the tasks performed by the organizations along the most important elements of reintegration, thereby pointing out the diversity and usefulness of the work done by civil society organizations, and their nature of serving our interests as a whole that transcends itself.

**KEYWORDS:** long-term imprisonment, reintegration, civil organizations

**ABSZTRAKT** ■ Kvalitatív empirikus kutatásomban azt vizsgáltam, hogy milyen módon és milyen eszközökkel tudják segíteni a civil szervezetek azokat, akik hosszú tartamú szabadságvesztésből szabadultak (vagy esetéenként azt töltik). A tanulmány három olyan civil szervezet támogató tevékenységi körének leírását tartalmazza, amelyek éves szinten is több száz fogvatartottal és szabadulttal kerülnek kapcsolatba. A szervezetek által ellátott feladatköröket a reintegráció legfontosabb elemei mentén láttatom, rámutatva ezzel a civilek által végzett munka sokszínűségére, hasznosságára, önmagán túlmutató társadalmi érdekeinket is szolgáló jellegére.

**KULCSSZAVAK:** hosszú tartamú szabadságvesztés, reintegráció, civil szervezetek

<sup>1</sup> Szociálpedagógus; okleveles kriminológus; PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Nem túlzás azt állítani, hogy 2017 nyara korszakváltást hozott a civil szervezetek és állami szervek kapcsolatát illetően, hisz utóbbiak részéről egy egyoldalú szerződés felmondási hullám söpört végig, amely érintette az Országos Rendőr-főkapitányságot és a vele kapcsolatban álló civileket, illetve a tanulmányom szempontjából fontos Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságot (a továbbiakban: BVOP) is. Az ügy kapcsán a Magyar Helsinki Bizottság által közzétett rövid BVOP indokolás értelmében, „a fogvatartottak jogainak érvényesülése a megállapodás hatályban tartása nélkül is biztosított”.<sup>2</sup>

Tény, hogy – a döntést valószínűleg nagymértékben megalapozó –, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala alá tartozó OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus<sup>3</sup> a Magyar Helsinki Bizottsághoz hasonló feladatkört lát el, ugyanakkor nem foglalja magában a fogvatartottak által igénybe vehető ingyenes jogsegélyszolgálatot, tehát jogvédő feladatköre jóval szűkebbre szabott, mint pl. a Helsinki Bizottságé. A hirtelen módosult helyzet és az ez által megváltozott kompetenciakör az Európai Parlamenthez is eljutott írásbeli választ igénylő kérdés formájában.<sup>4</sup> Vera Jourová válaszában rögzítette, hogy a civil közösség minden demokratikus berendezkedésű társadalomnak fontos része.<sup>5</sup> A szóban forgó tárgykörben változás a 2018-as Bizottsági válasz óta nem történt.

Az állami szervek korábbi gyakorlattal történő szakítása új kihívások elé állította azon professzionális segítőket, akik feladatkörüket a büntetés-végrehajtás (a továbbiakban: bv.) terepére szabták. Tanulmányomban az azóta eltelt idő tapasztalatait, a civil szervezetek jelenlegi tárgykörbeli vállalásait és lehetőségeit, valamint a fogvatartottakat illető reintegrációs tevékenységüket mutatom be.

## 1. AZ EMPIRIKUS KUTATÁS MÓDSZERTANA

A tanulmányom háttere jelentős, a tárgykört érintő kutatások dokumentumelemzésén és interjúk módszeren alapul. Dokumentumelemzésem kiterjedt a Nemzetközi Büntelmegelőzési Stratégiára (a továbbiakban: NBS), a bv. reintegrációs

<sup>2</sup> A Magyar Helsinki Bizottság tájékoztatása az állami szervek szerződésfelmondásáról, <https://helsinki.hu/allami-szervek-felmondtak-a-megallapodasaikat-a-helsinki-bizottsaggal/>.

<sup>3</sup> OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus, <https://www.ajbh.hu/opcat>.

<sup>4</sup> Európai Parlamenti kérdés a fogvatartottak jogainak érvényesülését segítő civil szervezet kitiltása kapcsán a magyar börtönökből, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-006861\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-006861_HU.html).

<sup>5</sup> Vera Jourová válasza a Bizottság nevében a fogvatartottak jogainak érvényesülését segítő civil szervezet kitiltása kapcsán a magyar börtönökből, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-006861-ASW\\_HU.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-006861-ASW_HU.html).

munkájának tanulmányozására,<sup>6</sup> a Fogvatartottakat és Családjukat Képviselő Csoport (a továbbiakban: FECSKE) jelentéseire, továbbá a kutatásba bevont civil szervezetek által kiadott dokumentumokra és projektbeszámolókra.

Kvalitatív empirikus kutatásomat interjúk módszerrel<sup>7</sup> végeztem. A Mécses Szeretetszolgálat tevékenységéről Dr. Tarján Gabriella, a szervezet elnöke számolt be, a Váltó-sáv Alapítvány munkásságáról Pósa Kornél szakmai vezető beszélt, míg a Hazavárunk Alapítvány munkájáról Kovács Éva szakmai megvalósító nyilatkozott. Az interjúrészletek a folyószövegben dőlt betűvel olvashatók.

Fontosnak gondolom rögzíteni, hogy a tanulmány címében jelzett hosszú tartamú büntetés alatt – a szakmai és tudományos körökben elfogadott – legalább tízéves szabadságvesztést értem.

## 2. A TÁRSADALMI ELLENŐRZÉS DIMENZIÓI

A nemzetközi szervezetek és a tudományos ellenőrzés mellett fontos szerepet tölt be a társadalmi ellenőrzés, illetve annak mechanizmusai is a szabadságvesztés végrehajtása feletti őrökös tekintetében.

Az, hogy a társadalomban igény mutatkozik arra, hogy az állam által ilyen módon gyakorolt erőszakot ellenőrizze – lévén ő ruházta rá a hatalmat, amivel megteheti – nem újkeletű jelenség, gyökerei a 17. századig nyúlnak vissza.<sup>8</sup> A magyar börtönügyet vizsgálva pedig 1876-ban találkozunk először olyan felügyelő bizottsággal (ez volt a közigazgatási bizottság), amely társadalmi szerepvállalásnak tekinthető a büntetés végrehajtásban.<sup>9</sup> Majd száz évvel később, 1975 nyarán került aláírásra a Helsinki Záróokmány, amely valós előzménye annak, amit ma civil kontrollként ismerünk, egyben a társadalmi ellenőrző mechanizmus kialakulásának első lépéseként tartható számon.<sup>10</sup> Ezen mechanizmus hazai gyakorlatának zászlóvivője a Magyar Helsinki Bizottság volt, amely már évtizedekkel ezelőtt úgy írta körül tevékenységi körét, mint professzionális jogsegélyt nyújtó

<sup>6</sup> CZENCZER ORSOLYA – SZTODOLA TIBOR: *A büntetés-végrehajtási reintegrációs munka jogi és biztonsági vonatkozásai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 39.

<sup>7</sup> PAMELA DAVIES – PETER FRANCIS – VICTOR JUPP: *Doing Criminological Research*. SAGE, 2011.

<sup>8</sup> MIHÁLY ATTILA: A börtönök társadalmi felügyelete, avagy szükségünk van-e a nyilvánosságra? In: DEÁK FERENC – PALLO JÓZSEF (szerk.): *Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos tanácsa, 2014, 128.

<sup>9</sup> LŐRINCZ JÓZSEF: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. *Belügyi szemle*, 2002 (2–3), 173.

<sup>10</sup> LUKÁCS KRISZTINA: *A szabadságvesztés végrehajtásának egyes független ellenőrzési formái*. Budapest, Patrocínium, 2021, 5–10.



szolgálat, melynek nem titkolt célja, hogy változást generáljon, ennek érdekében pedig a média közvetítését is felhasználva nyomást gyakoroljon a hatóságokra.<sup>11</sup>

A szakirodalomban már-már szinonimaként élnek egymás mellett a társadalmi felügyelet, a társadalmi kontroll, a civil kontroll és a társadalmi ellenőrzés fogalmak, melyek egyben különálló kategóriák is, ám pontosításuk, tartalommal feltöltésük és értelmezésük jórészt még várat magára.<sup>12</sup> Tanulmányomban a civil segítség szóösszetételt használom, amely meglátásom szerint eltérő tartalommal bír, mint az előbbiek. Az általam vizsgált szervezetek a kontrollt a bv.-nek meghagyva csupán támogató funkciót látnak el a számukra megszabott (jogszabályi) keretek között, így bár a civil társadalomból érkeznek, jogvédő tevékenység hiányában nem töltenek be ellenőrző funkciót. Értelmezésem szerint a civil szférába tartozik minden olyan alapítvány, szervezet és egyház, amely tevékenységével hozzájárul a szabadságvesztésüket töltő és letöltött személyek sikeres reintegrációjához.

### 3. A TÁMOGATÁS – ŐRZÉS DILEMMÁJA

Egy korábbi kutatásomban már értekeztem a hosszú tartamú büntetésből szabadultak reintegrációs lehetőségei kapcsán arról, hogy mennyit jelenthet egy civil segítő, hogy mit adhat a fogvatartott számára egy, a bv.-s szakembergárdától független projektmegvalósító munkája és személye. Volt olyan megszólaltatott, aki az igen érzékletes „köldökszínór” hasonlattal élt, amikor kapcsolatáról kérdeztem civil segítőjével. A levelezőtárs egy korábban általa nem tapasztalt értékrendet képviselt, számára ismeretlen életvitelével példával szolgált. Türelemmel és érdeklődéssel fordult felé, elsősorban emberként és nem bűnelkövetőként tekintett rá. A kapcsolat táplálta és építette. MEZEY BARNA tárgykört illető meglátása abszolút kapcsolódik ehhez: *„A büntetés-végrehajtás rendszerének igenis szüksége van ezekre a civil szervezetekre, mert ezen impulzusok biztosítása által hatékonyabbá válik a rendszer működése, a fogvatartottak társadalomba való reintegrálásának elősegítése.”*<sup>13</sup>

Azóta dilemma a támogatás – őrzés együttes megvalósítása a bv. intézetekben amióta előtérbe kerültek a reintegrációs törekvések a szabadságvesztés büntetés alatt. 2013 óta hatályos Büntetés-végrehajtási törvényünkben (a továbbiakban: Bvtv.) már külsőségeiben is tapasztalható a reintegrációs célzat térnyerése, erre

<sup>11</sup> SZABÓ MÁTÉ: A katakombákból a professzionalizmus felé. A jogvédő civil szervezetek helyzete Magyarországon a rendszerváltás után. *Fundamentum*, 1997 (2), 125.

<sup>12</sup> MIHÁLY 2014, 130.

<sup>13</sup> MIKLÓSI MÁRTA: A civil szervezetek szerepe és helye a büntetés-végrehajtásban konferencia. *Börtönügyi Szemle*, 2016 (2), 115.

jó példa, hogy az intézeti nevelők reintegrációs tisztekként szerepelnek a jogszabályban, amely előrevetíti a szakembergárda megújult szerepkörét. Ennek ellenére a gyakorlat továbbra is azt mutatja, hogy a büntetés-végrehajtás inkább büntetést végrehajtat, mintsem a társadalomba való visszailleszkedést segítené elő. Kutatások konklúziói azt támasztják alá, hogy a szakembergárda támogató tevékenységét nagyban gátolják nem csupán a bürokratikus terhek, de munkájukat támogató eszközeik hiányosságai is.<sup>14</sup>

Az NBS a bv. intézetek feladatát az alábbiakként szabja meg: *„A büntetés-végrehajtási szervezet elsődleges feladata a letartóztatás és a szabadságvesztés-büntetések végrehajtása. Annak érdekében, hogy a fogvatartottak bűnismétlési kockázata alacsony legyen, szükséges, hogy a fogvatartott oktatása, képességfejlesztése már az intézetekben megkezdődjön.”* Kétségtől fellelhető a reintegrációs törekvés, ám az is, hogy az intézmények feladata a fogvatartottak őrzése, az intézményi nyugalom megtartása, tehát pusztá felügyelet fogalmazódik meg alapvető elvárásként. Ezen felfogás értelmében az elítélt kötelessége és személyes érdeke a szabályok kérdés nélküli betartása, és nem korábbi tetteinek segítő szakemberekkel történő felülvizsgálata. Mindazonáltal az NBS szorgalmazza a minél több elítélltre kiterjedő munkáltatást, élteti az önfenntartó, öngondoskodó börtön eszményképét, és beavatkozási területként jelöli meg az elítélteket illető munkaerőpiaci és társadalmi reintegráció segítését, azonban ezekhez – főleg a hosszú tartamú szabadságvesztésüket töltőket illetően – kevéssé rendel konkrét eszközöket.

Ennek fényében úgy tűnik, hogy bár a jogszabályi keretek alapvetően adottak a fogvatartottak reintegrációját segítő programok számára, sokkal inkább az emberi faktor az, amely a megvalósítás és a minőség kérdésében döntő.

#### 4. EMPIRIKUS KUTATÁS

Tanulmányom terjedelmi korlátai okán az általam vizsgált három civil szervezet egy-egy, tárgyköröm kapcsán legfontosabb szolgáltatását, projektjét fogom bővebben bemutatni, amellet, hogy természetesen további tevékenységi köreik kapcsán is rögzítem a legfontosabbakat.

<sup>14</sup> PISTYÚR ANETT: A társadalmi visszaillesztés problémái. *Magyar Rendészet*, 2018 (3), 117.

#### 4.1. Az emberi kapcsolatok gyógyító ereje – A Mécses Szeretetszolgálat

A vallás, az egyházak segítő tevékenységének börtönfalakon belüli tárgyalása külön tanulmányt érdemelne, a Mécses Szeretetszolgálat munkássága okán mégis kihagyhatatlan szólni róla. A hitélet, ezzel kapcsolatban a Börtönlelkészeti Szolgálat jelentőségét jól szemlélteti, hogy a hazai büntetés-végrehajtás szakmai folyóirata a Börtönügyi Szemle időről időre beszámol a börtönpasztoráció eredményeiről és potenciáljáról.<sup>15</sup> Tény, hogy a gyakorlatban, a büntetés-végrehajtás mindennapjaiban a vallás köré szerveződő lehetőségek és programok rengeteg embert képesek megszólítani és elérni.

A Mécses által nyújtott programok magas színvonalát többek között az is példázza, hogy 2023-ban az Év Önkéntes Programjának választották a Szeretetszolgálatot.<sup>16</sup>

Működésük és tevékenységük célja az alábbiakként foglalható össze: *„Missziónk a fogvatartottak társadalomba való beilleszkedésének segítése keresztény szemlélettel, de az érintettek vallási hovatartozásától függetlenül. Hiszünk abban, hogy a változás kulcsa az emberi kapcsolatokban rejlik, amely kapcsolatok gyógyító erővel bírnak.”* Tarján Gabriella emellett kiemelte, hogy jelenlegi legfontosabb tevékenységük anonim levelezőszolgálatuk, melyben a külső kapcsolat nélküli, magukra maradt fogvatartottak felé fordulnak.

Érdemes hozzátenni, hogy a BVOP anno a Mécses szerződését is felmondta (az okokról nem kaptak tájékoztatást), amely Tarján elmondása alapján nagy törést jelentett a munkájukban: *„Sok helyről hallom és gondolom, hogy közrejátszott a civilek felkészületlensége, a naivitásuk. Ezért a mi célkitűzésünk, hogy jószándékú, de amatőr segítség helyett professzionális segítségnyújtást adjunk olyan önkéntesekkel, akik tisztában vannak a bv. szabályaival és ezeket maximálisan betartják.”*

A kézirat lezárásának pillanatában 89 fogvatartott várt bemutatkozó levélre, miközben körülbelül 160 fő már megtalálta levelezőtársát. A Szeretetszolgálat életében eddig egy 23 évig fennmaradt levelezőkapcsolat tartja a rekordot, de a 10 éven is túlmutató levelezés is kimondottan gyakori, amikor a civil személy voltaképp szinte egész büntetése alatt a fogvatartott mellett van. *„(...) célunk és feladatunk, egyben felelősségünk a fogvatartottakat illetően nem a problémák megoldása, hanem hogy mellettük legyünk, egyéni odafordulást tapasztaljanak részünkről, hogy motiváljuk őket, hogy példát mutassunk számukra a szabadulás utáni élet tekintetében. Tudatosítjuk bennük, hogy fontosak a számunkra, (...) de nem oldjuk meg helyettük a*

<sup>15</sup> KOVÁCS MIHÁLY: A börtönlelkészek szerepe a Fogvatartási Ügyek Szolgálatának tevékenységében. *Börtönügyi Szemle*, 2021 (2), 17.

<sup>16</sup> A Mécses Szeretetszolgálat weboldala, <https://mecses.vaciegyszeghazmegye.hu/php/?p=sajto>.

*problémáikat.*” A professzionális segítségnyújtást szolgálja, hogy a levelező szolgáltatásba jelentkező civileket mentor és egy hosszabb felkészítési folyamat segíti abban, hogy felmérjék saját igényeiket és korlátaikat, illetve, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy ez a típusú segítség valóban nekik való és hosszú távon is elég motiváltak lesznek a folytatásra. (Érdemes hozzátenni, hogy a jelentkező fogvatartottak esetén is van egy tájékoztató folyamat, amikor a szervezet többek között nyomatékosítja, hogy levelező szolgáltatásuk nem társkereső célzatú.) A Mécses tapasztalatai szerint nagy veszteség egy fogvatartott számára, amikor levelezőtársa valamilyen oknál fogva nem kíván többet írni neki. Az egyébként is sokszor kapcsolatok nélküli, zárt világban élő személyben azt az érzést keltheti, hogy ismét magára maradt, hogy ebben a kapcsolatban sem tudott helyt állni. Tarján elmondása szerint sok fogvatartott számára a levelezés jelenti az egyetlen kinti, civil kapcsolatot, sokak életének fénypontjai azok a napok amikor levél érkezik: *„(...) a fogvatartottak Maslow piramisának<sup>17</sup> csúcán a kapcsolattartás van. Akit elzárnak a világtól, annak az emberi kapcsolatok, különösen a külvilággal való kapcsolatok értéke felerősödik.*” – fogalmaz.

Az interjú rámutatott arra, ahol az együttműködés a bv. és a civilek között (már csak a bv. szakembergárdája terheinek csökkentése végett is) abszolút indokolható: *„Úgy gondolom, hogy minden segítség elkel. (...) törődést a bv. szakembergárdája részéről nem is lehet ennyi embernek biztosítani, nemcsak a humán erőforrás és az idő szűkössége okán, hanem mert az ilyen egyéni szintre lebontott lelki, érzelmi területet érintő figyelem, foglalkozás speciális jellege miatt nem is képezheti feladatát az intézet munkatársainak.”*

Bár a sikertörténetek nem mindennaposak, mégis sok pozitív irányt vett élettörténettel találkozunk a Mécses munkatársai: *„Számomra a reintegráció csúcsa, amikor jártunk takarítani egy időseket befogadó otthonba, és eljött hozzánk egy szabadult, akinek csak jóvátételi munkát írtak elő szociális területen, vagyis akkor és ott csak azért segített, hogy meglegyen a papírja, azóta viszont a mai napig tovább segíti az ottani munkát. Közöttünk van, együtt töltünk el minőségi időt az idősekkel. Eleinte egyébként úgy járt, hogy hajléktalan volt, és az utcára ment vissza. Nem volt állása, nem volt lakása, de ott volt velünk a közösségben, és együtt dolgoztunk.”* – emlékszik vissza a szervezet elnöke.

A reintegráció sikerességének egyik alapeleme Tarján szerint az építő jellegű emberi kapcsolatok megléte a szabadulás után. Számos kutatás rámutatott már,<sup>18</sup> hogy a szeretetközösségek jelenléte a (volt) fogvatartott életében erős protektív

<sup>17</sup> BOLYKY ORSOLYA – SÁRIK ESZTER: Visszaesés vagy talpon maradás? *Börtönügyi Szemle*, 2021 (1), 17.

<sup>18</sup> Lásd pl. TRAVIS J. MEYERS – KEVIN A. WRIGHT – JACOB TN. YOUNG – MELINDA TASCA: Social support from outside the walls: Examining the role of relationship dynamics among inmates and visitors. *Journal of Criminal Justice*, 2017 (4), 57–67.

faktor,<sup>19</sup> mely aktívan hat az újabb bűnelkövetés ellen, lévén az ilyen típusú szociális hálóval, vagy jobban mondva társadalmi tőkével sok esetben nemcsak a segítő személyek, de a lakhatás és akár munkalehetőség is együtt jár.

*„A legfontosabb, hogy legyen kiért jó útra térni. A legnagyobb probléma, hogy nagyon sok embernek (főleg hosszútartamúaknak) a börtönben megszakadnak az építő kapcsolatai. Ebben is próbálunk segíteni a levelezéssel. Egyszer az egyik szabadult úgy fogalmazott, hogy ha nem ismerte volna meg a Mécses önkénteseit, akkor soha eszébe sem jut, hogy megpróbálkozzon a tisztességes élettel.”* A Mécses fontos célkitűzése, hogy a levelezőkapcsolatokra közösséget építve kvázi Mécses-családként funkcionáljon azon személyek számára, akik a szabadulás után is igényt tartanak a segítségükre.

#### 4.2. A Félutasház program ötletgazdái – A Váltó-sáv Alapítvány

A Váltó-sáv Alapítvány megkerülhetetlen bv-s körökben, hiszen szerteágazó tevékenységük többek között lefedi a fogvatartottaknak kínált minőségi időtöltési lehetőségeket, a társadalom érzékenyítését, a szakemberek továbbképzését, a bűnmegelőzést és a reintegráció segítségét is.<sup>20</sup> Az Alapítvány a Covid időszakban mindössze két hónap alatt átállt az online oktatásra a szakemberek (tovább) képzését illetően, de a személyesség hiánya a fogvatartottaknak szóló kézműves foglalkozások kivitelezését sem akadályozta. Abban a terhelt időszakban, amikor egyedül a bizonytalanság volt biztos, a Váltó-sáv programjai sokak számára jelentettek kapaszkodót.

Az Alapítvány többek között Félutas Lakás Komplex Reintegrációs programjáról ismert, melyet a Belügyminisztérium is támogat, de a megvalósítás tekintetében a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács is együttműködő partner. A programra folyamatos az érdeklődés a fogvatartottak részéről, Pósa Kornél arról számolt be, hogy átlagosan napi 10-12 megkeresést kapnak ez ügyben. Sok közöttük a hosszútartamú büntetésből szabadulni készülő, szinte tankönyvekbe illő példa, hogy a szűk támogató közeget alkotó személyek az évek során elhunytak, így nincs hová menni, kihez fordulni a szabadulás után. De persze arra is volt már precedens, amikor a mélyszegénységben élő családtagok a lakhatáson kívül minden másban támogatónak bizonyultak. Ilyen esetekben jöhet szóba a Félutas program.

Komoly az előszűrés azt illetően, hogy ki kerülhet be a programba, hiszen állandó jelleggel csupán négy főnek tudnak lakhatást biztosítani az Alapítvány által finanszírozott bérleményben. hat hónapra írják alá a megállapodást a klienssel, de

<sup>19</sup> BORBÍRÓ ANDREA: Bűnmegelőzés. In: BORBÍRÓ ANDREA – GÖNCZÖL KATALIN – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 840.

<sup>20</sup> A Váltó-sáv Alapítvány hivatalos weboldala, <https://www.valtosav.hu/magunkrol.html>.

ez az idő hosszabbítható, vagy akár – amennyiben az ügyfél úgy érzi, hogy már képes a saját lábán megállni – le is rövidíthető. A kapacitás véges, de a támogatást soha nem utasítják el csupán emiatt vagy, mert a program iránt érdeklődő csak évek múlva szabadul. *„Ilyen esetekben igyekszünk alternatívákat keresni, előállni B és C tervvel.”* – mondja Pósa.

*„A Félutas reintegrációs program nagyon összetett és az elemek közül csak egy a lakhatási segítség nyújtása. A programban való részvétel fontos kritériuma, hogy a szabadult munkába álljon, a munkának pedig bejelentett, szerződéses munkaviszonynak kell lennie (...). A Félutasház lakhatást jelentő részegysége nem olyan, mint egy hajléktalanszálló, ahol a szállásért cserébe effektíve semmit sem kell az egyénnek tennie.”* – magyarázza a szakmai vezető. Minden esetben személyre szabottan listázzák, hogy az adott érdeklődő milyen erőforrásokhoz jutna a programmal. A munkába állás elvárás, melyet számos programelem igyekszik mielőbb a mindennapok részévé tenni. Jó példa erre a kommunikációs vagy stresszkezelő tréning, a kompetenciafejlesztő programokon való aktív részvétel, illetve heti legalább egy segítő beszélgetésen is meg kell jelennie annak, aki bekerül a programba.

Az alapítvány szakmai vezetője úgy látja, hogy az utóbbi két évtizedben alaposan megváltozott az őket megkereső klientúra. Egyre gyakoribb a gyermekotthonos múlt után következő fiatalkorúak intézete, mint főbb állomás a segítségkérő életében, melyből szinte egyenes az út a felnőttek büntetés-végrehajtásának világába. Nem ritka egy mai középkorú kliens esetén, hogy élete nagy részét valamilyen zárt intézetben töltötte. Pósa meglátása szerint pedig ilyen esetekben nem a reintegráció, hanem csupán az alapvető integráció lehet a cél.

*„Azok kerülnek hozzánk, akikkel már senki nem tud, vagy nem akar foglalkozni. Ők már nem HHH-s személyek, hanem HHHH-sok, extrán hátrányosak. Esetükben mindent fel kell építeni, ami rettentően időigényes és nehéz szakmai feladat, ráadásul az sem biztos, hogy csak a Félutasház és annak programjai elegendő segítséget nyújtanak.”*

#### 4.3. Egy jobb jövőért dolgoznak – A Hazavárunk Alapítvány

Egy 2016-os szakmai konferencián, Kóka Ágnes az Add a Kezed Alapítvány munkásságát bemutató előadásában az alábbiaként fogalmazott: *„Ha valakit börtönbe zárnak, az nem csak az egyén problémája, ugyanúgy érinti a családját, feleségét, férjét, és kiemelten a gyerekeit.”*<sup>21</sup>

<sup>21</sup> MIKLÓSI MÁRTA: A büntetés-végrehajtási szervezet reintegrációs tevékenységeinek új rendszere. *Iskolakultúra*, 2016 (5), 59.

A Hazavárunk Alapítvány<sup>22</sup> segítő szakemberei is ezen gondolat mentén kezdtek el szervezni tevékenységüket. Az Alapítvány támogató munkássága arra az alapgondolatra épült, hogy míg a fogvatartottal történik reintegrációs célzatú foglalkozás a bv. intézetekben, addig a kint maradt családtagok – akik több fronton is megszenvedik (a legtöbbször családfő) kiválását a mikroközösségből – nem kapnak semmilyen támogatást. Hamar tapasztalták, hogy a kint maradt édesanyák a legeredményesebben a gyermekeiknek nyújtott foglalkozásokkal szólíthatók meg. „(...) erre a tapasztalásra szerveztük rá a Hazavárunk programot. A délutáni programokat kicsit a fonók hangulatához tudnám hasonlítani, amikor aztán tényleg minden szóba kerülhet. És ezekből a programokból alakulnak ki a hosszú távú együttműködések. (... sokakat hosszú évekig követünk és vagyunk mellettük.” – meséli Kovács Éva.

A szervezet a Váci Fegyház és Börtönben is aktívan jelen van, sokszor a fogvatartott apák azok, akik jelzik feléjük, hogy a kint maradt szeretteiknek segítségre lenne szükségük. Emellett a családfőkkel is együtt dolgoznak, számos foglalkozást kínálnak a számukra, ezek közül kiemelkedik a kézműves tevékenység, melynek eredményét a fogvatartottak kiküldhetik családjuknak. „Úgy tapasztaljuk, hogy ezek jó családerősítők, óriási hatással bírnak, hisz azt üzenik a kint maradt családtagok számára, hogy igen, pl. apa vagy a férjem gondolt rám, megcsinálta és azt is elintézte, hogy eljusson hozzám.” – teszi hozzá Kovács a programelem kapcsán.

A családfő kiválása hatalmas hiányt és hátrányt jelent a kint maradtak számára, amely leginkább anyagi nehézségekben érzékelhető, de az sem ritka, hogy a bűncselekmény elkövetése okán nem csak a fogvatartott, de az egész családja megbélyegződik<sup>23</sup> a közösség számára, hogy a bűnelkövetővel szembeni társadalmi előítélet áttérjed a családra. A gyermek viszont – bűnelkövetéstől függetlenül – szeretetkapcsolatban áll a fogvatartott családtaggal, így a társadalom általi elutasítást sem tudja mire vélni. Olyan út ez (a harag és a düh az emberek iránt), melyre rálépve megtörténhet, hogy a gyermek frusztrációja normaellenes cselekményekbe, bűnelkövetővetésbe torkollik. „A probléma az, hogy nem kap segítséget a kint maradt szülő a párja és a gyermeke kapcsolatának építéséhez, javításához (...)” – összegzi a tapasztalatokat Kovács, majd hozzáteszi: „A reintegráció egyik alapfeltétele a családi kötelékek megtartása, mert aki mögött nincs egy családi közeg, az nem a nulláról, hanem –1000-ról indul. Ha van családi közeg, akkor feltételezhetően van lakhatás. Ha nincs, akkor hajléktalanszállóról reintegrálódni kizárt. Úgy tapasztalom,

<sup>22</sup> A Hazavárunk Alapítvány hivatalos weboldala, [https://www.hazavarunk.hu/?fbclid=IwY2xjaWIr9kpleHRuA2F1bQIXMAABHQQwC4fLfNWFesnnHm\\_hKHTYtz4Ud1Hp24PYza0Yur0uzK-0ty8\\_d8VSnlA\\_aem\\_1FyZdyzLSuVVvqOvdYuWpA](https://www.hazavarunk.hu/?fbclid=IwY2xjaWIr9kpleHRuA2F1bQIXMAABHQQwC4fLfNWFesnnHm_hKHTYtz4Ud1Hp24PYza0Yur0uzK-0ty8_d8VSnlA_aem_1FyZdyzLSuVVvqOvdYuWpA).

<sup>23</sup> GYÓRY CSABA: Címkezéselmélet. In: BORBÍRÓ ANDREA – GÖNCZÖL KATALIN – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 169.



*hogy ma Magyarországon az emberek nem a motiváció hiánya miatt nem tudnak reintegrálódni, hanem mert nincs támogatás (...).*”

És bár a gyermekeket érő pszichés teherről a bebörtönzött szülő ‘elvesztése’ okán nem sok szó esik, az Alapítvány pártolja, hogy ezek a fiatalok – lévén ők is áldozatok – pszichológusi segítséget kapjanak. A kapcsolattartást is sokszor megsínyli a pénzhiány és a távolság, hisz főleg hosszútávú esetén nem tudja megoldani a család, hogy havonta több száz kilométert utazzon, vagy folyamatosan csomagot küldjön a büntetését töltőnek. *„Vidékről inkább levelek formájában keresnek meg bennünket, amikor is a levél írója rögzíti, hogy a családfenntartó börtönben van, a kint maradt hozzátartozók pedig voltaképp nyomorognak. Ilyen megkeresésekre szoktunk adománygyűjtéseket szervezni. Főleg a telek közeledtével konkrétan a túlélés forog kockán sok család esetén.”*

A hosszú tartamú szabadságvesztésre ítétekkel is bőven van tapasztalata az Hazavárunk munkatársainak, az évek alatt volt alkalmuk azonosítani a legfőbb problémákat, de azokat a területeket is, ahol a segítő szakembereknek érdemes lenne beavatkozniuk: *„Minél tovább van bent az adott személy, annál inkább érezhető a börtönszocializáció hatása. Ezt csak nehezíti, ha idősebb a szabadult, mert nem tudja felvenni a fonalat az elvárt tempóban. Megéli a kitaszítottságot, ahogy korábban is. Nem tud mit kezdeni a világgal és gyakoriak a szuicid gondolatok megjelenése is vagy az, hogy vissza akar menni a börtönbe. Abszolút jelen van a hospitalizáció. Volt olyan kliensünk, aki a szabadulás után kijelentette, hogy nem fog kint maradni, mert nem tud kint élni.”* – meséli Kovács Éva.

Az Alapítvány már 10 éve igyekszik olyan hely lenni a fogvatartottak gyermekei számára, ahol nem tabu a családtag börtönviseltsége, ahol igyekeznek rámutatni arra, hogy a bűnözés mint alternatív pénzkereseti lehetőség nem a helyes és főleg nem az egyetlen út a boldogulás felé. Azért dolgoznak, hogy elérjék, ne legyen normális a felnövekvő generáció számára, hogy szülője hosszú évekre börtönbe került vagy cselekményei okán ki-be jár a zárt intézetekből. Az interjúból az is kiderült, hogy az Alapítvány jelenlegi önkéntesei között most is van olyan, aki anno, mint segítségre szoruló gyermek került a látókörükbe.

Az Alapítvány jelenlegi tevékenységi köre meglehetősen sokrétű, a hajlandóság pedig megvan a szakmai megvalósítókban, hogy tovább terjeszkedjenek, hogy a váci intézet mellett máshol is aktívan jelen legyenek: *„(...) a jövőre nézve jó hír, hogy végre lett egy »főhadiszállásunk«, a VIII. kerületben, ahol kialakíthatjuk az irodánkat. Célunk, hogy önkénteseket verbuváljunk, szeretnénk megcélózni a fiatal szakembereket, a szakemberképzést.*

Emellett céljaik között szerepel, hogy a szakmai közbeszéd tárgyává tegyék a börtönbüntetésre ítélt gyermekek krízisintervenciójának szükségességét,



azt a szakemberi vágyat, hogy a bv. segítse a szülő-gyermek kapcsolattartást, és hogy a családi beszélők újra az intézetek mindennapjainak részei legyenek.

## 5. MEGOLDÁSRA VÁRÓ PROBLÉMÁK

A konzekvenciák levonása előtt érintem azon problémaköröket is, melyek általános és állandó jelleggel lengik körül a fogvatartottakon segíteni kívánó civil szervezetek tevékenységét.

A hazai civil szervezetek, illetve gyakorlatuk sajátossága (összevetve például a Nyugat-Európában tapasztaltakkal), hogy projektfinanszírozás mentén működnek. Nincsenek olyan állandó bevételeik, melyekre mindig építhetnek, programjaikra pályázati úton kell előteremteni a fedezetet. Ez egyfelől gátja a hosszú távú és biztos tervezhetőségnek a tevékenységüket illetően, másfelől tovább nyomatékossítja kiegészítő, eseti szerepüket. Ezt alátámasztja a BVOP civil szervezetekkel kapcsolatos értelmezése, vagyis, hogy olyan feladatokat vállalnak át az állam részéről, amelyek az igazgatásban felmerülő hiányosságokat pótolják ki. Somogyvári Mihály már 2013-ban arról beszélt, hogy bár a civil szervezetek szerepe felértékelődött a jóléti államok válságával, ám mindez számos problémához vezetett, melyek közül az előbbieken rögzítettek csak pár példa.<sup>24</sup>

*„A legnagyobb kihívás mindig is a pénztelenség volt, és most úgy tapasztaljuk, ez csak kulminálódott. Olyan nonprofit civil szervezet, aki nem egy látványos feladatkör mentén építette fel a szakmai hátterét, az a pályázatokon kívül máshonnan nem tud anyagi forrásokhoz jutni. Van adó 1%-ból befolyó támogatás, de ez a legnagyobb »marketingelés« mellett vagy annak ellenére is csupán pár tízezer forintot jelent éves szinten. (...) Mindig voltak nehézségek, de korábban legalább tartalékaink voltak. Mára ezt feléltük.”* – írja körül jelenlegi helyzetüket Pósa Kornél. Emellett hozzátette, hogy alapvetően szemléletváltásra lenne szükség. Számos külföldi partnerük példáját követve úgy gondolják, hogy érdemes lenne nyitni új eszközök és programok felé: *„(...) remek, ha van olyan eszköz, amit eddig a bv. működőképesnek talál, de ennek nem kellene azt jelentenie, hogy új technikák, módszerek vagy eszközök nem működhetnének jól vagy jobban.”* Az Alapítvány, a bv. számára sem megkérdőjelezhető sikere és hasznossága abban rejlik, hogy a munkatársak folyamatosan továbbképzik magukat. *„Úgy hisszük, hogy nincsen egy olyan, minden más felett álló módszer vagy technika, amely minden kliensnél működik, amely mindenki számára hatékony. Ehhez kell egy nagyfokú nyitottság, ami ebből a rendszerből némiképp hiányzik, viszont az a mi sikerünket és a*

<sup>24</sup> MIKLÓSI 2016, 50.

*bv. ilyen módú befogadását mutatja, hogy pár évvel ezelőtt a szegedi bv. létrehozva a saját felutasház programját, amely megvalósításában mi is aktívan részt vettünk.”*

Mivel kevés a valódi sikertörténet, így kihívás támogatókat szerezni a különböző ötleteknek és programoknak. Vitathatatlan, hogy amikor választani kell X és Y szervezet között, hogy ki kapjon támogatást, ki projektjét finanszírozzák, akkor nagyobb eséllyel talál patronálóra egy olyan szervezet, melynek tevékenységi köre össz társadalmilag is erősen támogatott célt vagy célcsoportot szolgál. A fogvatartottak reintegrációjának segítése nem tartozik ebbe. Közös tapasztalása volt a megszólaltatott szervezeteknek, hogy sok civil kvázi számonkéri rajtuk tevékenységi körüket, pontosabban, hogy a bűncselekmények áldozatai helyett miért azok elkövetőit igyekeznek segíteni. Nem véletlenül kulcselem az interjúk kapcsán, hogy a társadalmi nyitottság, pontosabban annak fájó hiánya könnyen vissza tudja vetni a reintegrációs folyamatot, hisz kevés demotiválóbb faktor van a szabadult személy számára, mint amikor normalitás iránti próbálkozásai áttörhetetlen falakba ütköznek.

*„Nagy társadalmi ellenállást érzünk már a saját szolgálatunk felé is, pedig mi nyilván csak a töredékével szembesülünk annak, ami a bűnelkövetőket sújtja.”* – összesíti a tapasztalatokat Tarján Gabriella, majd így folytatja: *„Mint hívő ember, úgy látom, hogy hiába, a krisztusi szeretet hangoztatása, sajnos nem lehet mondani, hogy a keresztény gyülekezetek tárt karokkal várnák a szabadultakat. Ezért is tartom fontosnak, hogy a Mécses azon dolgozik, hogy már a börtönben közösséget építsen.”* Mindhárom szervezet tevékenységi körének közös eleme az érzékenyítés, igyekeznek rámutatni a sokszor évtizedes szabadságvesztés büntetések mögötti emberi történetekre. Ahogyan a Mécses elnöke igen érzékletesen megfogalmazta: *„(...) feladatunknak érezzük, hogy ablakot nyissunk a börtön falára, amin keresztül mindkét oldalról máshogy látni a világot.”*

A tanulmányban megszólaltatott szervezetek munkája nem tartozik a leglátványosabbak közé, tevékenységük mégis pótolhatatlan. Közös tapasztalás, hogy a bv. állományával szemben a civilek nyitottabban és befogadóbban tudják értékelni az apró sikereket. Mint amikor 54 évesen valaki először megy állásinterjúra több hónapos, tudatos felkészülés után.

## 6. A KUTATÁS LEGFONTOSABB KONKLÚZIÓI

Az interjúk tanulságát összefoglalva tehát mindenképpen árnyalható az a megállapítás, hogy a civil szervezetek, egytől-egyig kitiltásra kerültek a büntetés-végrehajtási intézményekből, mégpedig arra, hogy a jogvédő szolgáltatást nyújtani kívánó szervezetek kerültek tiltólistára, míg az ezzel nem foglalkozó civilek



nem fertőzött mikroközösség preventív erővel bírhat az újbóli bűnelkövetés ellenében, továbbá olyan szociális hálót, társadalmi tőkét jelenthet a társadalomba visszailleszkedni igyekvő személy számára, amely ennek okán „informális” úton juttathatja őt munkalehetőséghez vagy lakhatáshoz, melyek a reintegráció további alapvetői elemei. A bemutatott szervezetek közül a Hazavárunk Alapítvány és a Mécses Szeretetszolgálat munkatársai is azon dolgoznak (persze más-más eszközökkel), hogy már a szabadságvesztés büntetés alatt olyan civil támogatói legyenek a szolgáltatásukat igénybe vevő fogvatartottak számára, akik képesek lehetnek arra, hogy előítélet-mentes attitűdjükkel segítsék a szabadultat a törvénytisztelő útra lépni és ott is maradni.

Alapvetően egyik szervezet sem kínál munkalehetőséget vagy lakhatást a velük kapcsolatba kerülő szabadult számára, a Váltó-sáv Alapítvány esetén is csupán egy programelem a sok közül az igen korlátozott számban elérhető bérleményben történő elhelyezés. Nem célja a szakembereknek, hogy az adott személy helyett oldják meg annak problémáit, sokkal inkább a szociális munka mára tételmondatává vált gondolatával írható le tevékenységük, vagyis nem halat adnak az éhezőknek, hanem megtanítják őt halászni, voltaképp tehát képessé teszik arra, hogy saját sorsáért és további boldogulásáért érdemben dolgozzon, hogy kompetens felnőttként aktívan alakítsa az életét. Érdemes itt is kiemelni a korábbiakban már tárgyalt, összekötő jellegű, ún. „informális” kapcsolatok jelentőségét, vagyis amikor a szervezetek, tag ismertségi körük okán, képesek becsatornázni a szabadultat a munka világába vagy összekapcsolni őt azzal a jellegű segítséggel, amire épp szüksége van. A Váltó-sáv Alapítvány és a Mécses Szeretetszolgálat is képes betölteni ezt a típusú támogató szerepet.

Végül, mint szintén esszenciális elem, szólni kell a társadalom vissza- vagy befogadási képességéről is a reintegráció kapcsán. Társadalmi érzékenyítést mind a három szervezet aktívan végez, hozzátevé, hogy ezen lehetőségeik jelentősen csökkentek az utóbbi években. Ennek ellenére – a kutatásom alapján – továbbra is érzékelhető, hogy a társadalom számára a börtönviseltség olyan stigma, amely sok esetben minden egyéb emberi jellemvonást képes felülírni, nemritkán olyannyira, hogy magukon a szervezeteken kéri számon, hogy segítő tevékenységük kompetenciakörét miért fogvatartottakra és büntetésükből szabadultakra szabták a bűncselekmények áldozatai helyett.

## IRODALOMJEGYZÉK

- BOLYKY ORSOLYA – SÁRIK ESZTER: Visszaesés vagy talpon maradás? *Börtönügyi Szemle*, 2021 (1), 9–21.
- BORBÍRÓ ANDREA: Bűnmegelőzés. In: BORBÍRÓ ANDREA – GÖNCZÖL KATALIN – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 819–847.
- CZENCZER ORSOLYA – SZTODOLA TIBOR: *A büntetés-végrehajtási reintegrációs munka jogi és biztonsági vonatkozásai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- PAMELA DAVIES – PETER FRANCIS – VICTOR JUPP: *Doing Criminological Research*. SAGE, 2011.
- GYŐRY CSABA: Címkezéselmélet. In: BORBÍRÓ ANDREA – GÖNCZÖL KATALIN – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 167–176.
- KOVÁCS MIHÁLY: A börtönlelkészek szerepe a Fogvatartási Ügyek Szolgálatának tevékenységében. *Börtönügyi Szemle*, 2021 (2), 9–19.
- LŐRINCZ JÓZSEF: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. *Belügyi szemle*, 2002 (2–3), 167–184.
- LUKÁCS KRISZTINA: *A szabadságvesztés végrehajtásának egyes független ellenőrzési formái*. Budapest, Patrocinium, 2021.
- TRAVIS J. MEYERS – KEVIN A. WRIGHT – JACOB TN. YOUNG – MELINDA TASCA: Social support from outside the walls: Examining the role of relationship dynamics among inmates and visitors. *Journal of Criminal Justice*, 2017 (4), 57–67.
- MIHÁLY ATTILA: A börtönök társadalmi felügyelete, avagy szükségünk van-e a nyilvánosságra? In: DEÁK FERENC – PALLO JÓZSEF (szerk.): *Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos tanácsa, 2014, 122–132.
- MIKLÓSI MÁRTA: A büntetés-végrehajtási szervezet reintegrációs tevékenységeinek új rendszere. *Iskolakultúra*, 2016 (5), 48–62.
- MIKLÓSI MÁRTA: A civil szervezetek szerepe és helye a büntetés-végrehajtásban konferencia. *Börtönügyi Szemle*, 2016 (2), 113–117.
- PISTYÚR ANETT: A társadalmi visszaillesztés problémái. *Magyar Rendészet*, 2018 (3), 115–124.
- SZABÓ MÁTÉ: A katakombákból a professzionalizmus felé. A jogvédő civil szervezetek helyzete Magyarországon a rendszerváltás után. *Fundamentum*, 1997 (2), 124–127.

# „BÖRTÖNT AZ ÁLLATKÍNZÓKNAK?” A SPECIÁLIS PREVENCIÓ ÉRVÉNYRE JUTTATÁSÁNAK DILEMMÁI AZ ÁLLATKÍNZÁS ELKÖVETŐI KÖRÉNEK TÜKRÉBEN INCARCERATION FOR PERPETRATORS OF ANIMAL CRUELTY: CHALLENGES IN IMPLEMENTING SPECIFIC DETERRENCE

---

D. HORVÁTH VANESSZA<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ This study seeks to investigate the demographic of individuals who perpetrate acts of animal cruelty. The initial section of this paper reviews the key developments in the legal regulation of animal cruelty, with particular emphasis on the increasing severity of potential sanctions. Subsequently, the motivations of individuals who engage in animal cruelty are explored, as understanding these motives is deemed crucial for societal protection. Following the classification of the perpetrator group, the paper concludes by examining the sanctions that may be imposed, considering both specific and general deterrence. Ultimately, it is posited that, in certain instances, the imposition of imprisonment serves not only as a stringent punishment for the offender but also as a deterrent against violent crimes against individuals. It is imperative, however, that when the offender's personality traits permit, educational measures should be incorporated. For example, suspended sentences should be accompanied by specific conduct requirements in conjunction with probation supervision.

**KEYWORDS:** animal protection, animal cruelty, special prevention, criminological background factors of animal cruelty, criminal law implications of breeding

**ABSZTRAKT** ■ A tanulmány az állatkínzás elkövetői körét hivatott vizsgálni. Írásom első nagyobb egységében áttekintem az állatkínzás törvényi szabályozásának főbb állomásait, különös tekintettel a kiszabható szankciók szigorodásának jelentőségére. Ezt követően azt vizsgálom, hogy mi motiválhatja az állatkínzót, ugyanis álláspontom szerint egyes motívumok feltárása a társadalom védelme szempontjából fokozott relevanciával bír. Az elkövetői kör tipizálását követően írásom zárásaként a kiszabható joghátrányokat a speciális és a generális prevenció fényében vizsgálom. Végző következtetésként megállapíthatjuk, hogy a szabadságvesztés kiszabása bizonyos esetekben nemcsak az állatkínzó személy szigorú

<sup>1</sup> PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola.

megbüntetését szolgálja, hanem személy elleni erőszakos bűncselekmények elkövetését is megelőzheti. Fontos azonban, hogy amennyiben az elkövető személyiségjegyei lehetővé teszik, úgy az edukáció is érvényre jusson, így példának okáért a végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés pártfogó felügyeletet kiegészítő külön magatartási szabállyal egészüljön ki.

**KULCSSZAVAK:** állatvédelem, állatkínzás, speciális prevenció, állatkínzás kriminológiai háttértényezői, szaporítás büntetőjogi vonzatai

## 1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

„Börtönt az állatkínzóknak!” – feltehetően e hangzatos kijelentés minden állatszerető ember számára jól ismert, hiszen napjaink társadalma egyre érzékenyebbé válik az állatok sérelmére elkövetett (bűn)cselekmények megítélését illetően.

A társadalmi felfogás alakításában jelentős szerepet töltött be a közösségi média, mivel az állatkínzásról szóló hírek gyorsan, nagy mennyiségben jutnak el az internethasználókhoz, emellett az állatok antropomorfizálása is egyre jellemzőbbé válik, mindez pedig egyértelműen katalizálja a reakciókat.<sup>2</sup>

A társadalom jelentős részének helytelenítő attitűdjével szemben azonban az látszik kirajzolódni, hogy az állatkínzás miatt indult büntetőeljárásoknak csupán elenyésző részében kerül kiszabásra végrehajtandó szabadságvesztés. E körben tehát ellentét feszül a jogalkalmazók jogérzete és a laikusok igazságérzete között.

Kényes kérdés annak a metszetnek a megtalálása, amelyben érvényre juttatható a komplex jogalkalmazói tevékenység esszenciája, azaz a tettarányos büntetés kiszabása, ugyanakkor a kiszabott büntetés vagy alkalmazott intézkedés a társadalom tagjainak igazságérzetét is kielégíti. A probléma álláspontom szerint közel sem elméleti, figyelemmel arra, miszerint amennyiben egy-egy ítélet kapcsán markánsan elválik a jogérzet és az igazságérzet, az végső soron az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom megrendüléséhez vezethet.

E felvetésből kiindulva, tanulmányom ismerteti az állatkínzás bűncselekményének elkövetése végett kiszabható szankciók fokozatos szigorodásának jelentőségét, majd az elkövetői kör tipizálásra törekszem. Tanulmányom vezérfonalának a csoportosítást illetően azt tekintetem, hogy vajon mi vezetett az adott elkövető esetében a büntetőjogi tényállás valamely fordulatanak kimerítéséhez. A tényállási elemek alapján három nagyobb háttértényezőt nevesítek: a tudatos fájdalomkøközés, a tudatlanság vagy közöny kiváltotta állatkínzás, illetve

<sup>2</sup> AMBRUS ISTVÁN: Az állatkínzás bűncselekményének jogi tárgyai, egyes dogmatikai kérdései, valamint de lege ferenda szabályozása. *Magyar Jog*, 2021 (7–8), 452–466.

az anyagi haszonszerzésre irányuló motiváció, amely esetekben az állatkínzás *dolus eventualis*. Az említésre kerülő jogesetek közös jellemzője, hogy az eljáró bíróság iránymutatóan ismerte fel az egyes cselekmények adott állat szenvedését meghaladó jelentőségét a társadalomra veszélyesség fényében.

## 2. A VÉDENDŐ JOGTÁRGY PROBLEMATIKÁJA

Egy-egy bűncselekmény tárgyának meghatározása közel sem elméleti probléma. Tárgy nélkül nincs társadalomra veszélyesség, társadalomra veszélyesség nélkül pedig nincs bűncselekmény.<sup>3</sup>

Az elkövető szintén a bűncselekmény fundamentális eleme, hiszen nélküle nem valósulna meg a büntetendő magatartás, és nem lenne „célpontja” a felelősre vonási eljárásnak sem, amely így értelmét is veszítené.<sup>4</sup>

MÉSZÁROS ÁDÁM szerint „a bűnösség az elkövetők tényállásszerű (diszpozíciószerű) és büntetőjog-ellenes cselekménye miatti, anyagi jogi felelősségéhez szükséges szubjektív ismérveit foglalja magában, azt a felróható pszichés viszonyt jelenti, amely az elkövető és a büntetőjog-ellenes cselekménye, illetve ennek következményei között feszül.”<sup>5</sup>

Felmerül a kérdés: miért válnak egyes, régebben elfogadott cselekmények – példának okáért a nemkívánatos háziszaporulat leölése – büntethetőséget megteremtő magatartássá? Miként lesz elkövető egy mikrokozmoszában régóta bevett normát követő egyén?

A válasz a fentebb említett társadalmi szemléletváltásban keresendő. Ezzel összefüggésben fontos utalni arra, hogy éppen az össztársadalmi értékítélet alakulása folytán szükséges a jogalkotónak időről-időre áttekintenie az egyes tényállásokat, és akár a normaszöveget, akár a jogkövetkezményeket vagy éppen a konkrét büntetési tételeket módosítania.

A védelemben részesített jogi tárgyak értelmezését nagyban segíti, hogy a legtöbb bűncselekmény esetében egy állandó meghatározásról van szó (például az emberölés büntettét illetően), ellenben bizonyos esetekben – így a vizsgált kérdéskör kapcsán is – a tudományos ismeretek bővülése, a kulturális területeken történő elmozdulások más irányba terelhetik a jogi gondolkodást.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> BALOGH ÁGNES – TÓTH MIHÁLY (szerk.): *Magyar büntetőjog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó, 2015, 98.

<sup>4</sup> VARGA GERGELY: Elkövetői alakzatok a büntetőjogban. 172., [https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34781/VargaGergely-ElkovetoiAlakzatok\\_unpw.pdf](https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34781/VargaGergely-ElkovetoiAlakzatok_unpw.pdf).

<sup>5</sup> MÉSZÁROS ÁDÁM: *A bűncselekmény fogalmának alapkérdései. A bűncselekmény fogalma és csoportosítása a magyar büntetőjogban.* Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2020, 224.

<sup>6</sup> GÓCZA ÁGNES: Az emberi élet, mint állatkínzás bűncselekmény védett jogi tárgya. *Acta Animalia Hungarica*, 2025 (2), 76–92.



Tanulmányom nem vállalkozik a tényállás fejlődésének részletes történeti áttekintésére, megkerülhetetlen azonban annak áttekintése, hogy honnan hova jutottunk.

Az állatkínzás elsőként az 1879. évi XL. törvénycikk 86. §-ának sorai között került pönalizálásra, a közrend és a közszemérem elleni kihágások között. Eszerint aki nyilvánosan, botrányt okozó módon állatot kínozt, vagy durván bántalmazott, úgyszintén, aki az állatkínzás ellen kiadott rendeletet vagy szabályrendeletet megszegte, elzárással és pénzbüntetéssel volt büntetendő. A szigorú szankció ellenére azonban fontos kiemelni, hogy a normaszövegből következően ekkor még nyilvánosság nélkül meg sem valósulhatott az állatkínzás. A Csemegi-kódex 1962-ben bekövetkezett hatályon kívül helyezését követően az állatkínzás egészen 2004. szeptember 3. napjáig szabálysértésnek minősült, és az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet közrend elleni szabálysértések fejezetében, a közterület és a nyilvános hely rendje elleni szabálysértések címben kapott helyet.<sup>7</sup>

Fontos mérföldkő, hogy hatályos büntetőkódexünk, azaz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) a környezet és a természet elleni bűncselekmények között szabályozza az állatkínzás bűncselekményét. Az e fejezetben való elhelyezést az állatok kímélete indokolja, amely szoros összefüggést mutat a környezetkárosítás bűncselekmény tényállásában szereplő növények és állatok védelmével.<sup>8</sup>

2022-ben a jogalkotó minősített esetekkel bővítette az elkövetési magatartások körét, figyelemmel az állatkínzó illegális szaporítók és állatmérgezők által elkövetett cselekményekre.<sup>9</sup> 2025 júniusában az Országgyűlés további szigorításra irányuló törvényjavaslatot fogadott el, így a közeljövőben a jogszabály újabb módosítása várható, többek között az illegális állatkereskedők elleni fellépés területén.<sup>10</sup>

Tekintettel arra, miszerint az állatok nem jogalanyok, így a védendő jogtárgy napjainkban is a társadalom nyugalma, valamint az élővilág részét képező állatokkal való kíméletes bánásmód mint emberi kötelesség.<sup>11</sup> Ebből fakadóan a

<sup>7</sup> BERTALDÓ ANDRÁS: Az állatkínzás bűncselekménye. *Belügyi Szemle*, 2016 (4), 102–115.

<sup>8</sup> VASKUTI ANDRÁS: *A Büntető Törvénykönyv 2012–1978*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2013, 530–531.

<sup>9</sup> VETTER SZILVIA: Az állatkínzás büntetőjogi tényállásának szigorítása Magyarországon az elmúlt évtizedek kriminológiai és pszichológiai kutatásainak tükrében, <https://ugyeszeklapja.hu/?p=4216>.

<sup>10</sup> <https://kormany.hu/hirek/megszavazta-az-orszaggyules-az-allatvedelmi-szabalyok-szigoritasat>.

<sup>11</sup> TÓTH MIHÁLY – NAGY ZOLTÁN: *Magyar Büntetőjog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014, 231.

büntetőjogi szigorítás nem az „állatjogok” elismerését jelenti, hanem véleményem szerint azon felismerésre vezethető vissza, miszerint az embernek kötelessége lehetőségeihez mérten szükségtelen szenvedéstől mentes életet biztosítani az érző élőlényeknek.

### 3. AZ ELKÖVETÉSI MAGATARTÁS KÉRDÉSKÖRE AZ ALANYI OLDAL TÜKRÉBEN

A fokozatos szigorítás ellenére fontos rögzítenünk, hogy az állatok sérelmére elkövetett cselekmények nem minden esetben bírnak büntetőjogi relevanciával – e körben említhető például a zoofília problematikája, amelynek a *sui generis* kriminalizálására még nem kerül sor –, és a Btk. hatálya alá eső állatbántalmazások társadalomra veszélyessége sem ugyanakkora. E gondolatot alapulvéve, tanulmányom következő fejezetében az állatkínzó elkövetők tipizálására törekszem.

#### 3.1. A mulasztással megvalósított állatkínzás

##### 3.1.1. Az aktív és a passzív állatkínzás elhatárolása

Az elkövetési magatartásokhoz kapcsolódóan mindenekelőtt fontos különbséget tenni az aktív és passzív állatkínzás között.

A „bánásmód” fogalmába tartozik minden olyan fizikai ráhatás és tartási, gondozási mulasztás (például tartós éheztetés), amely nem tartozik a bántalmazás körébe, mégis az állat szenvedését idézi elő.<sup>12</sup> A gyakorlat tapasztalatai azt tükrözik, hogy számos esetben az állatkínzót nem az ártás szándéka, hanem hanyagság vezérli.<sup>13</sup>

A bántalmazás tehát aktív magatartással, rendszerint egyszeri cselekménnyel követhető el, míg a bánásmód egyaránt lehet aktív és passzív magatartás, illetve mulasztás is, és a bántalmazással szemben hosszabb periódust, folyamatos ráhatást vagy elhanyagolást jelent.<sup>14</sup> Példával szemlélítve, a Kúria a Bfv. II.1.314/2017. számú ügyben hozott határozata szerint a takarmányozásra vonatkozó kötelezettség több napon át tartó elmulasztásának célja – függetlenül ennek konkrét okától – nem lehet más, mint az állat sanyarú helyzetben tartása, amely következménybe a mulasztást elkövető személy belemegy, azaz eshetőleges

<sup>12</sup> KARSAI KRISZTINA (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex Kiadó, 2013, 534.

<sup>13</sup> NAGY CSILLA: Az állatkínzás, mint bűncselekmény, <https://kutyatar.hu/2017/04/az-allatkinzas-mint-buncselekmeny>.

<sup>14</sup> BERTALDÓ 2016, 105.

szándékkal, tartós, indokolatlan bánásmód alkalmazásával követi el állatkínzás bűncselekményét.<sup>15</sup>

A mulasztás kapcsán a tettesi kör szűkebb, mint a tevőlegesen elkövetett állatkínzás esetén, hiszen mulasztás miatt az vonható jogi felelősségre, akinek egyébként kötelessége lenne valamely magatartás tanúsítása. Ebből fakadóan tehát a mulasztással elkövetett állatkínzás *delictum proprium* azáltal, hogy elkövetője csak az állat tartója lehet.

Míg mulasztással elkövetett állatkínzás mögött közöny, nemtörődomség vagy egyszerűen tudatlanság állhat, az aktív állatkínzás mögött meghúzódó tényezők ennél árnyaltabbak, amelyeket tanulmányom később részletesen kifejt az emberi élet védelme mint az állatkínzás áttételes jogi tárgya<sup>16</sup> fényében.

### 3.1.2. *A jó gazda gondossága mint közigazgatási jogi fogalom büntetőjogi vonzatai*

A mulasztással megvalósított állatkínzás lényegében azon esetköröket öleli fel, amikor az állattartó elmulasztotta az adott faj tartásával kapcsolatos zsinórmérték szerint ellátni az állatát.

Noha a Btk. nem használja a „jó gazda gondossága” kifejezést, a fentebb kifejtettek tükrében megállapíthatjuk, hogy az „indokolatlanul olyan bánásmódot alkalmaz” fordulat lényegében a jó gazda gondossága elmulasztásának feleltethető meg.

A jó gazda gondossága kritérium túlmutat a domesztikált állatok tartására vonatkozó természetes elvárásokon: e fogalom tárgyi köre lefedi a teljes állatvédelmi rezsimet, a használatba vont környezeti elemeket és magánjogi kontextusban a tulajdonjog minden tárgyát.<sup>17</sup>

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: Ávtv.) 4. §-a deklarálja, hogy az állattartó köteles a jó gazda gondosságával eljárni, az adott állat fajának, fajtájának, és élettani szükségleteinek megfelelő életfeltételekről gondoskodni.

A jó gazda gondosságának elmulasztása tehát elsődlegesen közigazgatási jogi jogsértést jelent, amelynek azonban egyes kirívóan súlyos vetületei büntetőjogi relevanciával is bírhatnak.

<sup>15</sup> Lásd „Amennyiben az elkövető magatartása az állatkínzás törvényi tényállásába illeszkedik, akkor az büntetőjogi, és nem közigazgatási jogi jogsértés.” Tájékoztató a Kúria Bfv.II.1.314/2017. számú jelentős ügyben 2018. február 7-én hozott határozatáról, <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/ha-az-elkoveto-magatartasa-az-allatkinzas-torvenyi-tenyallasaba-illeszkedi-akkor-az>.

<sup>16</sup> AMBRUS 2021, 455.

<sup>17</sup> HORVÁTH GERGELY: A „jó gazda gondosságának” normatív kibontása az agrár-környezetjogban. *Jog-Állam-Politika*, 2011 (1), 25–48.

E körben példaként említhető Fülöp kutya története: 2017-ben egy nagycerkeszi lakos, Fülöp elnevezésű keverék kutyáját egy hordóban oly módon tartotta, hogy a lánc az állat nyakára szorosan rátekeredett, és fejének eldeformálódását eredményezte, akadályozva azt a táplálkozásban is.<sup>18</sup> A láncon tartás önmagában nem büntetőjogi kategória, hanem közigazgatási normasértést jelent, így a jegyző eljárását alapozhatja meg a 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról 14. § (12) bekezdése értelmében.

Figyelemmel azonban az eset összes körülményére, az állatnak való jelentős, indokolatlan szenvedésokozásra, nem lehetett kérdéses a büntetőjogi fellépés szükségessége. A terheltek büntetlen előélete ellenére sem látott lehetőséget a Nyíregyházi Járásbíróság a fogházbüntetésnél enyhébb szankció kiszabására. A fentebb említett társadalmi szemléletváltás, az állatokkal szembeni érzékenység kapcsán pedig említésre érdemes, hogy az ítélet kihirdetésére a vádlottak távollétében került sor, mivel a terhelteket számos atrocitás érte, így az eljáró bíró kérelmükre engedélyezte távolmaradásukat.<sup>19</sup>

### 3.2. Az anyagi haszonszerzés motiválta állatkínzás

#### 3.2.1. A szaporító állatkínzó

Noha hivatalos statisztikákkal nem rendelkezünk a hazánkban gazdátlanul kóborolni kényszerülő kutyák és macskák számáról, minden állatvédelem iránt érdeklődő számára jól ismert probléma a menhelyek és gyepmesteri telepek túlszűfoltóságának a problematikája. Mindez a felelőtlen háziállat-vásárlással és az ennek teret engedő szaporítással függ össze.

Álláspontom szerint az állatvédelmi tevékenység hatékonyságát gátolja, hogy míg a köznyelv különbséget tesz szaporító és tenyésztő között, a jogszabályok nem definiálják, mit értünk e fogalom alatt. A Fédération Cynologique Internationale (a továbbiakban: FCI) nemzetközi szabályzata értelmében tenyésztési tevékenységet kizárólag származási lappal rendelkező kutyákkal lehet folytatni, amelyek egészséges temperamentumúak, funkcionálisan épek, öröklődő betegségtől mentesek, és amelyek az FCI által elismert módon törzskönyvezettek, illetve függelékben regisztráltak.<sup>20</sup> A partnerországokban, így hazánkban is e

<sup>18</sup> KOVÁCS-ANGEL MÁRIA: Válogatott kínzásokat élt túl a nagycerkeszi kutya, küzdenek az életéért, <https://24.hu/kozelet/2017/04/12>.

<sup>19</sup> A tárgyalás anyagának rögzítése: Friss Média: Fülöp kutya gyilkosainak pere – fogház az állatkínzóknak, <https://m.youtube.com/watch?v=2eTj5bdA5F0&t=3s&pp=2AEDkAIB>.

<sup>20</sup> F.C.I. Nemzetközi Tenyésztési Szabályzat. 3., [https://www.kennelclub.hu/files/files/KENNELCLUB/FCI\\_tenyesztesi\\_szabalyzat.pdf](https://www.kennelclub.hu/files/files/KENNELCLUB/FCI_tenyesztesi_szabalyzat.pdf).

kritériumoknak való megfelelés szükséges tehát bejegyzett kennel működtetéséhez, azonban a követelmények elmulasztása nem jelenti azt, hogy a tenyésztő, pontosabban e kontextusban szaporító jogsértést követett volna el.

Különbséget kell tennünk közigazgatási jogi és büntetőjogi értelemben tiltott szaporítás között. Az Ávtv. 3. § 4. pontja az állatkínzás körébe sorolja az öröklődő betegségben szenvedő – nem kísérleti célra szánt – állategyed tenyésztését és szaporítását.<sup>21</sup> Amint már fentebb említésre került, 2022 januárjától kezdődően a Btk. vonatkozó szakasza pedig a szaporítási cél érdekében, tíznél nagyobb számú kedvtelésből tartott állatra vonatkozó, a jó gazda gondosságának elmulasztásával elkövetett indokolatlan bánásmód vagy bántalmazás fordulattal egészült ki.

A szaporítás jogi lépcsőfokai az alábbiak szerint csoportosíthatóak:

1. a jó gazda gondosságát teljesítő szaporítás;
2. a jó gazda gondosságát teljesítő, de örökletes betegségben szenvedő egyed szaporítása;
3. a jó gazda gondosságát nem teljesítő, tíz egyedszám alatti szaporítás;
4. a jó gazda gondosságát nem teljesítő, tíz egyedszám feletti, de nem haszonszerzésre törekvő szaporítás;
5. a jó gazda gondosságát nem teljesítő, tíz egyedszám fölötti haszonszerzési céllal megvalósított szaporítás.<sup>22</sup>

Bár etikai problémák mindegyik esetben felvetődnek, büntetőjogi relevanciával csupán utóbbi kategória bír.

A szaporító mindig anyagi haszonszerzésre törekszik az állatok értékesítése által, a profit maximalizálása érdekében az adott fajta több egyedét is tartja, nem végez genetikai vizsgálatokat a pároztatás előtt, törzskönyvet sem ad az állatokról, azonban büntetőjogi relevanciával mindez akkor bír, ha az állattartó elmulasztja a jó gazda gondosságát a fentebb kifejtettek szerint.

A cél nem az állat bántalmazása, hanem a pénzszerzés akár az állat jólétének kárán is, azaz az állatkínzás e tekintetben nem az állat szándékos, fizikai bántalmazása során valósul meg.

Az európai jogirodalom hagyományosan a tudatos gondatlanságot (*luxuria*) és a hanyag gondatlanságot (*negligentia*) különbözteti meg.<sup>23</sup> Könnyen elképzel-

<sup>21</sup> Ávtv. 3. § 4. pont: „állatkínzás: az állat szükségtelen, fájdalmat okozó bántalmazása, vagy olyan hatást eredményező beavatkozás, bánásmód, valamint szükségleteinek olyan mértékű korlátozása, amely tartós félelmet vagy egészségkárosodást okozhat, továbbá az öröklődő betegségben szenvedő – nem kísérleti célra szánt – állategyed tenyésztése, szaporítása”.

<sup>22</sup> FODOR KINGA – KAJÓ CECÍLIA – MÁRKUS GABRIELLA: A szaporítótelepek büntetőjogi és polgári jogi oldala. *Jegyző és Közigazgatás*, <https://jegyzo.hu/a-szaporitotelepek-buntetojogi-es-polgari-jogi-oldala>.

<sup>23</sup> BÉKÉS IMRE: *A gondatlanság a büntetőjogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1974, 339.

hető, hogy a jó gazda gondosságának elmulasztására azért kerül sor, mert adott fajta tartási sajátosságait nem ismeri a szaporító – sajnálatos módon ez gyakran előfordul például kisállat-kereskedésekben –, azaz hanyag gondatlanságából fakadóan nem is feltételezi, hogy állatkínzást követ el. Bár célja nem az volt, hogy szenvedést okozzon az állatnak, amennyiben tudata átfogta, hogy nem ideálisak a tartási körülmények, úgy véleményem szerint az eshetőleges szándék meglelte okán e körben a tudattartam meghaladja a gondatlanság fokát, így a cselekmény minősítése nem lehet más, mintsem állatkínzás.

A szaporítás és az állatkínzás mezsgyéjén gyakorlati problémaként jelentkezik a hangszákvágató műtétek elvégzése. Az úgynevezett „szaporítótelepek” titokban tartása érdekében számos esetben kerül sor ilyesfajta beavatkozások elvégzésére. A debarkálás során a hangszálak sebészeti úton kerülnek eltávolításra, így a kutya nem vokalizál, ám a regenerálódást követően nyüszítő hangot kiadhat.<sup>24</sup>

Tanulmányom ezen alfejezetének zárásaként egy jogesetet mutatok be röviden. A jogalkalmazót gyakran éri az a vád a közvélemény részéről, miszerint nem kellő szigorral jár el állatkínzásos ügyek elbírálásakor, a karcagi szaporítótelep működtetőjét azonban szabadságvesztéssel sújtotta a másodfokon eljáró Szolnoki Törvényszék. A történeti tényállás szerint a büntetlen előéletű, kistestű kutyák tenyésztésével foglalkozó férfi műtéti úton összesen hetven állat hangszálát vágatta ki azért, hogy lakókörnyezete ne észlelje a nagyszámú kutya tartását. 2023 októberében megállapították büntetőjogi felelősségét állatkínzás büntetében, és egy év hét hónap, fogház fokozatban végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, továbbá kettő évre eltiltották a közügyek gyakorlásától.<sup>25</sup>

### 3.2.2. Az állatkínzás a viadaloztatás tükrében

A tiltott állatviadal szervezése a Btk. 247. §-ában került szabályozásra. A Btk. 244. § (2) bekezdés e) pontja szerint állatkínzás minősített esete valósul meg, amennyiben az állatkínzást állatkínzás vagy tiltott állatviadal szervezése bűncselekmény miatti elítélést követő két éven belül követték el.

Az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXVIII. törvény indokolása kiemelte, miszerint a szigorítást az a gyakorlati megfontolás indokolta, hogy súlyosabban legyen büntetendő a hasonló bűncselekményt rövid időn belül ismételten elkövető személy

<sup>24</sup> <https://www.arcnum.com/hu/online-kiadvanyok/Kutyatar-kutyatar-1/nagy-kutyalexikon-2BCD/debarkalas-3E5/>.

<sup>25</sup> Szolnoki Törvényszék – Végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték a 70 kiskutya hangszálát kivágató karcagi tenyésztőt, <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/szolnoki-torvenyszek-vegrehajtando-szabadsagvesztesre-iteltek-70-kiskutya>.

akkor is, ha korábbi bűncselekményei miatt nem végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, így nem minősül különös visszaesőnek.

Az elkövetői kör három nagyobb csoportra osztható. Az első típusú viadalok gyakran spontán, szervezetlen módon zajlanak, és pénzért, drogokért vagy kérdésből kerülnek megrendezésre. A második típusnál a kutyákat kiegészítő jövedelem és szórakoztatás céljából használják fel. Az utolsó típus a profi szervezőké, akik több generáción át szelektálnak potenciális „viadorkutyákat”. Ezek a harcosok óriási összegeket keresnek azzal, hogy tenyésztési díjat szednek bajnok kutyáik pároztatásáért.<sup>26</sup>

Fontos mérőszám hazánkban, hogy a Btk. 247. § (1a) bekezdése szerint nemcsak az állatviadal szervezői vagy azon ténylegesen fogadást kötő személyek, hanem a passzív nézők is elkövethetik a tiltott állatviadal szervezésének vétségét.

Az állatkínzás és a tiltott állatviadal szervezésének halmazatban történő megállapítására említhető esetpélda a nagykovácsi viadaloztatók esete. Az első fokon eljáró Nagykovácsi Járásbíróság végrehajtandó szabadságvesztésre ítélte azon terhelteket, akik hosszabb időn át, szervezeten harcoltatták staffordshire terrier jellegű kutyáikat, a sérült állatok ellátásáról pedig nem gondoskodtak.<sup>27</sup>

Noha ezen elkövetői kört tanulmányom az anyagi haszonszerzés motiválta elkövetéssel összefüggésben emelte ki, a teljesség kedvéért említésre érdemes, hogy kutatások szerint az elkövetők számára a kutya státuszszimbólum – rajtuk keresztül mutatják meg gazdáig erejüket és kitartásukat. Ebből fakadóan amikor egy-egy kutya veszít, akkor gazdája nemcsak anyagi kárt szenved, hanem a hírnevén is csorba esik.<sup>28</sup>

### 3.3. Az állatorvos érintettségének kérdése

*„Fogadom, hogy állatorvosi működésem közben az állategészségügyi és állatvédelmi törvényeket és rendeleteket betartom. Szakértői véleményeket és bizonyítványokat mindig igaz meggyőződésem és legjobb tudásom szerint, egyéni érdekre való tekintet nélkül adok.”* Így szól az állatorvosi eskü szövege, azonban amennyiben végiggondoljuk a fentebb bemutatott cselekmények elkövetési körülményeit, láthatjuk, hogy egyes állatkínzások, például szaporítótelepek esetében hangsúlyos vagy a kölykök külföldre vitelekor a szükséges dokumentumok kiállításá, illetve állatviadal

<sup>26</sup> ORHAN YILMAZ – FUSUN COSKUN – MEHMET ERTUGRUL: Social Aspect of Dog Fighting. *International Journal of Livestock Research*, 2015 (1), 1–7.

<sup>27</sup> <https://index.hu/fomo/2025/03/11/nagykoros-jarasbirosag-kutyaviadal-targyalas-itelet/>.

<sup>28</sup> <https://www.aspcanews/what-dogfighting-why-does-it-still-happen-and-how-can-i-stop-it>.

után az értékes harci kutyák ellátása, nem kivitelezhető szakértelem nélkül. Ez pedig véleményem szerint szükségessé teszi, hogy – bármilyen paradoxon is e kifejezés – az állatkínzásban részt vevő állatorvos szerepére is kitekintsünk néhány sor erejéig.

### 3.3.1. Az eutanázia dilemmája

A Kamara Szabályzata külön pontként rögzíti azon evidenciát, miszerint az állatorvos köteles az állat-, a környezet- és a természetvédelmi jogszabályokat betartani és betartatni.<sup>29</sup> Amennyiben eutanázia szükséges, az állatorvos felelőssége azon mód megválasztása, amely a legkevesebb szenvedést eredményezi.<sup>30</sup> Felmerül a kérdés: a nem megfelelő módszer megválasztása lehet-e állatkínzásként értékelhető, vagy pedig az eutanázia mint cél önmagában kizárja a törvényszöveg szerinti indokolatlanság kitétel?

E dilemma nem elméleti kérdés. 2023 tavaszán kereste fel a „Bojtár” Jogsegélyszolgálatot egy civil szervezet, egyfelől azzal, hogy jogilag aggályos-e, ha az állatorvos a „harapósnak” titulált, de hatóság által veszélyessé nem nyilvánított és egészséges ebet elaltatja az állattartó kérésére, másfelől pedig az a kérdés merült fel, hogy állatkínzást követ-e el az állatorvos, aki a nyílt utcán a kóbor állatot előzetes kábítás nélkül T6-os szerrel előzetes kábítás nélkül szíven döf.<sup>31</sup>

A halálos injekciók alkalmazása minimálisra csökkenti a fájdalmat és a szenvedést, ha az állatok könnyen kezelhetők és rögzíthetők a beadáshoz. Az intravénás beadás lehetővé teszi a gyors elosztást a szívbe és a központi idegrendszerbe, ahol gyors és egyenletes eszméletvesztést okoznak, azonban állatjóléti szempontból aggályként merül fel a premedikációs szakasz, az előzetes érzéstelenítés kérdése.<sup>32</sup> Főszabály szerint a T-61 oldatos injekció állatjóléti megfontolások miatt csak

<sup>29</sup> A Magyar Állatorvosi Kamara Etikai És Eljárási Szabályzata II. 4. pont, [https://maok.hu/storage/uploads/44b749ef-ddb4-4e0f-a1a2-1999d0ce8261/Etikai\\_es\\_Etikai\\_Eljarasi\\_Szabalyzat\\_2023januar1\\_tol-hatalyos.pdf#:~:text=Jelen%20Etikai%20Szab%20c%3%A9lja%2C%20hog%20a%20Magyar%20%20%3A1llatorvosi,verseny%20tisztas%3%A1ga%2C%20az%20%20%3A1llat%20%20%3A1llom%3%A1ny%20v%3A9delme](https://maok.hu/storage/uploads/44b749ef-ddb4-4e0f-a1a2-1999d0ce8261/Etikai_es_Etikai_Eljarasi_Szabalyzat_2023januar1_tol-hatalyos.pdf#:~:text=Jelen%20Etikai%20Szab%20c%3%A9lja%2C%20hog%20a%20Magyar%20%20%3A1llatorvosi,verseny%20tisztas%3%A1ga%2C%20az%20%20%3A1llat%20%20%3A1llom%3%A1ny%20v%3A9delme).

<sup>30</sup> Szakmai irányelv a társállatok eutanáziájának elvégzésére. [https://maok.hu/storage/uploads/63e910a5-25d5-4b9d-bce3-e213f318f4a4/euthanasia\\_szakmaiiranyelv\\_2019\\_majus\\_8.pdf](https://maok.hu/storage/uploads/63e910a5-25d5-4b9d-bce3-e213f318f4a4/euthanasia_szakmaiiranyelv_2019_majus_8.pdf).

<sup>31</sup> KAJÓ CECÍLIA: Állatkínzó állatorvosok? – egy állatorvos hallgató dolgozatának lehetséges büntetőjogi vetületei. 2023. 1., [https://www.jogiforum.hu/wp-content/uploads/2023/08kajocecilia\\_allatkinzo\\_allatorvosok\\_cimlappal.pdf](https://www.jogiforum.hu/wp-content/uploads/2023/08kajocecilia_allatkinzo_allatorvosok_cimlappal.pdf).

<sup>32</sup> NÉBIH Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatóság: Gyakorlati útmutató az állatok kíméletes leölésének, az állati tetemek és a fertőzött anyagok ártalmatlanításának, valamint az ártalmatlanítást követő takarítás-fertőtlenítés végrehajtásához. 42., <https://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/525547297/L.-Á.-T.+utmutato+2023+hu.pdf>.



eszméletlen állaton alkalmazható.<sup>33</sup> KAJÓ CECÍLIÁVAL egyetértve megállapíthatjuk, hogy *„amennyiben maga az altatás olyan körülmények között, olyan eszközökkel, olyan szerekkel történt, melyek nem felelnek meg a szakmai irányelvnek és szenvedést vagy különös szenvedést okoztak, úgy a szabálytalan eljárás kimerítheti az állatkínzás bűncselekményét.”*<sup>34</sup>

### 3.3.2. Korrupciós bűncselekmények egy vetülete az állatkínzás fényében

Az állatorvos közreműködhet állatkínzás megvalósításában anélkül is, hogy tetteleg érintené az állatot. Sajnálatos tény, hogy hazánk élen jár az illegális kutya-kereskedelemben, legutóbb példának okáért a Telex forgatott dokumentumfilmet e problémáról.<sup>35</sup> Noha jogi értelemben nem merítik ki a törvényi tényállást, etikai-erkölcsi értelemben az ehhez asszisztáló állatorvosok az állatbántalmazás bűnsegédei.

Az állatkínzásként való minősítés hiánya nem jelenti azonban azt, hogy az elkövetők kicsúsznának a büntetőjog markából. 2023 decemberében emelt vádat a Szegedi Regionális Nyomozó Ügyészség vezető beosztású hivatalos személy által előnyért, a hivatali kötelességét megszegve, bünszövetségben, üzletszerűen elkövetett hivatali vesztegetés elfogadásának büntette és más bűncselekmények miatt tíz személy ellen. A vádirat szerint egy vezető beosztású hatósági állatorvos és egy szolgáltató állatorvos közreműködött biankó kisállat útlevelek kiállításában, anélkül, hogy az állatokon vizsgálatot végeztek volna el, e vizsgálatok nélkül igazolták a szállításra való alkalmasságot, és a szállítmányokat kísérő bizonyítványokat is kiállították.<sup>36</sup>

A kereskedelemre vonatkozó uniós és hazai előírások megsértése mellett állatkínzás gyanúja azért merülhet fel ilyesfajta esetekben, mert az állatok, főleg ebek, az útlevelemben feltüntetettnél jóval fiatalabb korban kerülnek szállításra – hiszen minél kisebb a kölyök, annál aranyosabb, így annál nagyobb mértékben irányul rá a nem tudatos vásárlók érdeklődése –, és a csomagtérben összezsúfolva, nem ritkán százas nagyságrendben hagyják el az országhatárt.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Ibid. 41.

<sup>34</sup> KAJÓ 2023, Ibid.

<sup>35</sup> SZILI TAMÁS – SZILÁGYI MÁTÉ – LENGYEL-SZABÓ PÉTER – LERCH JÚLIA – FILLÉR MÁTÉ: Magyarország, a kutyaagyártó nagyhatalom, <https://telex.hu/video/2022606/23/magyarorszag-a-kutyagyarto-nagyhatalom>.

<sup>36</sup> Vádemelés egy állatorvos és társai ellen korrupció miatt – fotókkal – a Központi Nyomozó Főügyészség sajtóközleménye, <https://ugyeszseg.hu/vademeles-egy-allatorvos-es-tarsai-ellen-korrupcio-miatt-fotokkal-a-kozponti-nyomozo-fougyeszseg-sajtokozlemenye>.

<sup>37</sup> PALLÓS LÁSZLÓ: „A NÉBIH szerepe az állatvédelemben” című, állatvédelmi szakjogász képzésen megtartott előadás. Miskolc, 2024. március 23.

### 3.4. A személy elleni erőszakos bűncselekmény elkövetését rizikófaktorként magában rejtő állatkínzás

Tanulmányomban eddig azon elkövetői köröket emeltem ki, akiknek elsődleges motivációja nem az állatnak való fájdalomkózos volt. A Btk. 244. § (1) bekezdés a) pontjának első fordulata azonban azon helyzeteket kriminalizálta, amikor az elkövető célja a gerinces állat indokolatlan szenvedése.

Amennyiben e kérdést úgy tesszük fel, hogy vajon miért esik jól bárkinek is, hogy nálánál gyengébb élőlényt bántalmaz, már jóval markánsabban érzékelhető az állatokkal szembeni kegyetlenség tárgyi súlya.<sup>38</sup>

A halálos kapcsolódás egyfajta sajátos körforgás az emberek és az állatok elleni erőszak között. Ezen elmélet értelmében az elkövető először a leggyengébben gyakorol, majd később az embertársai ellen fordul. Számos kutatás kimutatta, hogy az erőszakos bűncselekményt elkövetők életének meghatározó jelentőségű fordulópontja volt az állatkínzás alatt átélt extázis.<sup>39</sup>

Írásomnak nem célja azt sugallani, hogy minden állatbántalmazó később embertársai elleni cselekményt fog elkövetni, ugyanakkor felmerül a fentebb kifejtettek tükrében, vajon az állatkínzó elkövető társadalomból való kiemelése eredményezheti-e az emberek védelmét is. Megjegyzendő, hogy míg a szabályozás kezdeti éveiben a szakirodalom csupán ritkábban tárgyalt aspektusát képezte az állatkínzás, az újabb kutatások immár az állatok bántalmazásának aspektusait az azzal együtt előforduló erőszakos cselekményekkel, tipikusan családon belüli erőszakkal, bullyinggal, partnerbántalmazással összefüggésben elemzik,<sup>40</sup> azaz kapcsolódási pontok lelhetők fel a személy elleni erőszakos és az állatok „sérelmére” elkövetett cselekmények között. Knoll kutatása szerint azok, akik életük elején kegyetlen cselekedeteket hajtanak végre állatokon, érzéketlenné válnak életük későbbi szakaszaiban.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> D. HORVÁTH VANESSZA: Állatbántalmazás a „globális faluban”? Az állatokkal kapcsolatos bűncselekmények online vetületei. *Acta Animalia Hungarica*, 2025 (2), 24–44.

<sup>39</sup> SEBŐK MELINDA JUDIT: Beteg vagy állatkínzó? Mi áll a háttérben a bántalmazásnak? *Miskolci Jogtudó*, 2025 (1), 109–120.

<sup>40</sup> INES VRECKO: Criminological aspects of animal abuse: A review study. *Kriminologija & Socijalna Integracija*, 2019 (1), 86.

<sup>41</sup> VIVIAN A. ZUNIGA: *A Descriptive Study of Serial Killers and the Presence of Macdonald Trial Symptoms. Master Theses*. Grand Valley State University, 2021, 18–19, <https://scholarworks.gvsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2018&context=theses>, idézi: D. HORVÁTH VANESSZA: A fiatalok állatkínzás kriminológiai vonatkozásai a családon belüli erőszak tükrében. In: JÁVORSZKY HUNOR BENDEGÚZ – KISS MÁTYÁS – VÁRALLAI LUCA (szerk.): *Sub pondere crescit palma. Tanulmányok az Óriás Nándor Szakkollégium fennállásának 10. évfordulójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégium, 2023, 86–101.

Noha értelemszerűen nem tehetünk egyenlőséget soha az ember és az állat közé, érdemes eltöprengeni azon, mi biztosítja egy állatokkal kegyetlenkedő személy esetében, hogy kezeletlen érzelmei idővel nem fordulnak mások ellen. Ezzel összefüggésben a Pesti Központi Kerületi Bíróság egy 2018-ban, állatkínzás miatt indult büntetőügyben hozott ítéletének indokolását idézem: *„a bíróság azt is figyelembe vette, hogy az állatkínzás bűncselekményének igazi társadalomra veszélyességét az adja, hogy aki képes egy állatot ilyen módon bántalmazni (...), sokkal könnyebben követ el erőszakos cselekményeket az embertársai sérelmére is”*.<sup>42</sup>

#### 4. AZ ALKALMAZHATÓ JOGHÁTRÁNYOK KÉRDÉSE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZOK EREDMÉNYESSÉGÉRE

Amint az egyes jogesetek bemutatása során látható, nem példa nélküli, hogy végrehajtandó szabadságvesztés kerül kiszabásra. A büntetési tételek valóban nem érték el a hivatkozott ügyekben a büntetési tétel felső határát, ugyanakkor ez nem feltétlenül értékelhető negatívumként abból a szempontból, miszerint empirikus kutatások szerint a hosszú tartamú szabadságvesztés-büntetés éppen, hogy negatívan befolyásolja a szabadulás utáni jogkövető magatartást. Gönczöl álláspontja szerint a reintegrációs törekvések legnagyobb problémája a börtönben „kinevelődő” bűnöző-utánpótlás.<sup>43</sup>

Általánosságban véve kijelenthetjük, hogy – a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásának kivételével – e büntetési nem is csupán időlegesen képes biztosítani a társadalom védelmét a normaszegő elkövetőtől: a szabadságvesztés akkor éri el a célját, amennyiben a büntetés kitöltése után a terhelt képes visszailleszkedni a társadalomba, ellenkező esetben csupán elodáztuk az érdemi problémát.

Ebből következően kiemelten fontos kezdeményezésként értékelhető a Közös ügyünk az Állatvédelem Alapítvány és Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága közötti, 2025 tavaszán útjára indított együttműködés, amelynek keretében menhelyi kutyák kerülnek elhelyezésre kettő hazai bv.-intézménybe, ahol az elitéltek szakemberek irányítása mellett foglalkozhatnak majd az állatokkal.<sup>44</sup>

A tudatlanságból, vagy akár nehéz anyagi helyzetre visszavezethetően a megfelelő tartási körülmények biztosításának elmaradásából fakadó állatkínzás esetében véleményem szerint a cselekmény tárgyi súlyának a végrehajtásában

<sup>42</sup> GÓCZA 2025, 81.

<sup>43</sup> BREZOVSKI ANNA LUCA: A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció. *Magyar Rendészet*, 2024 (1), 17–32.

<sup>44</sup> <https://bv.gov.hu/intezetek/bv.szervezet/hirek/9650>.

felfüggesztett szabadságvesztés felel meg, azonban csupán abban az esetben, amennyiben a jogalkalmazó él a Btk. 71. § (2) bekezdés i) pontjában deklarált lehetőséggel, és pártfogó felügyeletet kiegészítő külön magatartási szabályként kötelezi az állatkínzót edukációs tanfolyamon való részvételre.

Véleményem szerint megfontolandó volna az állattartástól eltiltás, mint ön-álló intézkedési nem bevezetése. A hatályos szabályozás szerint, amennyiben egy ügyben büntetőeljárás indult, úgy adott személlyel szemben az állattartástól eltiltás érvényesítésére polgári perben kerülhet sor a büntetőeljárás jogerős befejezését követően,<sup>45</sup> mindez azonban egy újabb peres eljárást, így jelentős idővesztést is eredményez.

## 5. ÉRTÉKELŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Tanulmányomban arra törekedtem, hogy átfogó képet nyújtsak az állatkínzás büntetőjogi törvényi tényállását kimerítő elkövetőkről. Álláspontom szerint a törvényszöveg alapján három nagyobb háttértényezőt nevesíthetünk:

1. a tudatos állatkínzás (az állat bántalmazása),
2. az állat sorsával szembeni közönyből fakadó állatkínzás (mulasztásban megvalósuló állatkínzás),
3. gazdasági haszonszerzésre visszavezethető, jó gazda gondosságát elmulasztó bánásmód, amely súlyosabb esetekben büntetőjogi értelemben értékelt állatkínzásként minősíthető (pl. szaporítással összefüggő állatkínzás).

Tanulmányom részfejezeteiben egy-egy jogesettel kívántam alátámasztani, hogy a felvetett kérdések nem elméleti jellegűek. Írásomban olyan jogeseteket emeltem ki, amelyekben valóban indokoltnak látta a bíróság, hogy „börtön járjon az állatkínzónak.”

Az állatkínzás vizsgálata számos más bűncselekménnyel összefüggésben releváns lehet, erre kívántam rávilágítani azáltal, amikor az állatorvos szerepét a korrupciós bűncselekmények egy vetületeként vizsgáltam.

Az eredményes küzdelem jegyében soha nem feledkezhetünk meg a háttértényezők feltérképezéséről, hiszen mind a speciális, mind pedig a generális prevenció csak kellően elrettentő, azonban – amennyiben az elkövető személyiség-jegyei lehetővé teszik – a nevelő hatást is érvényre juttató büntetés kiszabása által érhető el.

<sup>45</sup> LÉNÁRDNÉ MALETICS BORBÁLA: A tevékenységtől eltiltás, mint az állatvédelem polgári jogi eszköze. *Acta Animalia Hungarica*, 2025 (1), 64–73.

E gondolattal összefüggésben indokolt röviden kitérni a büntetés céljának problematikájára – végtére is, ha van bűnös, akkor szükségszerűen lennie kell büntetésnek is. Napjainkban a közösségi média felületeit böngészve, az állatkínzásokról tudósító hírek alatt a komment szekcióban szinte nem is láthatunk mást, mintsem szabadságvesztés kiszabásának követelését. Érdemes tehát eltöprengeni azon, hogy valóban a személyi szabadság megvonása a megfelelő szankció?

Tekintettel a személy elleni erőszak és az állatkínzás közötti kapcsolódási pontokra, magam is azon az állásponton vagyok, hogy bizonyos esetekben a társadalom tagjainak védelme indokolja az elkövető elkülönítését, és az állatkínzás elbagatellizálása súlyos tragédiákhoz is vezethet. Véleményem szerint a legproblematisabb az lehet, amennyiben a szabadságvesztés végrehajtása felfüggesztésre kerül, de nem egészül ki a büntetés valamilyen intézkedéssel, például pártfogó felügyelet keretei közötti edukációs tanfolyamon való részvételre kötelezéssel.

Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy egyes esetekben az elkövetés abból fakad, miszerint az elkövető nincs tisztában azzal, mekkora szenvedést okozott egy érző lénynek, főként, ha mikrokörnyezetében eddig nem volt lehetősége meg tapasztalni a kötődés erejét. Ekkor valamely állatmenhelyen végzett közérdekű munka vagy jóvátételi munka szakmai felügyelet mellett hosszú távon nagyobb potenciált rejthet magában.

Az egyes elkövetési magatartások mögött rejlő személyiségjegyek feltárása alapján juthatunk el azon kérdés megválaszolásához, hogy valóban indokolt-e a végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása az állatkínzást elkövetőkkel szemben. Bármilyen szankciót is alkalmazzon az eljáró bíróság az eset összes körülményének mérlegelését követően, álláspontom szerint az állatkínzás elleni fellépés csak úgy lehet igazán eredményes, ha arra törekszünk, hogy a nevelés és ezáltal hosszú távon a társadalmi szemléletváltás eszméje is érvényesüljön.

Az állatvédelem, amint az a 2021-es nemzeti konzultáció meghirdetését megelőző sajtókonferencia során elhangzott,<sup>46</sup> közös ügyünk, ebből fakadóan az állatkínzás elleni fellépés is komplex szemléletmódot követel meg. Példának okáért, egy sebesülten talált, harapásnyomokkal tarkított és viadalokon „próbakutyaként” használt, azonban mikrochippel el nem látott eb esetében ott rejlik az a tény is, miszerint adott állat ilyen körülmények közé kerülhetett. Azaz valaki, valamikor, elképzelhető, hogy nem is harcoltatás céljából, csak a kellő körülmétekintést elmulasztva úgy értékesítette a szaporulatát, hogy nem látta el elektronikus transzponderrel, illetve nem ellenőrizte az új gazda tartási körülményeit. Ez egyrészt nehezíti egy büntetőeljárás lefolytatását, mivel a gazda

<sup>46</sup> <https://kormany.hu/hire/az-allatvedok-szamithatnak-a-kormany-tamogatasara>.

nem azonosítható, másrészt pedig rávilágít azon kényes pontra is, miszerint nem elegendő egy-egy nagy médianyilvánosságot kiváltó állatkínzás tetteinek a szigorú megbüntetése. A felelősségteljes állattartás eszméjének minél szélesebb körben való elterjedése elengedhetetlen az állatokkal szembeni kegyetlenségek megfékezéséhez.

## BIBLIOGRÁFIA

### *Jogi források*

41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

Az állatok védelme érdekében szükséges egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXVIII. törvény

Az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény

### *Felhasznált irodalom*

AMBRUS ISTVÁN: Az állatkínzás bűncselekményének jogi tárgyai, egyes dogmatikai kérdései, valamint de lege ferenda szabályozása. *Magyar Jog*, 2021 (7–8), 452–466.

BALOGH ÁGNES – TÓTH MIHÁLY (szerk.): *Magyar büntetőjog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2015.

BÉKÉS IMRE: *A gondatlanság a büntetőjogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1974.

BERTALDÓ ANDRÁS: Az állatkínzás bűncselekménye. *Belügyi Szemle*, 2016 (4), 102–115.

BREZOVSKAI ANNA LUCA: A hosszú tartamú szabadságvesztés és a reintegráció. *Magyar Rendészet*, 2024 (1), 17–32.

D. HORVÁTH VANESSZA: A fiatalkori állatkínzás kriminológiai vonatkozásai a családon belüli erőszak tükrében. In: JÁVORSZKY HUNOR BENDEGÚZ – KISS MÁTYÁS – VÁRALLAI LUCA (szerk.): *Sub pondere crescit palma. Tanulmányok az Óriás Nándor Szakkollégium fennállásának 10. évfordulójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Óriás Nándor Szakkollégium, 2023, 86–101.

D. HORVÁTH VANESSZA: Állatbántalmazás a „globális faluban”? Az állatokkal kapcsolatos bűncselekmények online vetületei. *Acta Animalia Hungarica*, 2025 (2), 24–44.

GÓCZA ÁGNES: Az emberi élet, mint állatkínzás bűncselekmény védett jogi tárgya. *Acta Animalia Hungarica*, 2025 (2), 76–92.

HORVÁTH GERGELY: A „jó gazda gondosságának” normatív kibontása az agrár-környezet-jogban. *Jog–Állam–Politika*, 2011 (1), 25–48.

KARSAI KRISZTINA (szerk.): *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex Kiadó, 2013.

- LÉNÁRDNÉ MALETICS BORBÁLA: A tevékenységtől eltiltás, mint az állatvédelem polgári jogi eszköze. *Acta Animalia Hungarica*, 2025 (1), 64–73.
- MÉSZÁROS ÁDÁM: *A bűncselekmény fogalmának alapkérdései. A bűncselekmény fogalma és csoportosítása a magyar büntetőjogban*. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2020.
- SEBŐK MELINDA JUDIT: Beteg vagy állatkínzó? Mi áll a háttérben a bántalmazásnak? *Miskolci Jogtudó*, 2025 (1), 109–120.
- TÓTH MIHÁLY – NAGY ZOLTÁN: *Magyar Büntetőjog. Különös rész*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014.
- VASKUTI ANDRÁS: *A Büntető Törvénykönyv 2012–1978*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2013.
- INES VRECKO: Criminological aspects of animal abuse: A review study. *Kriminologija & Socijalna Integracija*, 2019 (1).
- ORHAN YILMAZ – FUSUN COSKUN – MEHMET ERTUGRUL: Social Aspect of Dog Fighting. *International Journal of Livestock Research*, 2015 (1).
- VIVIAN A. ZUNIGA: *A Descriptive Study of Serial Killers and the Presence of Macdonald Trial Symptoms*. Master Theses. Grand Valley State University, 2021, <https://scholarworks.gvsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2018&context=theses>.

#### Online elérhető források

- A Magyar Állatorvosi Kamara Etikai És Eljárási Szabályzata II. 4. pont. [https://maok.hu/storage/uploads/44b749ef-ddb4-4e0f-a1a2-1999d0ce8261/Etikai\\_es\\_Etikai\\_Eljarasi\\_Szabalyzat\\_2023januar1\\_tol-hatalyos.pdf#:~:text=Jelen%20Etikai%20Szab%C3%A1lyzat%20c%C3%A9lja%2C%20hogy%20a%20Magyar%20%C3%81llatorvosi,verseny%20tisztas%C3%A1ga%2C%20az%20%C3%A1llat%20%C3%A9s%20az%20%C3%A1llat%C3%A1llom%C3%A1ny%20v%C3%A9delme](https://maok.hu/storage/uploads/44b749ef-ddb4-4e0f-a1a2-1999d0ce8261/Etikai_es_Etikai_Eljarasi_Szabalyzat_2023januar1_tol-hatalyos.pdf#:~:text=Jelen%20Etikai%20Szab%C3%A1lyzat%20c%C3%A9lja%2C%20hogy%20a%20Magyar%20%C3%81llatorvosi,verseny%20tisztas%C3%A1ga%2C%20az%20%C3%A1llat%20%C3%A9s%20az%20%C3%A1llat%C3%A1llom%C3%A1ny%20v%C3%A9delme).
- A tárgyalás anyagának rögzítése: Friss Média: Fülöp kutya gyilkosainak pere – fogház az állatkínzóknak, <https://m.youtube.com/watch?v=2eTj5bdA5F0&t=3s&pp=2A-EDkAIB>.
- F.C.I. Nemzetközi Tenyésztési Szabályzat. 3. [https://www.kennelclub.hu/files/files/KENNELCLUB/FCI\\_tenyesztési\\_szabalyzat.pdf](https://www.kennelclub.hu/files/files/KENNELCLUB/FCI_tenyesztési_szabalyzat.pdf).
- FODOR KINGA – KAJÓ CECÍLIA – MÁRKUS GABRIELLA: A szaporítótelepek büntetőjogi és polgári jogi oldala. *Jegyző és Közigazgatás*, <https://jegyzo.hu/a-szaporitotelepek-buntetojogi-es-polgari-jogi-oldala>.
- <https://bv.gov.hu/intezetek/bv.szervezet/hirek/9650>.
- <https://index.hu/fomo/2025/03/11/nagykoros-jarasbirosag-kutyaviadal-targyalas-itelet/>.
- <https://kormany.hu/hirek/az-allatvedok-szamithatnak-a-kormany-tamogatasara>.
- <https://kormany.hu/hirek/megszavazta-az-orszaggyules-az-allatvedelmi-szabalyok-szigoritasat>.

<https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Kutyatar-kutyatar-1/nagy-kutyalexikon-2BCD/debarkalas-3E5/>.

<https://www.asPCA.org/news/what-dogfighting-why-does-it-still-happen-and-how-can-i-stop-it>.

KAJÓ CECÍLIA: Állatkínzó állatorvosok? – egy állatorvos hallgató dolgozatának lehetséges büntetőjogi vetületei. 2023. [https://www.jogiforum.hu/wp-content/uploads/2023/08/kajo-cecilia\\_allatkinzo\\_allatorvosok\\_cimlappal.pdf](https://www.jogiforum.hu/wp-content/uploads/2023/08/kajo-cecilia_allatkinzo_allatorvosok_cimlappal.pdf).

KOVÁCS-ANGEL MÁRIA: Válogatott kínzásokat élt túl a nagyceskeszi kutya, küzdenek az életéért, <https://24.hu/kozelet/2017/04/12>.

NAGY CSILLA: Az állatkínzás, mint bűncselekmény, <https://kutyatar.hu/2017/04/az-allatkinzas-mint-buncselekmeny>.

NÉBIH Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatóság: Gyakorlati útmutató az állatok kíméletes leölésének, az állati tetemek és a fertőzött anyagok ártalmatlanításának, valamint az ártalmatlanítást követő takarítás-fertőtlenítés végrehajtásához. <https://portal.nebih.gov.hu/documents/10182/525547297/L.-Á.-T.-utmutato+2023+hu.pdf>.

Szakmai irányelv a társ-állatok eutanáziájának elvégzésére. [https://maok.hu/storage/uploads/63e910a5-25d5-4b9d-bce3-e213f318f4a4/euthanasia\\_szakmaiiranyelv\\_2019\\_majus\\_8.pdf](https://maok.hu/storage/uploads/63e910a5-25d5-4b9d-bce3-e213f318f4a4/euthanasia_szakmaiiranyelv_2019_majus_8.pdf).

SZILI TAMÁS – SZILÁGYI MÁTÉ – LENGYEL-SZABÓ PÉTER – LERCH JÚLIA – FILLÉR MÁTÉ: Magyarország, a kutyagyártó nagyhatalom, <https://telex.hu/video/2022606/23/magyarorszag-a-kutyagyarto-nagyhatalom>.

Szolnoki Törvényszék – Végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték a 70 kiskutya hangszálát kivágató karcagi tenyésztőt, <https://birosag.hu/aktualis-kozlemenyek/szolnoki-torvenyszek-vegrehajtando-szabadsagvesztesre-iteltek-70-kiskutya>.

Tájékoztató a Kúria Bfv.II.1.314/2017. számú jelentős ügyben 2018. február 7-én hozott határozatáról, <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/ha-az-elkoveto-magatartasa-az-allatkinzas-torvenyi-tenyallasaba-illeszkedi-akkor-az>.

Vádemelés egy állatorvos és társai ellen korrupció miatt – fotókkal – a Központi Nyomozó Főügyészség sajtóközleménye, <https://ugyeszseg.hu/vademeles-egy-allatorvos-es-tarsai-ellen-korrupcio-miatt-fotokkal-a-kozponti-nyomozo-fougyeszseg-sajtokozlemenye>.

VARGA GERGELY: Elkövetői alakzatok a büntetőjogban, [https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34781/VargaGergely-ElkovetoiAlakzatok\\_unpw.pdf](https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34781/VargaGergely-ElkovetoiAlakzatok_unpw.pdf).

VETTER SZILVIA: Az állatkínzás büntetőjogi tényállásának szigorítása Magyarországon az elmúlt évtizedek kriminológiai és pszichológiai kutatásainak tükrében, <https://ugyeszeklapja.hu/?p=4216>.



# A TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL FOGALMI MEGHATÁROZÁSA ÉS JELENTŐSÉGE

## CONCEPT AND SIGNIFICANCE OF SOCIAL PARTICIPATION

FEKETE DÓRA<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ Participation and social engagement are becoming increasingly significant in today's world, which makes clarifying the concept of participation a matter of primary importance when examining it. In legal and political science, the term "participation" does not have a universally accepted definition: various theoretical models attribute different meanings to it. Some approaches interpret participation merely at the level of expressing citizen opinions or voter activity, while others emphasize deliberation, community cooperation, and collective decision-making. Since the concept of participation is ambiguous, the aim of this study is to present the different interpretations and explore what is meant by participation and within which theoretical frameworks it can be analyzed.

Clarifying the concept is important not only from a theoretical perspective but also for practical interpretability. We can only meaningfully assess the effectiveness, social embeddedness, or democratic added value of participatory mechanisms if we build on clear basic concepts and standards. Theoretical approaches alone are therefore not sufficient: understanding how participation works is better achieved through real practices and within concrete socio-political contexts. For this reason, following the presentation of various theoretical interpretations of participation, the study concludes with the introduction of two concrete examples that have already been successfully implemented in practice.

**KEYWORDS:** social participation, civic participation, deliberative democracy, participatory mechanisms, community cooperation, collective decision-making, political participation, social embeddedness, participation models, citizen engagement

**ABSZTRAKT** ■ A részvétel és a társadalmi szerepvállalás egyre nagyobb jelentőséget kap napjainkban, ami szükségessé teszi a részvétel fogalmának egyértelmű tisztázását annak vizsgálata során. A jog- és politikatudományban a részvétel kifejezésnek nincs egységesen elfogadott meghatározása: különféle elméleti modellek eltérő jelentéstartalmakat tulajdonítanak neki. Egyes megközelítések a részvételt csupán az állampolgári véleménynyilvánítás

<sup>1</sup> PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

vagy a választási aktivitás szintjén értelmezik, míg mások a deliberációt, a közösségi együttműködést és a kollektív döntéshozatalt hangsúlyozzák.

Mivel a részvétel fogalma többértelmű, a tanulmány célja a különböző értelmezések bemutatása, valamint annak feltárása, hogy mit is értünk részvétel alatt, illetve mely elméleti keretek között vizsgálható. A fogalom tisztázása nem csupán elméleti szempontból fontos, hanem a gyakorlati értelmezhetőség miatt is. Csak világos alapfogalmakra és sztenderdekre építve tudjuk érdemben értékelni a részvételi mechanizmusok hatékonyságát, társadalmi beágyazottságát vagy demokratikus hozzáadott értékét.

Az elméleti megközelítések önmagukban ezért nem elegendők: a részvétel működésének megértése valós gyakorlatokon, konkrét társadalmi-politikai kontextusokban ragadható meg a legjobban. Ennek érdekében a részvétel különféle elméleti értelmezéseinek bemutatása után a tanulmány két olyan konkrét példát is ismertet, amelyek már sikeresen megvalósultak a gyakorlatban.

**KULCSSZAVAK:** társadalmi részvétel, állampolgári részvétel, deliberatív demokrácia, részvételi mechanizmusok, közösségi együttműködés, kollektív döntéshozatal, politikai részvétel, társadalmi beágyazottság, részvételi modellek, állampolgári véleménynyilvánítás

## 1. BEVEZETÉS

A részvételiség, a társadalmi részvétel napjainkban egyre hangsúlyosabb jelentőséggel bír, ezért vizsgálatokor elsődleges fontosságú a részvétel fogalmának tisztázása. A jog- és politikatudományban a „részvétel” nem egységesen értelmezett fogalom: különféle elméleti modellek alapján más-más tartalommal ruházzák fel. Egyes megközelítések a részvételt csupán az állampolgári véleménynyilvánítás vagy választói aktivitás szintjén értelmezik, míg mások a deliberációra, közösségi együttműködésre és kollektív döntéshozatalra helyezik a hangsúlyt. Mivel a részvétel fogalma nem egyértelmű, ezért e tanulmány célja, hogy a különböző értelmezéseket bemutassa, és feltárja, hogy mit is értünk részvétel alatt, és ez milyen elméleti keretek között vizsgálható.

A fogalom tisztázása nemcsak elméleti szempontból fontos, hanem a gyakorlati értelmezhetőség miatt is. A részvételi mechanizmusok hatékonyságát, társadalmi beágyazottságát vagy demokratikus hozzáadott értékét csak akkor tudjuk érdemben értékelni, ha világos alapfogalmakra és mércékre építkezünk. Az elméleti megközelítések önmagukban tehát nem elegendők: a részvétel működését konkrét társadalmi-politikai kontextusban, valós gyakorlatokon keresztül lehet jobban megérteni. Ezért a tanulmánynak végén a részvétel különféle elméleti

értelmezéseinek bemutatása után két konkrét, a gyakorlatban már sikeresen megvalósult példa is bemutatásra kerül.<sup>2</sup>

### 1.1. Fogalmi meghatározások – megközelítési modellek

Megfigyelhető, hogy a mai modern democráciákban az állampolgárok egyre inkább eltávolodtak a hatalom gyakorlásától és a döntéshozatali folyamatoktól. Ennek oka, hogy e szerepeket jellemzően a választások útján felhatalmazott politikai elit tölti be. Ez a gyakorlat gyakran eredményez bizalmatlanságot és közönyt a politika iránt. A részvételi demokrácia és a társadalmi részvétel gondolata éppen erre kínál alternatívát: célja, hogy visszaadja az állampolgároknak a beleszólás lehetőségét, és ezzel a demokrácia kiteljesítésére törekszik (Pataki 2007). Nemcsak jogi értelemben, de alapvető emberi – fizikai és pszichológiai – igényként is megjelenik, hogy az emberek részt vehessenek azokban a döntésekben, amelyek közvetlenül befolyásolják életkörülményeiket (Király 2012).

A demokratikus kormányzás minősége nemcsak az intézményi struktúrák működésében, hanem a társadalmi részvétel tényleges lehetőségeiben is mérhető, hiszen a politikai részvétel, a társadalmi kapcsolatok és a sajtószabadság együttese alkotja a demokratikus joggyakorlás alapját.<sup>3</sup> Ezért is alapvető fontosságú, hogy a döntéshozók lehetőséget biztosítsanak a lakosság számára a véleménynyilvánításra és a döntések alakítására. A részvétel révén különféle nézőpontok és tudásformák találkozhatnak, ezáltal a döntések megalapozottabbá, elfogadottabbá és legitimáltabbá válhatnak.<sup>4</sup>

A társadalmi részvétel kutatási területén élénk vita folyik arról, hogyan definiálják magát a társadalmi részvételt. Éppen ezért ebben az írásban először a fogalmi meghatározásokat és a részvétel jelentőségének különféle megközelítési modelljeit ismertetem.

<sup>2</sup> LAJOS VERONIKA: Részvétel és együttműködés – fogalmak, dilemmák és értelmezések. *Replika*, 2016 (5), 24–30. [https://real.mtak.hu/46768/1/100-Lajos\\_Replika%202016.pdf](https://real.mtak.hu/46768/1/100-Lajos_Replika%202016.pdf) (Letöltve: 2025. március 29.).

<sup>3</sup> CSERVÁK CSABA – FARKAS GYÖRGY TAMÁS – RIMASZÉCSI JÁNOS: Demokrácia hatásterület. In: KAISER TAMÁS (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 118–144. <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017> (Letöltve: 2025. április 8.).

<sup>4</sup> KISS GABRIELLA: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben. *Társadalomkutatás*, 2012 (4), 370–385. [https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6533/1/kg\\_tarskut\\_milyen\\_a\\_jo\\_.pdf](https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6533/1/kg_tarskut_milyen_a_jo_.pdf) (Letöltve: 2025. április 2.).

## 2. AZ EGYÉNI SZÜKSÉGLETEK MODELLJE

Ez a modell az állam és az állampolgár közötti viszonyt a jogrendszer szabályozza, elvileg biztosítva a politikai részvétel lehetőségét. A gyakorlatban azonban ez akadályokba ütközhet: az állam nem biztosítja a részvétel feltételeit, vagy az állampolgár nem él jogaival.

A részvétel problémáját szociológiai szempontból a civilizáció és az állam viszonyán keresztül lehet megközelíteni. Ferge Zsuzsa szerint a civilizáció az emberi együttélés kerete, amelyet a társadalmi egyenlőtlenségek és a különböző életfeltételek határoznak meg. Az állam közvetíti a domináns együttélési mintákat, ám ezek sokszor elérhetetlenek a társadalom alsóbb rétegei számára.

Elias elmélete alapján a civilizáció folyamata a viselkedés szabályozásának fejlődését, az önkontroll erősödését és a társas együttélés finomodását jelenti. Ez a folyamat azonban nem mindenre egyformán hat: ha az emberek életfeltételei nagyon különbözőek, akkor a domináns minták nem tudnak hatékonyan terjedni, vagy csak torzult formában jelennek meg.

A részvételhez tehát nemcsak jogi lehetőségekre, hanem megfelelő életkörülményekre és diszpozíciókra is szükség van. E feltételek megléte az egyéni szükségletek mentén vizsgálható. A Maslow-féle szükséglet-hierarchia ebben hasznos eszköz lehet: vagyis amíg az alapvető szükségletek nincsenek kielégítve, az egyén nem tud magasabb szintű célokra törekedni – mint például a politikai részvétel.<sup>5</sup>

A társadalmi integráció és a rendszerintegráció megkülönböztetése (Castel) is hangsúlyos: míg az állam rendszerszinten biztosíthatja a jogokat, az egyén a személyes kapcsolati hálóin keresztül próbálja meg kielégíteni szükségleteit. A modell problémája, hogy a visszacsatolás – vagyis az egyéni részvétel hatása az állami struktúrákra – nehezen ábrázolható benne.

## 3. A TÁRSADALMI TŐKE MODELLJE

A társadalmi tőke modellje már képes megragadni az egyének és a politikai rendszer közötti visszacsatolás jelenségét is. Coleman értelmezése szerint a társadalmi tőke olyan társadalmi struktúrákhoz kötődő jellemzők összessége, amelyek megkönnyítik az egyének vagy csoportok cselekvéseit. Bourdieu ezzel szemben hangsúlyozza, hogy ezek az erőforrások nem mindenki számára egyformán hozzáférhetők, hanem csoporthoz való tartozáson alapulnak, így a társadalmi pozíció meghatározó.

<sup>5</sup> CSÁSZÁR BALÁZS: A részvételfogalom társadalomelméleti összefüggései. *Belvedere Meridionale*, 2013 (3), 16–23. [https://real-j.mtak.hu/27817/3/Belvedere\\_Meridionale\\_2013\\_25\\_3\\_.pdf](https://real-j.mtak.hu/27817/3/Belvedere_Meridionale_2013_25_3_.pdf) (Letöltve: 2025. április 4.).

A különféle elméletek közös pontja, hogy a társadalmi tőke mindig strukturális kontextusban értelmezendő – akár egyénhez, akár hálózathoz kapcsolódik. A modell fő kérdése, hogy milyen keretek között és hogyan működik az egyének politikai részvétele, illetve milyen szerepet játszik ebben a társadalmi tőke.

Putnam megközelítése különösen fontos, mert a társadalmi tőkét fejlesztéspolitikai keretbe helyezi, ahol a bizalom, a normák és a hálózatok elősegítik a társadalom hatékony működését. Itt a hangsúly nem az egyéni szándékokon van, hanem a közeg struktúráján, amely előnyös vagy hátrányos lehet a részvétel szempontjából. A társadalmi kapcsolatok növelik a társadalmi tőkét, ami a demokratikus működés szempontjából is lényeges.

Ez a modell ugyanakkor nem képes az egyéni szándékok vagy a társadalmi-kulturális különbségek finomabb elemzésére. A részvételt nem mint egyéni döntést, hanem mint strukturális közegben megjelenő lehetőséget értelmezi. Így bár láthatóvá teszi a társadalmi tőke hatásait, a mögöttes mechanizmusokat nem tárja fel részletesen – ezek továbbra is egyfajta „fekete dobozban” maradnak. A modell akkor válik igazán értékessé, ha elfogadjuk, hogy a modern demokráciákban léteznek univerzális fejlődési mintázatok, de ezek vizsgálata további, átfogóbb társadalomelméleti megközelítést igényelne.

#### 4. A CIVIL TÁRSADALOM MODELLJE

A civil társadalom fogalmának sokféle értelmezése létezik, ami rávilágít arra, hogy a különböző modellek nem csupán a társadalom egy-egy aspektusát próbálják leírni, hanem komplex társadalmi viszonyokat, politikai és gazdasági dinamikákat is magukban foglalnak. A civil társadalom szerepe az, hogy önálló, önszerveződő, erőszakmentes intézményekből áll, amelyek nemcsak a politikai, hanem a társadalmi rendszerek szempontjából is jelentőséggel bírnak.

A civil társadalom elméleteit két fő irányba lehet sorolni:

- Az egyik megközelítés azt hangsúlyozza, hogy a civil társadalom a társadalmi berendezkedés egyik meghatározó eleme, amely lehetővé teszi a köz- és magánszféra elkülönülését. Ebben a modellben a civil társadalom olyan társadalmi formációkat jelöl, ahol az egyéni szabadság és a polgári társadalom érvényesül, és ezek az értékek mintaként szolgálhatnak más, nem nyugati társadalmak számára is.

- Ezzel szemben a másik megközelítés a civil társadalmat az államtól és gazdaságtól független szféraként tekinti, amely a társadalmi interakciók és a politikai cselekvés terét biztosítja.

Keane elméletében a civil társadalom egy „ideáltípus”, amely a jogilag védett, nem kormányzati intézmények dinamikus és komplex rendszerét írja le. Szerinte

ezek az intézmények feszültségben állnak az állami intézményekkel, de a jogi keretek között képesek politikai célokat elérni. Habermas elmélete a civil társadalmat a „nyilvánosság” fogalmával hozza összefüggésbe, amely a magánszféra és a közhatalom közötti közvetítő szerepet tölti be. A civil társadalom célja itt az, hogy a magánérdekeket és a közhatalmat közvetítse, de Habermas későbbi munkáiban a civil társadalom szerepe bonyolódik, amikor a rendszerek és az életvilág közötti kapcsolatokat is figyelembe veszi.

Arato és Cohen munkájában a civil társadalom elmélete további árnyalatokat kap. Szerintük a civil társadalom nem csupán az államtól és gazdaságtól elkülönült szféra, hanem az állam és gazdaság közötti társadalmi interakciók formája, ahol a politikai és gazdasági rendszerektől különálló, de azokkal kapcsolatban álló interakciók zajlanak. Ebben a koncepcióban a civil társadalom nem csupán a kölcsönös megértésre épít, hanem már szervezeti kereteket is igényel, amelyek a rendszerek által vezérelt cselekvési programoktól függetlenek.

Ez a modell tehát a civil társadalmat nem csupán a magánérdekek és közhatalom közötti közvetítésben, hanem a rendszerek és az életvilág közötti közvetítő szerepként határozza meg. Míg Habermas elméletében a rendszerszintű mechanizmusok behatolnak az életvilágba, addig Cohen és Arato elmélete lehetőséget ad arra, hogy a két szféra közötti hatások ellentétes irányban is érvényesüljenek.

A civil társadalom fogalmának különböző értelmezései tehát nemcsak a társadalmi struktúrák elemzésében segítenek, hanem a részvételi mechanizmusok, politikai célok és társadalmi interakciók összefüggéseit is feltárják. A részvétel kérdését a civil társadalom modellezése során mind a funkcionális, mind a politikai célok elérésére irányuló cselekvés szempontjából érdemes vizsgálni.<sup>6</sup>

## 5. MIT NEVEZÜNK TÁRSADALMI RÉSZVÉTELNEK?

A társadalmi részvétel fogalmát a szakirodalomban különböző szerzők eltérő módon értelmezik, és eltérő elméleti megközelítések alapján különítik el a részvételi folyamatokat a nem részvételi formáktól. E definíciók áttekintése is alapvetően fontos, hiszen a részvételi folyamatok értékelése során ezek az elméleti kiindulópontok határozzák meg azt is, hogyan tekintik sikeresnek a részvételt, és milyen szempontokat alkalmaznak annak méréséhez.

Elsőként Sherry Arnstein – a részvétel elméletének egyik legismertebb alakja – meghatározása emelendő ki. Arnstein a részvétel lényegét a hatalom gyakorlásában látja. Szerinte csak az tekinthető valódi részvételnek, ahol a résztvevők valódi

<sup>6</sup> Ibid.

döntési joggal rendelkeznek, vagy legalábbis képesek érdemben befolyásolni a döntési folyamatot. Ebben a megközelítésben minél nagyobb a részvétel, annál jobb. Nem elég pusztán véleményt nyilvánítani – az számít részvételnek, ha a társadalmi szereplők hatása megjelenik a döntések eredményében is. Ez a szemlélet máig alapvető kiindulópontként szolgál a részvétel elméleti irodalmában.<sup>7</sup>

Arnstein nyolc különböző részvételi szintet különböztetett meg, amelyek egy-egy létrafokként jelennek meg. A legalacsonyabb fokokon gyakorlatilag nincs érdemi részvétel, míg a legfelső szinten teljes mértékű állampolgári kontroll válik meg. Minél magasabbra jut valaki ezen a létrán, annál nagyobb befolyással bír az események alakulására. Az alsó két szint – a manipuláció és a terápia – nem tekinthető valódi részvételnek, inkább elkerülendő gyakorlatok. A következő három szint – tájékoztatás, konzultáció, kompenzáció – látszatrészvételt jelent, amikor az állampolgárok ugyan kifejezhetik véleményüket, de ez alig vagy egyáltalán nem befolyásolja a döntéshozókat. A felső három szint – partnerség, hatalom átruházása és állampolgári ellenőrzés – már valódi befolyást biztosít, és a részvétel legmagasabb formáit képviseli.

Itt megemlítenéd az is, hogy ROGER HART – Arnstein modelljére alapozva – kidolgozta a gyermekek és fiatalok részvételének sajátos létráját is. Hart szerint a társadalmi részvétel alapvető állampolgári jog, amelyen keresztül a fiatalok megtanulják, mit jelent aktív állampolgárnak lenni. A részvétel egyfajta partnerséget jelent a fiatalok és felnőttek között, amely során a fiatalok különböző szinteken vonódhatnak be, erőforrásaik, tapasztalataik és a helyzet függvényében.

Hart nyolcfokú részvételi létrája a következő:<sup>8</sup>

Első foka a manipuláció. Itt még a fiatalokat eszközként használják, hogy legitimáljanak egy projektet vagy politikai célt – valódi befolyás nélkül. A második fok az ún. dekoráció. Ennek értelmében a fiatalokat pusztán jelenlétükkel „díszletként” használják, nem kapnak érdemi szerepet vagy beleszólást. A harmadik fok a jelképes részvétel. A fiatalok formálisan jelen vannak, de valójában nincs valódi befolyásuk a döntésekre. Negyedik fok a megbízás és tájékoztatás. A fiatalok konkrét szerepeket kapnak, de tudják, milyen hatással lehetnek a folyamatra. Ötödik fok a tájékoztatás és véleménykérés, vagyis a fiatalok tanácsokat adhatnak, ötleteikkel hozzájárulnak a munkához, és visszajelzést kapnak arról, hogyan hasznosult a véleményük. A hatodik fokon a felnőttek kezdeményeznek, de közös döntéshozás történik: a felnőttek indítják a projektet, de a

<sup>7</sup> KISS 2012, 370–385.

<sup>8</sup> ROGER HART: *Children's Participation: from Tokenism to Citizenship* [A gyermekek részvétele: a színleges részvételtől az állampolgárságig]. UNICEF Innocenti Kutatóközpont, Firenze, 1992. <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html> (Letöltve: 2024. április 10.).

fiatalokkal közösen döntenek, egyenlő félként. A hetedik fokon a fiatalok által kezdeményezett és vezetett folyamat van. Ennek keretében a projektet teljes egészében a fiatalok irányítják, a felnőttek támogatása nem nélkülözhetetlen. Végül a nyolcadik fok pedig, hogy fiatalok kezdeményeznek, és a felnőttekkel közösen döntenek: a fiatalok indítják a projekteket, és ők kérik fel a felnőtteket partneri együttműködésre.<sup>9</sup>

Nem hagyhatjuk ki Ortwin Renn és Thomas Webler megközelítését sem, akik a részvétel definícióját egy másik, kommunikációra épülő irányból közelítik meg. Ők kizárják a részvételi körből például a tiltakozásokat, a szakértői workshopokat vagy a kormányzati hivatalok munkáját segítő egyéb eseményeket. Ugyanakkor ide sorolják a közmeghallgatásokat, lakossági fórumokat, fókuszcsoportokat, kérdőíves kutatásokat, állampolgári tanácsadó testületeket, népszavazásokat, valamint a különféle tárgyalási modelleket. A webleri megközelítés, amely a habermasi „ideális beszédhelyzet” elméletén alapul, a társadalmi részvétel lényegét a kétoldalú, kölcsönös párbeszédben látja – ebben a modellben a részvétel alapfeltétele a diszkurzív, azaz érvelésen alapuló kommunikáció.

Egy másik fontos meghatározást Rowe és Frewer dolgozott ki, akik az információáramlás jellege alapján tesznek különbséget kommunikáció és részvétel között. Szerintük a döntéshozatalhoz való hozzájárulás az, ami elválasztja a valódi társadalmi részvételt a pusztán kommunikációtól. A szerzők három szintet különböztetnek meg: ha az információ egyirányúan az államtól a polgárok felé áramlik, az „közkommunikáció” (‘public communication’); ha fordított irányú, tehát az állampolgárok juttatnak el információt a döntéshozók felé, akkor „konzultációról” (‘public consultation’) van szó; míg a valódi részvétel (‘public participation’) csak ott valósul meg, ahol az információáramlás kétirányú.

Az irodalomban ezen túlmenően találkozunk olyan általános meghatározásokkal is, amelyek nem konkrét elméleti keretekre épülnek, inkább gyakorlati szempontból próbálják körülhatárolni a részvétel fogalmát. Beierle és Cayford például minden olyan mechanizmust részvételnak tekint, amely kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy a laikus közönséget vagy képviselőket az adminisztratív döntéshozatali folyamatba bevonja. Ők ide sorolják a városi fórumokat, mediációval kísért egyeztetéseket, tanácsadó testületeket, állampolgári tanácsokat és fókuszcsoportokat. Ezzel szemben kizárják a választásokat, népszavazásokat, népi kezdeményezéseket, lobbitevékenységet, állampolgári pereket, sőt a kevésbé formális akciókat, mint a sztrájk vagy a törvénytelen eszközöket is.

<sup>9</sup> KIRÁLY GÁBOR: Részvétel mint kutatási szemlélet – Fogalmi áttekintés a részvételi kutatás témájában. *Kultúra és közösség*, 2017 (3), 62–64, 82. <https://real-j.mtak.hu/11487/3/KEK201703.pdf> (Letöltve: 2025. április 8.).



Megközelítésükben csak a szervezett, intézményesített és szabályozott eljárások minősülnek részvételnek.

A bemutatott meghatározások három fő dimenzióban ragadják meg a társadalmi részvétel lényegét:

- a hatalom átruházása és döntési jog biztosítása (Arnstein),
- a döntéshozatal kommunikációs, diszkurzív jellege (Renn és Webler),
- az információ kétirányú áramlása (Rowe–Frewer).<sup>10</sup>

A Nemzetközi Civil Szervezetek Konferenciáján elfogadott dokumentum pedig a részvétel intenzitása aspektusából differenciál.

Bár a civil szervezetek részvétele egyre hangsúlyosabbá válik a politikai döntéshozatali folyamatokban a modern demokráciákban, mivel az állampolgári szerepvállalás és a közösségi érdekek képviselése nélkülözhetetlen elemei a legitim és hatékony kormányzásnak. A civil részvétel azonban nem egységes és nem minden esetben azonos intenzitású: különböző formákban, eltérő mértékben és eltérő döntéshozatali szakaszokban valósulhat meg. A részvétel intenzitása alapján négy alapvető fokozatot különböztethetünk meg: a tájékoztatást, a konzultációt, a párbeszédet és a partnerséget. Ezek a részvételi szintek nem csupán hierarchiát alkotnak, hanem azt is jelzik, hogy a civil szervezetek milyen mélységben kapcsolódnak be a döntéshozatal különböző fázisaiba – az előkészítéstől kezdve a tervezésen és megvalósításon át egészen az értékelésig.

E szerint a részvételnek négy foka a következők szerint tagolódik:

A részvétel legalapvetőbb formája a tájékoztatás, amely az információkhoz való hozzáférést biztosítja a civil szervezetek és a társadalom egésze számára. Ez egyirányú kommunikációt jelent: a hatóságok, önkormányzatok vagy egyéb közhatalmi szervek információkat közölnek, de nem várnak el aktív reakciót vagy visszajelzést. A tájékoztatás célja, hogy az állampolgárok és civil szereplők tisztában legyenek a folyamatban lévő döntésekkel, kezdeményezésekkel, jogszabálytervezetekkel vagy közpolitikákkal. Mivel az informált állampolgári részvétel minden magasabb szintű részvételi forma előfeltétele, a tájékoztatás a döntéshozatali folyamat minden szakaszában elengedhetetlen.<sup>11</sup>

A következő szint a konzultáció, amely már interakciót feltételez, de még mindig a hatóság kezdeményezése alapján történik. Ilyenkor a döntéshozók kikérlik a civil szervezetek véleményét, javaslatait egy-egy konkrét kérdésben vagy szakpolitikai témában. A konzultáció lehet formális (pl. nyilvános viták,

<sup>10</sup> Kiss 2012, 370–385.

<sup>11</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, CONF/PLE(2009)CODE1, A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe, 2009. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd0> (Letöltve: 2025. április 8.).

kérdőívek, online társadalmi egyeztetések) vagy informális (pl. személyes egyeztetések, háttérbeszélgetések). Fontos kiemelni, hogy ebben a fázisban a hatóság dönti el, mely témákban történik konzultáció, és azt is, hogy a beérkezett véleményeket milyen mértékben veszik figyelembe. Ennek ellenére a konzultáció alapvető fontosságú a szakpolitikai dokumentumok kidolgozásában, valamint a már elfogadott intézkedések nyomon követésében, értékelésében és esetleges módosításában.

A civil részvétel mélyebb formája a párbeszéd, amely már kétirányú, folyamatos kommunikációt jelent a hatóságok és a civil szervezetek között. Ez a folyamat jellemzően hosszabb távú, és bizalmi alapokon nyugszik. A párbeszéd két típusát különíthetjük el: a széleskörű párbeszédet, amely nem kötődik közvetlenül egy adott szakpolitikai folyamathoz, inkább a közös érdekek és álláspontok megismerését szolgálja, illetve az együttműködésen alapuló párbeszédet, amely egy konkrét szakpolitika vagy program előkészítésére és megvalósítására irányul. Ez utóbbi típus során a civil szervezetek aktívan részt vesznek a tervezés folyamatában, javaslatokat dolgoznak ki, és közösen keresik a megoldásokat a döntéshozókkal. A párbeszéd különösen fontos a szakpolitikák kialakításának és újragondolásának szakaszában, mivel elősegíti a döntések megalapozottságát, társadalmi beágyazottságát és elfogadottságát.

A részvétel legmagasabb szintje a partnerség, amely a döntéshozatali folyamat minden szakaszában a felelősség és az erőforrások megosztását jelenti az állami szereplők és civil szervezetek között. Ebben a modellben a civil szervezetek nem csupán véleményező vagy tanácsadó szerepet töltenek be, hanem aktívan részt vesznek a döntéshozásban, sőt gyakran a megvalósításban is. Ilyen lehet például, ha egy adott feladat végrehajtását (pl. szociális szolgáltatások biztosítása, közösségfejlesztési programok lebonyolítása) az állam vagy önkormányzat civil szervezetekre bízta, vagy ha közös döntéshozó fórumokat, testületeket hoznak létre, amelyekben a civil szféra egyenrangú félként vesz részt. A partnerségi kapcsolatnak ugyanakkor egyik alapvető feltétele, hogy a civil szervezetek megőrizzék függetlenségüket – vagyis továbbra is szabadon kampányolhassanak, kritikát gyakorolhassanak, és saját céljaikat képviselhessék.<sup>12</sup>

Összességében elmondható, hogy a civil szervezetek politikai döntéshozatalba való bevonása nem csupán a részvételiség elvének érvényesülése miatt fontos, hanem a döntések legitimitását, minőségét és társadalmi elfogadottságát is növeli. A négy részvételi fokozat – tájékoztatás, konzultáció, párbeszéd és partnerség – nemcsak különböző intenzitású beavatkozási formákat jelöl, hanem fokozatosan

<sup>12</sup> Ibid.

mélyülő együttműködési modelleket is, amelyek révén a civil társadalom érdemi módon járulhat hozzá a közpolitikák formálásához és végrehajtásához.<sup>13</sup>

Láthatjuk, hogy mindezek különböző szemléletmódokat tükröznek, és nem meglepő módon – eltérő módon értelmezik azt is, hogy mit jelent egy részvételi folyamat.

A részvételi folyamatok célja, hogy az állampolgárok aktívan részt vegyenek a döntéshozatali mechanizmusokban, így elősegítve a demokratikus elvek megvalósulását és a közösségi döntések hatékonyságát. A siker ezen a területen nem csupán azt jelenti, hogy a polgárok részvételi jogait érvényesítik, hanem azt is, hogy a részvételi eszközök valóban hozzájárulnak a döntések minőségéhez és a közösségi összetartozás érzésének megerősítéséhez. A részvétel sikere tehát többdimenziós jelenség, amely nem csupán az aktivitás mértékét, hanem a hatékonyságot és az elérni kívánt eredmények realizálását is magában foglalja.<sup>14</sup>

Ezen a ponton érdemes kitérni arra a kérdésre is, hogy mit jelent az aktív állampolgárság, az aktív állampolgári részvétel, valamint arra is, hogy milyen típusú gondolkodási folyamat, készségek segítik elő az emberek részvételi szándékát a politikai döntéshozatali folyamatokban.

Egyre inkább megfigyelhető az állampolgárság összetett fogalmának egy olyan változása, amely elmozdul egy dinamikusabb, inkább cselekvést hangsúlyozó irányba.

Az egyéni személyes felelősségvállalás ('self personal responsibility') a társadalmi aktivitás egyik legfontosabb előfeltétele, amely azt jelenti, hogy az egyén vállalja a saját életére vonatkozóan a meghozott döntéseinek következményeit, így képes lesz az egyén kilépni a személyes térből és meglátni azt a társadalmi színteret, aminek ő maga is része, és akkor tud nyitott lenni arra, hogy azokat a kompetenciákat elsajátítsa, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a társadalmi folyamatokat befolyásolni képesek legyenek, vagyis véleményt tudjanak nyilvánítani, így érdemi lehetőségük nyíljon a környezetük folyamatainak alakítására.

A legújabb elméletek az állampolgárság fogalmának aktív elemeinek hangsúlyosabbá válását, sőt bővülését emelik ki. A klasszikus állampolgári tevékenységek mellett olyan új típusú tevékenységek is az állampolgári szerep alkotói lettek, mint a környezetvédelem, a tudatos fogyasztás vagy az önkéntes tevékenység. Ugyancsak egyre fontosabbá válik a vállalkozókészség is mint az aktív állampolgári

<sup>13</sup> Miskolc megyei jogi város állampolgári részvételi koncepciója, 2021 – 475/2021. (XII. 16.) sz. határozat melléklete. [https://tervezzukmiskolcot.hu/sites/default/files/2022-05/Miskolc%20MJV%20C3%96nkorm%C3%A1lnyzat%C3%A1nak%20C3%81llampolg%C3%A1ri%20R%C3%A9szv%C3%A9teli%20Koncepci%C3%B3ja%202021%20475\\_melleklet\\_0.pdf](https://tervezzukmiskolcot.hu/sites/default/files/2022-05/Miskolc%20MJV%20C3%96nkorm%C3%A1lnyzat%C3%A1nak%20C3%81llampolg%C3%A1ri%20R%C3%A9szv%C3%A9teli%20Koncepci%C3%B3ja%202021%20475_melleklet_0.pdf) (Letöltve: 2025. április 7.).

<sup>14</sup> Conference of INGOs of the Council of Europe, Ibid.

szerep eleme. Az állampolgári szerep elemei ma már jóval többet jelentenek, mint a hagyományos állampolgári kötelezettségek (pl. szavazáson való részvétel, adófizetés stb.) köre. Az aktív, demokratikus és felelős állampolgári szerep fontos eleme a tájékozottság és az érdeklődő attitűd.<sup>15</sup> Mi segíti elő a politikai aktivitást?

## 6. A DEMOKRÁCIA KOGNITÍV ELMÉLETI MEGKÖZELÍTÉSE

A politikai kogníciók azok a gondolkodási folyamatok, amelyek lehetővé teszik, hogy az emberek értelmezzék és feldolgozzák a politikai eseményeket, jelenségeket. Az állampolgárok politikai tudása nem elszigetelt információkból áll, hanem olyan tudásszerkezetből, amelyben különböző fogalmak, vélemények és tapasztalatok – úgynevezett csomópontok – között kapcsolatok alakulnak ki. Ezek a kapcsolatok azt mutatják meg, hogy egy-egy politikai információ milyen más információkhoz kötődik a gondolkodás során. A kapcsolatok erőssége, vagyis a vélelemerősség, meghatározza, hogy az emberek milyen gyorsan és milyen biztosan kapcsolják össze a különböző elemeket, vagyis hogyan gondolkodnak egy adott politikai kérdéstről.

Ezekből a kapcsolódó gondolatokból és vélekedésekből épül fel az úgynevezett politikai vélelemrendszer, amely minden egyén esetében más és más módon szerveződik. A fejlett vélelemrendszerrel rendelkező állampolgárokat nevezzük politikailag szofisztikáltként – ők azok, akik nemcsak több információval rendelkeznek, hanem képesek azt rendszerezni és összefüggéseiben értelmezni is.

A demokrácia kognitív megközelítése abból indul ki, hogy a demokratikus intézményrendszer alapját az egyéni megismerés képezi. Mikroszinten ez az egyéni benyomásokat és politikai értelmezéseket jelenti, mezoszinten az állampolgári döntések szintjén jelenik meg – például abban, hogy ki hogyan szavaz vagy milyen részvételi formákat választ. Makroszinten pedig az egész demokratikus berendezkedés minősége és szerkezete is összefügg azzal, hogy az állampolgárok mennyire képesek átlátni a politikai rendszert, és aktívan részt venni annak alakításában – akár alulról jövő, akár felülről irányított módon.

A politikai szofisztikáltság tehát annak a mértéke, hogy valaki mennyire tudatosan és értően gondolkodik a politikáról. Robert C. Luskin szerint ez három alapvető tényezőtől függ: az információtól, a képességtől és a motivációtól. Az információ azt jelenti, hogy az illető milyen forrásokból és mennyire rendszeresen

<sup>15</sup> GÁTI ANNAMÁRIA: Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban – Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján. 2010, 6–9. [https://www.tarki-tudok.hu/file/part\\_1\\_cived\\_tanulmany\\_ga\\_20100620.pdf](https://www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf) (Letöltve: 2025. április 6.).

tájékozódik. A képesség a politikai információk megértésének szintjére, azaz az értelmi képességekre utal. A motiváció pedig azt mutatja, hogy az adott személy mennyire érdekelt és elkötelezett a politikai kérdések iránt.

A politikai szofisztikáltság szintjét ezen belül három szempont alapján lehet mérni: a méret, a terjedelem és a szervezettség szerint. A méret azt mutatja meg, hogy hány féle politikai ismerete van valakinek. A terjedelem azt írja le, hogy ezek az ismeretek mennyire sokféle témát ölelnek fel – míg egyes emberek csak egy-egy kérdésre koncentrálnak, mások széles körű politikai látókörrel rendelkeznek. A szervezettség pedig azt jelenti, hogy az egyes tudáselemek mennyire kapcsolódnak egymáshoz, vagyis mennyire képeznek logikusan felépített, értelmezhető rendszert.

A szofisztikált állampolgárok nemcsak több információval rendelkeznek, hanem azokat képesek rendszerezni, és összefüggéseiben is megérteni. Ez teszi lehetővé számukra, hogy politikai döntéseiket tudatosan és átgondoltan hozzák meg. A jól szervezett politikai tudás tehát nem csupán információhalmaz, hanem egy olyan hálózat, amely révén az egyén rugalmasan és értelmesen képes reagálni a politikai eseményekre. Ez az összekapcsolt tudásrendszer az állampolgári tájékozottság és aktív részvétel alapvető feltétele a demokratikus társadalmakban.<sup>16</sup>

A részvételiség különböző intézményi formákban ölthet testet, amelyek mind más-más módon járulnak hozzá az állampolgárok bevonásához a közösségi döntéshozatalba. Az alábbiakban néhány jellemző példa kerül bemutatásra.

## 6.1. Ügyfélkarta ('Citizen's Charter')

Az ügyfélkarta célja, hogy az önkormányzati működés átláthatóbbá és állampolgár-központúbbá váljon. E dokumentum révén az önkormányzatok fokozott figyelmet fordítanak az ügyfelek (állampolgárok) tájékoztatására, igényeik és elvárásaik figyelembevételére, illetve a közszolgáltatások minőségének folyamatos ellenőrzésére. Fontos eleme a szolgáltatások részletes ismertetése, valamint annak biztosítása, hogy az állampolgárok élni tudjanak panaszaikkal a nem megfelelő szolgáltatások esetén (Kiss–Pallai 2011).

<sup>16</sup> SZÁNTÓ ANDRÁS: Politikai szofisztikáltság a demokráciaelméletben. *Politikatudományi Szemle*, 2019 (1), 86–88. <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4359/1/sza.pdf> (Letöltve: 2025. április 10.).

## 6.2. Állampolgári tanács ('Citizen's Jury')

Az állampolgári tanács az ún. közösségi tervezés egyik eszköze, amely eseti jelleggel vonja be a lakosságot különféle közigazgatási döntések meghozatalába, akár helyi, akár magasabb szinten. A módszer kiválóan alkalmas különféle kérdések – például egy ipari beruházás vagy fejlesztési terv – megvitatására és társadalmi támogatottságának vizsgálatára. Előnye, hogy megfontolt, gyakran konszenzusos döntéseket eredményez, miközben elősegíti az állampolgárok aktivizálását és felkészítését a közösségi részvételre (Cromo 2010).

## 6.3. Szomszédsági öngazgatás ('Neighborhood Governance')

Ez a modell lehetőséget teremt arra, hogy az önkormányzatok igazgatási struktúrájában megjelenjen a szomszédsági, azaz helyi közösségi szint. Ennek keretében civil szervezetek és társadalmi csoportok együttműködnek az önkormányzatokkal, és közvetlenül részt vesznek közszolgáltatási feladatok ellátásában. A szomszédsági közösségek saját fejlesztési tervekkel és stratégiákkal rendelkeznek, amelyek beépülnek az önkormányzati tervezési dokumentumokba, így közös, konszenzuson alapuló döntéshozatal valósulhat meg (Gáspár–Göndör–Tevanné 2011).

## 6.4. Szomszédsági körök ('Neighborhood Partnerships')

A szomszédsági körök különösen fontos szereplői lehetnek például a szociális és gyermekvédelmi rendszerek megerősítésének. E körök olyan eszközöket és szolgáltatásokat vehetnek igénybe – mint például segélyvonalak, tanácsadás, tájékoztatás vagy személyes támogatás –, amelyek révén hatékonyabbá válhat a közszolgáltatások címzettjeinek elérése. A kör tagjai a feladatokat egymás között is megoszthatják, így erősítve a közösségi együttműködést (Gáspár–Göndör–Tevanné 2011).<sup>17</sup>

Megjegyzendő, hogy a társadalmi részvétel szükségessége ma már aligha vitatott a nyugati demokráciákban. Az azonban, hogy milyen módon történik a részvétel, nagyban befolyásolja a döntések eredményességét és elfogadottságát. Ha a részvétel csupán formális, látszattervékenység marad, az tovább erősítheti a társadalmi bizalmatlanságot, súlyosbíthatja a konfliktusokat, és alááshatja a

<sup>17</sup> BELÉNYESI EMESE: Állampolgári részvétel az önkormányzati munkában – jó gyakorlat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012 (3), 21–26. [https://real.mtak.hu/82355/1/Allampolgari\\_reszvetel\\_az\\_onkormanyzati\\_munkaban\\_u.pdf](https://real.mtak.hu/82355/1/Allampolgari_reszvetel_az_onkormanyzati_munkaban_u.pdf).

döntések legitimitását. Éppen ezért kulcsfontosságú, hogy a részvételi folyamatokat a benne részt vevő felek is hatékonynak és eredményesnek ítélik meg.<sup>18</sup>

Az állampolgárokat a politikai döntéshozatalba bevonó innovációk száma egyre gyarapszik a világban, ezek három nagy csoportját az internetes kommunikációs technikák által nyújtott új lehetőségek, a közvetlen demokrácia intézményei, valamint a deliberatív demokrácia eszközei jelentik.

A demokratikus innovációk típusait tekintve a szakirodalom megkülönböztet 'top-down' és 'bottom-up' innovációkat. A 'top-down', azaz felülről lefelé létrehozott innovációk olyan alkotmányos és kormányzati változások, amelyek maguk után vonják új intézmények vagy eljárások létrejöttét. A szakirodalom (Newton 2012, 42–44) két csoportra osztja ezeket. Az első csoportot a vertikális elszámoltathatóság jelenti, ami a kormányzat állampolgárok előtt elszámoltathatóvá tételét célozza, míg a másodikat a horizontális elszámoltathatóság képezi, vagyis a fékek és egyensúlyok rendszerének fejlesztését az egyes kormányzat és más állami szervek között.

A 'bottom-up', azaz alulról felfelé irányuló innovációk a politikai rendszer megváltoztatásakor az állampolgároktól érkező javaslatokra fókuszálnak, céljuk az aktív, kezdeményező állampolgárok jobb bevonása a döntéshozatalba, valamint az állampolgárok képességeinek, önrendelkezési lehetőségeinek fejlesztése annak érdekében, hogy minél többen váljanak – a fentebbiekben is már kifejtett, ún. aktív állampolgárokká. Miután Magyarországon a demokrácia intézményrendszerének kiépítésében és működtetésében a felülről lefelé irányuló megközelítés domináns, az ilyen típusú innovációknak kevés figyelem jut, noha a demokratikus intézmények fejlesztéséhez, az állampolgári kezdeményezésekre való nyitottságuk megteremtéséhez nélkülözhetetlenek. Ezeket az innovációkat a szakirodalom (Newton 2012, 44–50) öt nagy csoportra osztja. Az első csoportban a választások és a szavazási eljárások reformja szerepel. A másodikat az állampolgárok informálása jelenti, például konzultációk, tanácskozások, petíciók révén. A harmadik az állampolgárok bevonása a döntéshozatalba és a végrehajtásba új intézmények létrehozásával, összehívásával. A negyediket a közvetlen demokrácia eszközeinek intenzív használata jelenti. Végül ötödikként az e-demokráciában rejlő lehetőségek kiaknázása jelenik meg az innovációk eszköztárában.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> ANK MICHELS – LAURENS DE GRAAF: Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. 2010, 477–491. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2010.494101#d1e243> (Letöltve: 2025. április 07.).

<sup>19</sup> KENNETH NEWTON: Government Communications, Political Participation and the Public Sphere. In: PIPPA NORRIS (ed.): *Public Sentinel: News Media and Governance Reform*. Washington D.C., The World Bank, 2010, 43–60. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/569791468331461757/pdf> (Letöltve: 2025. április 09.).

## 7. GYAKORLATI PÉLDÁK – NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A részvételi demokrácia egyik központi ígérete, hogy az állampolgárok közvetlenebb és érdemibb módon kapcsolódhatnak be a közügyek alakításába, és ezzel hozzájárulhatnak a politikai döntések legitimációjához. A hagyományos képviseleti rendszerben a választásokon keresztül történő felhatalmazás csak időszakos és közvetett részvételt tesz lehetővé, míg a részvételi intézmények és eljárások révén az állampolgárok aktívabb, folyamatosabb szerepet vállalhatnak a politikai folyamatokban. A részvételi eszközök legitimációs szerepe tehát nem csupán kiegészítő vagy szimbolikus természetű, hanem – ideális esetben – érdemben hozzájárulhat a döntéshozatal demokratikus megalapozottságához.<sup>20</sup>

A deliberatív demokrácia elmélete szerint – amelyet többek között Jürgen Habermas és John Dryzek dolgozott ki – a demokratikus legitimáció nem kizárólag a formális választási aktusokon és intézményes képviseleten nyugszik, hanem legalább ilyen mértékben a közösségi diskurzuson, az érvek nyilvános megvitatásán és a konszenzus keresésén alapul. Ebben a megközelítésben a legitim döntések azok, amelyek nyilvános érvelésen, inkluzív vitákon és az érintettek aktív részvételén keresztül születnek meg. A részvételi eszközök akkor járulnak hozzá érdemben a politikai legitimációhoz, ha olyan deliberatív terek jönnek létre, amelyekben az állampolgárok valóban megoszthatják nézeteiket, mérlegelhetik mások érveit, és a folyamat végeredménye nem pusztán előre meghatározott, hanem a részvételi folyamat hatására alakul ki.

Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden részvételi eszköz automatikusan legitimáló erejű. Az utóbbi évek szakirodalma egyre inkább rámutat arra, hogy a „részvételi fordulat” gyakran formális, de nem érdemi részvételt eredményez. Számos esetben a részvételi eszközök csupán „díszletei” a demokráciának, amelyek főként a legitimáció illúzióját szolgálják, miközben a döntéshozatal valós struktúrái változatlanok maradnak. A legitimációhoz való tényleges hozzájárulás ezért csak akkor valósulhat meg, ha a részvételi eljárásoknak van érdemi hatásuk – például napirendformáló, javaslattevő vagy döntéshozatal befolyásoló szerepük –, és ha a folyamatot átláthatóság, elszámoltathatóság és befogadás jellemzi.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> A két bemutatott nemzetközi példa a Sortition Europe kiadványának felsorolása alapján került kiválasztásra. *Mi az a közösségi gyűlés? Hogyan és miért működik világszerte?* 2022. [https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/sortitionfoundation/pages/835/attachments/original/1643809378/KGY\\_nemzetkozi\\_peldak.pdf?1643809378](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/sortitionfoundation/pages/835/attachments/original/1643809378/KGY_nemzetkozi_peldak.pdf?1643809378) (Letöltve: 2022. április 11.).

<sup>21</sup> TUZA BENEDEK – KOVÁCS ZOLTÁN: A részvételi demokrácia kihívásai a városfejlesztésben, budapesti tapasztalatok. *Civil Szemle*, 2024 (4), 134–137. <https://ojs.mtak.hu/index.php/civilszemle/article/view/17165/14145>.



## 7.1. Ostbelgien példája: intézményesített állampolgári tanács Kelet-Belgiumban

A német nyelvű kelet-belga régió, Ostbelgien 2019 óta egyedülálló intézményesített részvételi modellt működtet, amely az állampolgári tanácsot a parlamenttel és a kormányzattal egyenrangú, harmadik demokratikus pillérként kezeli. A kezdeményezést valamennyi parlamenti párt egyhangúlag támogatta 2019 februárjában, amikor megszavazták az állandó Állampolgári Tanács és az ahhoz kapcsolódó közösségi gyűlések létrehozását.

A rendszer célja, hogy a polgárok ne csupán alkalmyszerűen, hanem folyamatosan részt vegyenek a döntéshozatali folyamatokban, illetve nyomon kövessék az elfogadott javaslatok megvalósítását is. Ezáltal erősödik az elszámoltathatóság, a döntések átláthatósága, valamint a lakosság beleszólása a közpolitikák irányainak meghatározásába.

A részvétel alapja a reprezentativitás: a testületek összetétele a lakosságot tükrözi nem, életkor, iskolai végzettség és lakóhely szerint. A részvétel önkéntes, és nem követeli meg a belga állampolgárságot; elegendő, ha az illető életvitelszerűen a régióban él, betöltötte a 16. életévét, és nem tölt be közhivatalt. A kiválasztott résztvevők számára költségtérítést és napidíjat biztosítanak.

A részvételi modell két elemből áll: egy állandó, 24 főből álló Állampolgári Tanácsból, valamint az általa kezdeményezett időszakos közösségi gyűlésekből. Az Állampolgári Tanács határozza meg, mely témákat tárgyaljanak a közösségi gyűlések, valamint ezek létszámát is – általában körülbelül 50 fő vesz részt egy-egy gyűlésen. A résztvevőket sorsolással választják ki, és a gyűlés három-négy hónap alatt, három hétvégén zajlik le. A közösségi gyűlés végül javaslatokat fogalmaz meg, amelyeket a parlament, a kormányzat, illetve az illetékes bizottság vagy miniszter köteles megválaszolni.<sup>22</sup>

## 7.2. Írország példája: deliberatív demokrácia alkalmazása megosztó társadalmi kérdésekben

Írország az utóbbi évtizedekben nemzetközileg is figyelemre méltó példát mutatott arra, hogyan alkalmazhatók deliberatív demokratikus eszközök – különösen az állampolgári tanácskozások – komplex és társadalmilag érzékeny kérdések kezelésére. Az országban az állampolgári részvételnek olyan formáit

<sup>22</sup> Lásd Official website of the Ostbelgien Model: a long-term Citizens' Council combined with short-term Citizens' Assemblies, <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237> (Letöltve: 2025. április 11.).

sikerült bevezetni, amelyek közvetlenül hozzájárultak fontos politikai döntések meghozatalához, sőt alkotmányos reformokhoz is vezettek.

A folyamat kezdete egy civil kezdeményezéshez, a 'We the Citizens' (Mi, állampolgárok) elnevezésű projekthez köthető, amelyet egyetemi kutatók és oktatók indítottak el azzal a céllal, hogy kipróbálják a brit kolumbiai választási reform közösségi gyűlésének modelljét ír kontextusban. A projektet magántámogatásokból valósították meg, és célja az volt, hogy bizonyítsa: véletlenszerűen kiválasztott állampolgárok képesek átgondolt, konstruktív módon foglalkozni még erősen megosztó közpolitikai kérdésekkel is.

Ez a kezdeményezés inspirálta az Ír Alkotmányozó Gyűlés ('Irish Constitutional Convention', ICC)<sup>23</sup> létrehozását 2012–2014 között, amelyet a kormány hivatalosan is támogatott. Az ICC 100 tagból állt: 66 főt reprezentatív módon, véletlenszerűen választottak ki egy közvélemény-kutató cég segítségével, míg 33 politikus az ír, illetve az északír parlamentekből érkezett. A testület független elnökét a kormány nevezte ki. A résztvevők 14 hónapon keresztül, tíz hétvégén találkoztak, hogy különböző kérdéseket vitassanak meg, köztük a házasság egyenlőségének kérdését, amely végül 2015-ben történelmi népszavazásban kapott támogatást.

Az ICC eredményei megmutatták, hogy az állampolgári tanácskozás nem csupán elméletben, hanem a gyakorlatban is képes áttörni a pártpolitikai megosztottságot. A népszavazási kampány során például az akkori konzervatív miniszterelnök is kiállt az azonos neműek házassága mellett, szembemenve a katolikus egyházzal és a társadalom egy részével. Ez jól szemlélteti, hogy az állampolgári tanácskozásokon alapuló folyamatok újfajta legitimitást adhatnak politikai döntéseknek, és képesek feloldani korábban megrekedt vitákat.

Az ICC után az ír kormány újabb deliberatív fórumot hozott létre: az Ír Községi Gyűlés ('Irish Citizens' Assembly') 2016 és 2017 között működött, és több jelentős társadalmi kérdést tárgyalt, köztük az abortusz szabályozását, a klímaváltozás elleni intézkedéseket, valamint az idősödő társadalom kihívásait. A gyűlés munkája újabb népszavazásokat alapozott meg – ezek közül az abortusz liberalizálásáról szóló döntés ismét mérföldkőnek számított.

Írország tehát a világon elsőként mutatta meg, hogy az állampolgári tanácskozáson alapuló folyamatok közvetlenül vezethetnek alkotmánymódosításhoz. A deliberatív demokrácia intézményesülése nemcsak a társadalmi bevonódást növelte, hanem lehetőséget teremtett arra is, hogy a nyilvánosságban domináns aktivista vagy érdekcsoporti narratívákkal szemben egy kiegyensúlyozottabb,

<sup>23</sup> Lásd Official website of the the Constitutional Convention, <https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/irish-constitution-1/constitutional-convention/> (Letöltve: 2025. április 13.).

tényeken alapuló közösségi döntéshozatal érvényesüljön. Ma már az ír miniszterelnök is élhet azzal a lehetőséggel, hogy egy-egy vitás kérdésben a közösségi gyűlés álláspontját kérje ki, mielőtt politikai döntést hozna.<sup>24</sup>

## 8. ÖSSZEGZÉS

A részvétel fogalmának sokféle értelmezése rámutatott arra, hogy a társadalmi részvétel vizsgálata csak akkor lehet érdemi, ha figyelembe vesszük annak elméleti sokszínűségét és a gyakorlati alkalmazások összetettségét is. A részvétel nem szűkíthető le pusztán választói aktivitásra vagy véleménynyilvánításra; a deliberatív, együttműködésen alapuló és kollektív döntéshozatalt előtérbe helyező megközelítések is fontos perspektívákat nyújtanak. A részvételi mechanizmusok demokratikus jelentősége, legitimitása és hatékonysága csak akkor mérhető fel érdemben, ha világos, elméletileg megalapozott,<sup>25</sup> de a gyakorlatban is értelmezhető fogalmi keretekkel dolgozunk. A tanulmányban bemutatott két példa jól illusztrálja, hogy a részvétel nemcsak elméleti konstrukció, hanem élő és változó gyakorlat is, amely a társadalmi és politikai kontextus függvényében eltérő formákban ölthet testet. A részvételiség vizsgálata tehát csakis komplex, interdiszciplináris módon, az elmélet és gyakorlat összefüggéseit vizsgálva vezethet átfogó és hasznos következtetésekhez.

## BIBLIOGRÁFIA

- BELÉNYESI EMESE: Állampolgári részvétel az önkormányzati munkában – jó gyakorlat. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012 (3), 21–26. [https://real.mtak.hu/82355/1/Allampolgari\\_reszvetel\\_az\\_onkormanyzati\\_munkaban\\_u.pdf](https://real.mtak.hu/82355/1/Allampolgari_reszvetel_az_onkormanyzati_munkaban_u.pdf).
- CSÁSZÁR BALÁZS: A részvételfogalom társadalomelméleti összefüggései. *Belvedere Meridionale*, 2013 (3), 16–23. [https://real-j.mtak.hu/27817/3/Belvedere\\_Meridionale\\_2013\\_25\\_3\\_.pdf](https://real-j.mtak.hu/27817/3/Belvedere_Meridionale_2013_25_3_.pdf).
- CSERVÁK CSABA – FARKAS GYÖRGY TAMÁS – RIMASZÉCSI JÁNOS: Demokrácia hatásterület. In: KAISER TAMÁS (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017,

<sup>24</sup> Lásd Official website about the Citizens' Assembly, <https://citizensassembly.ie/> (Letöltve: 2025. április 11.).

<sup>25</sup> MERÉNYI M. MIKLÓS: *A részvételi költségvetés esélyei a magyar önkormányzatokban*. K-Monitor Közhasznú Egyesület, 2020, 8–10. [https://budapest.fes.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/pdf-dateien/A\\_reszveteli\\_koltsegvetes\\_eselyei\\_20200210.pdf](https://budapest.fes.de/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf-dateien/A_reszveteli_koltsegvetes_eselyei_20200210.pdf) (Letöltve: 2025. április 12.).

- 118–144. <https://antk.uni-nke.hu/kutatas-tudomanyos-elet/jo-allam-kutatasok/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentes-2017>.
- GÁTI ANNAMÁRIA: Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban – Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján. 2010, 6–9. [https://www.tarki-tudok.hu/file/part\\_1\\_cived\\_tanulmany\\_ga\\_20100620.pdf](https://www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf).
- ROGER HART: *Children's Participation: from Tokenism to Citizenship* [A gyermekek részvétele: a színleges részvételtől az állampolgárságig]. UNICEF Innocenti Kutatóközpont, Firenze, 1992. <https://www.unicef-irc.org/publications/100-childrens-participation-from-tokenism-to-citizenship.html>.
- KIRÁLY GÁBOR: Részvétel mint kutatási szemlélet – Fogalmi áttekintés a részvételi kutatás témájában. *Kultúra és közösség*, 2017 (3), 62–64, 82. <https://real-j.mtak.hu/11487/3/KEK201703.pdf>.
- KISS GABRIELLA: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben. *Társadalomkutatás*, 2012 (4), 370–385. [https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6533/1/kg\\_tarskut\\_milyen\\_a\\_jo\\_.pdf](https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/6533/1/kg_tarskut_milyen_a_jo_.pdf).
- LAJOS VERONIKA: Részvétel és együttműködés – fogalmak, dilemmák és értelmezések. *Replika*, 2016 (5), 24–30. [https://real.mtak.hu/46768/1/100-Lajos\\_Replika%202016.pdf](https://real.mtak.hu/46768/1/100-Lajos_Replika%202016.pdf).
- MERÉNYI M. MIKLÓS: *A részvételi költségvetés esélyei a magyar önkormányzatokban*. K-Monitor Közhasznú Egyesület, 2020, 8–10. [https://budapest.fes.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/pdf-dateien/A\\_reszveteli\\_koltsegvetes\\_eselyei\\_20200210.pdf](https://budapest.fes.de/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf-dateien/A_reszveteli_koltsegvetes_eselyei_20200210.pdf).
- ANK MICHELS – LAURENS DE GRAAF: Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. 2010, 477–491. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2010.494101#d1e243>.
- KENNETH NEWTON: Government Communications, Political Participation and the Public Sphere. In: PIPPA NORRIS (ed.): *Public Sentinel: News Media and Governance Reform*. Washington D.C., The World Bank, 2010, 43–60. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/569791468331461757/pdf>.
- SZÁNTÓ ANDRÁS: Politikai szofisztikáltság a demokráciaelméletben. *Politikatudományi Szemle*, 2019 (1), 86–88. <https://unipub.lib.uni-corvinus.hu/4359/1/sza.pdf>.
- TUZA BENEDEK – KOVÁCS ZOLTÁN: A részvételi demokrácia kihívásai a városfejlesztésben, budapesti tapasztalatok. *Civil Szemle*, 2024 (4), 134–137. <https://ojs.mtak.hu/index.php/civilszemle/article/view/17165/14145>.
- Conference of INGOs of the Council of Europe, CONF/PLE(2009)CODE1, A döntéshozatalban való állampolgári részvétel jó gyakorlatának kódexe, 2009. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eedd0>.

Miskolc megyei jogi város állampolgári részvételi koncepciója, 2021 – 475/2021. (XII. 16.) sz. határozat melléklete. [https://tervezzukmiskolcot.hu/sites/default/files/2022-05/Miskolc%20MJV%20%C3%96nkorm%C3%A1nyzat%C3%A1nak%20%C3%81llampolg%C3%A1ri%20R%C3%A9szv%C3%A9teli%20Koncepci%C3%B3ja%202021%20475\\_melleklet\\_0.pdf](https://tervezzukmiskolcot.hu/sites/default/files/2022-05/Miskolc%20MJV%20%C3%96nkorm%C3%A1nyzat%C3%A1nak%20%C3%81llampolg%C3%A1ri%20R%C3%A9szv%C3%A9teli%20Koncepci%C3%B3ja%202021%20475_melleklet_0.pdf): Official website about the Citizens' Assembly, <https://citizensassembly.ie/>.

Official website of the the Constitutional Convention, <https://www.citizensinformation.ie/en/government-in-ireland/irish-constitution-1/constitutional-convention/>.

Official website of the Ostbelgien Model: a long-term Citizens' Council combined with short-term Citizens' Assemblies, <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>.

Sortition Foundation: *Mi az a közösségi gyűlés? Hogyan és miért működik világszerte?* 2022. [https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/sortitionfoundation/pages/835/attachments/original/1643809378/KGY\\_nemzetkozi\\_peldak.pdf?1643809378](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/sortitionfoundation/pages/835/attachments/original/1643809378/KGY_nemzetkozi_peldak.pdf?1643809378).

# JOG, IGAZGATÁS, ESÉLYEGYENLŐSÉG: AZ OKTATÁSHOZ VALÓ JOG HAZAI KIHÍVÁSAI ÉS A FINN PÉLDA

## LAW, GOVERNANCE, EQUAL OPPORTUNITIES: THE CHALLENGES OF THE RIGHT TO EDUCATION AT NATIONAL LEVEL AND THE FINNISH EXAMPLE

---

HARSÁNYI VIVIEN<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ The aim of this study is to provide an overview of the educational system, ranging from a description of the legislation to a critical overview of the functioning of the system. Particular emphasis will be placed on the activities of the Office of the Commissioner for Education, including the public education notifications detailed in the annual report. Lastly, I will conclude by presenting the Finnish education policy reforms in an attempt to explore the parallels between the two systems.

**KEYWORDS:** education, governance, Finland, Hungary

**ABSZTRAKT** ■ Jelen tanulmány célja az oktatási rendszer bemutatása, amely a törvényi szabályozás ismertetésétől, egészen a rendszer működésének kritikai értékeléséig terjed. Különös hangsúlyt fektetek az Oktatási Jogok Biztosa Hivatalának tevékenységére, ezen belül is az éves beszámolóban részletezett közoktatással összefüggő bejelentésekre. Végezetül a finn oktatáspolitikai reformok bemutatása révén zárom a vizsgálatot, törekedve a két rendszer közötti párhuzamok feltárására.

**KULCSSZAVAK:** oktatás, szakigazgatás, Finnország, Magyarország

### 1. BEVEZETÉS

Az oktatáshoz való jog egy alapvető emberi jog, amelyet több nemzetközi egyezmény is deklarál, mint például az ENSZ Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozatának a 26. cikke, A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 13. és 14. cikke és a Gyermekjogi Egyezmény 28. és 29. cikke.

<sup>1</sup> PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény az alapfokú oktatás kötelező és ingyenes jellegét deklarálja. Emellett a nemzeti jogszabályok<sup>2</sup> is elismerik és védik az oktatáshoz való jogot, hiszen ez a jog biztosítja, hogy minden ember számára elérhető legyen az oktatás függetlenül nemétől, származásától, vallásától vagy társadalmi helyzetétől.<sup>3</sup>

Az oktatáshoz való jogot az alkotmányozó hatalom egyértelműen differenciálta közoktatásra és felsőoktatásra. Jelen kutatásban a közoktatással szeretnék foglalkozni.

Az oktatáshoz való jog az alapjogok második generációjába tartozó alapvető jog. Hagyományosan a művelődéshez való jog részterületeként jelenik meg az alapjogi dokumentumokban.<sup>4</sup> Általános elvárás, hogy az alapfokú oktatás legyen mindenki számára elérhető, ingyenes és kötelező, amit az állam köteles a megfelelő intézményrendszer fenntartásával biztosítani. A középfokú és szakiskolai oktatást mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, míg a felsőoktatásban való részvétel lehetőségét mindenki számára, képességei szerint biztosítani kell.<sup>5</sup>

A fentiekből jól látható, hogy Magyarország Alaptörvénye az oktatáshoz kapcsolódóan csak az alapvető jogi keretet határozza meg, azt tartalommal az ágazati jogszabályok töltik meg. Az oktatás tehát olyan közszolgáltatás, amelyben az állam a jogi keretek megalkotásával és az intézményrendszer fenntartásával biztosítja a rendszer működését az oktatás minden szintjén.<sup>6</sup>

Megállapítható, hogy az állam eleget tesz az oktatáshoz való jogból eredeztethető intézményfenntartási kötelezettségének, egyúttal megteremti a lehetőséget a nem állami fenntartású intézmények működésére, eleget téve a szabad iskolaválasztás jogának. Következésképpen elmondható, hogy az állam az oktatás megvalósulásának feltételeiről való gondoskodás „tevési” kötelezettségének eleget tesz.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Lásd a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nktv.).

<sup>3</sup> SZÜDI JÁNOS: *Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, CompLex, 2008, 20.

<sup>4</sup> KARÁCSONY GERGELY: Az oktatáshoz való jog. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR ESZTER – JAKAB ANDRÁS, <http://ijoten.hu/szocikk/az-oktatashoz-valo-jog> (2022), 2.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> European Commission: Hungary: Organisation and governance, Fundamental principles and national policies, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurydice/hungary/fundamental-principles-and-national-policies>.

<sup>7</sup> BÁRÁNY V. FANNY: Az oktatás jogi környezete: Az oktatáshoz való jog érvényesülése. *Neveléstudomány – Oktatás – Kutatás – Innováció*, 2018 (4), 7–18. <https://doi.org/10.21549/NTNY.24.2018.4.1>.

## 2. A KÖZNEVELÉS TÖRVÉNYI SZINTŰ SZABÁLYOZÁSA

### 2.1. Alaptörvény

Magyarországon az Alaptörvény XI. cikke rögzíti az oktatáshoz való jogot:

„(1) Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez.

(2) Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető közép-fokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részesülés anyagi támogatását meghatározott időtartamú olyan foglalkoztatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”<sup>8</sup>

Az Alaptörvény keretszabályt alkot azáltal, hogy meghatározza az állam feladatát az oktatás terén és deklarálja az oktatáshoz való jog alapvető jogi garanciáját.

Az oktatáshoz való joggal az Alkotmánybíróság több határozatban foglalkozott, melynek tartalmát az Alkotmánybíróság értelmezése tölti ki tartalommal.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat az alábbi módon foglalt állást: „Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságjognak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felöleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága.”

Ebből tehát következtethető, hogy a tudományos élet szabadsága, a művészi, irodalmi alkotás szabadságát mintegy kommunikációs joghoz hasonlította az Alkotmánybíróság, ezzel a „kommunikációs” alapjogokkal azonos szintre emelve a tudományos élet szabadságát és az oktatáshoz való jogot.

Ezzel összefüggésben a 41/2005. (X. 27.) így fogalmaz: „Minden tudomány alapvető célja az igazság keresése, a megismerés, a tudomány épülése. Az államnak tudományos igazságok kérdésében semlegesnek kell lennie, viszont alkotmányos követelményként feltétlenül garantálnia kell, hogy a tudomány művelői a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságjogát – alkotmányos keretek között – gyakorolhassák. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás

<sup>8</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény).



*szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadság-jogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.”*

Ezzel tehát az Alkotmánybíróság kinyilvánítja, hogy a tudomány és az oktatás szabadsága a véleménynyilvánítás szabadságába tartozik, melyet már a 30/1992. (V. 26.) AB határozat is deklarált, azonban ezen határozat kifejezetten rendelkezik arról, hogy az oktatáshoz való jogot az állam kizárólag akkor korlátozhatja, amely esetben a véleménynyilvánításhoz való jogot is. Tehát végső soron az oktatáshoz való jogot azonos alkotmányos védelemben kell részesíteni, mint a véleménynyilvánításhoz való jogot.

## 2.2. 2011. évi CXC. törvény

A közoktatás szakmai kerettörvénye a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nktv.), amely a közoktatás működésével kapcsolatos területekkel foglalkozik.

## 2.3. 2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról

Ez a jogszabály bevezetése a pedagógusok körében heves ellenállást váltott ki. Ez a jogszabály a pedagógusok jogviszonyát szabályozza, tehát annak létesítését, megszüntetését.

## 2.4. A köznevelés rendeleti szabályozása

A témához kapcsolódó jogszabályi hierarchia következő szintjét a kormányrendeletek jelentik, amelyek közül az alábbiak lényegesek a közoktatás szempontjából.

### 2.4.1. Nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet

Ez a rendelet az Nktv. megvalósításának szabályozásával foglalkozik.

#### 2.4.2. Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nat. rendelet)

A közoktatás tartalmi szabályozásának felső szintjét jelentő Nemzeti alaptantervet tartalmazza.

Ez utóbbit megvizsgálva az tapasztalható, hogy műveltségi területenként meghatározza az iskolai nevelés-oktatás fő tartalmi elemeit, összetevőit megteremtve ezáltal a köznevelés tartalmi egységét.

#### 2.4.3. 401/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény végrehajtásáról

Fentiekén túl, az intézmények mindennapi működéséhez miniszteri rendeletek adnak részben igazgatási, részben az oktatás tartalma szempontjából fontos kereket. Így meghatározó jelentőségű a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet, valamint a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, amely az intézmények tényleges működését szabályozza.

### 3. A RENDSZER KRITIKUS PONTJAI

#### 3.1. Tankötelezettség

Már Mária Terézia is felismerte az oktatás fontosságát, így Magyarországon a 18. század elejétől jelent meg a tankötelezettség előírása.<sup>9</sup> Ma már a nyugat-európai országokban öt vagy hat éves kortól, általában, 16 éves korig kötelező az oktatás.<sup>10</sup>

Ma Magyarországon a köznevelés az óvodában kezdődik, ahova a gyermek hároméves korától a tankötelezettség kezdetéig jogosult járni.<sup>11</sup>

Ezt követően az általános iskolában kezdődik a közoktatás, ahol nyolc évfolyamon keresztül alapfokú oktatásban részesülnek a gyerekek, mely nyolc évfolyamos rendszer már egészen az 1940-es évektől a rendszer szerves részét

<sup>9</sup> ÁRVA ZSUZSANNA: Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből.* III. kötet, Budapest, CompLex, Wolters Kluwer, 2016.

<sup>10</sup> ISTENES MÓNICA – PÉCELI MELINDA: Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban. *Iskolakultúra*, 2010 (4), 3.

<sup>11</sup> ÁDÁM NAGY – LÁSZLÓ TRENCSENYI – KINGA HORVÁTHOVÁ: The Hungarian Educational System and its School-Critical Responses. *Journal of Educational Sciences*, 2018 (1), 18–26.

képezi.<sup>12</sup> Amennyiben ezt a nyolc évfolyamot sikeresen teljesíti a tanuló, több lehetősége van a középfokú tanulmányai elvégzésére.

Az egyik a gimnázium, mely lehet négy, hat, illetve nyolc évfolyamos intézmény is.<sup>13</sup> Ezen közintézmény az érettségire, továbbá a felsőoktatásra készíti fel a diákokat.<sup>14</sup>

A szakközépiskolák ezzel szemben négy évfolyamú oktatást biztosítanak, melynek célja egyrészt az érettségire való felkészítés, másrészt pedig a szakirányú képzésre történő felkészítés.<sup>15</sup>

Lehetősége van a diákoknak továbbá szakiskolai oktatásra is, ami során hároméves szakképzési ismereteket kell a diákoknak megszerezniük, mely oktatás végén szakmai vizsgát kell teljesíteniük.

Az oktatáshoz való jog a közoktatás területén egyrésztől egyéni jogosultság, másrésztől kötelezettség.<sup>16</sup> Jogosultság, hiszen az állam biztosítja ingyenesen a tanköteles korúak számára a közoktatást, azonban kötelezettség, hiszen amennyiben a gyermek nem teljesíti a kötelezettséget az állam különböző szankciót alkalmazhat. De kinek a kötelezettsége is valójában?

Az Alkotmány állampolgári kötelelességeként fogalmazta meg, hogy „a Magyar Köztársaságban a szülők, gondviselők kötelesek kiskorú gyermekük taníttatásáról gondoskodni.”<sup>17</sup> Az Alkotmány e rendelkezése a tankötelezettség alapvető szabályát tartalmazta. A jelenleg hatályban lévő Alaptörvényünk már nem ezt a módszert alkalmazza. Rögzítésre kerül ugyan e szülői kötelezettség, hiszen kimondja, hogy a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, és ez magában foglalja a gyermek taníttatását is,<sup>18</sup> de önállóan az állampolgári kötelezettségeknél már nem jelenik meg. Ez a lényegen azonban nem változtat, ugyanúgy benne foglaltatik az Alaptörvényben a tankötelezettség, mint a szülőt terhelő kötelezettség.<sup>19</sup>

Ezzel szemben a 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 46. §-ban a tanuló kötelezettségeit és jogosultságait sorolja fel, ezzel mintegy deklarálja, hogy a kötelezettség vállalója a gyermek és nem a szülő.

<sup>12</sup> ÉVA SZOLÁR: Change, continuity and path-dependency in Hungarian public education. *European Educational Research Journal*, 2015 (14), 331–346.

<sup>13</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 11. §.

<sup>14</sup> BENŐ CSAPÓ – GYÖNGYVÉR MOLNÁR – LÁSZLÓ KINYÓ: Analysis of the Selectiveness of the Hungarian Educational System in International Context. 2008. [https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/IRC2008\\_Csapo\\_Molnar\\_et\\_al.pdf?utm\\_source](https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/IRC2008_Csapo_Molnar_et_al.pdf?utm_source).

<sup>15</sup> Ibid. 2.

<sup>16</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 45. §.

<sup>17</sup> Alkotmány 70/J. §.

<sup>18</sup> Alaptörvény XVI. cikk (3) bek.

<sup>19</sup> KAZUSKA MELINDA: A tankötelezettség múltja, jelene és jövője. *Miskolci Jogi Szemle*, 2012 (1), 128–142.

Amennyiben a tanuló nem tesz eleget a kötelezettségének és igazolatlanul nem vesz részt a tanóráin, megszűnik a jogviszonya.<sup>20</sup> Megszűnhet továbbá fegyelmi határozat véglegessé válása esetén, továbbá megszűnhet a jogviszonya annak a már nem tanköteles tanulónak, aki ugyanazon évfolyamot második alkalommal sem tudta elvégezni.<sup>21</sup>

Ugyanakkor a Kúria Kfv. 37.277/2022/6. ítéletében a felperes köznevelési intézmény 2020-ban fegyelmi eljárásokat folytatott két 7. osztályos tanulóval szemben, eljárásai eredményeként mindkettőjüket „kizárás az iskolából” fegyelmi büntetésben részesítette, határozatait pedig azonnal végrehajthatónak nyilvánította. Egyik tanuló sem járhatott iskolába, az egyikük a hazaküldése időpontjától kezdve, a másik pedig a levélben történt tájékoztatásától kezdődően mindaddig ameddig egy új intézmény át nem vette őket. A felperes és a fenntartó sem az iskolalátogatást, sem az online bekapcsolódást nem engedélyezte. A Kúria döntése rámutatott, hogy a felperes mindkét tanuló esetében túllépte az egyeztető eljárásra és a fegyelmi eljárásra vonatkozó, jogszabályban meghatározott határidőket. Jogellenesen nyilvánította a fegyelmi döntéseit azonnal végrehajthatónak: a tanulók a cselekmények elkövetése és a felperes döntése között az intézményt látogatták, ezért az indokolások – miszerint a végrehajtás elmaradása a többi tanuló jogait súlyosan sértené – nem megalapozottak; a tanköteles tanulókkal szemben e fegyelmi büntetés egyébként sem lett volna végrehajtható az új tanulói jogviszony létesítéséig. A felperes egyik tanuló esetében sem igazolta az új iskola kiválasztásában történt segítségnyújtását.

### 3.2. Funkcionális analfabetizmus

Magyarországon az analfabetizmus hagyományos értelemben rendkívül alacsony, a lakosság mintegy 99,1%-a tud írni és olvasni. Ugyanakkor a funkcionális analfabetizmus, vagyis azok aránya, akik bár tudnak írni és olvasni, de nehezen értelmezik a szövegeket, jelentős problémát jelent. Becslések szerint Magyarországon a tanulók körülbelül 25%-a tartozik ebbe a kategóriába.<sup>22</sup> A felnőtt lakosság 32%-a minősül funkcionális analfabétának, hiszen könnyebb szövegek

<sup>20</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 53. § (4).

<sup>21</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről (5) és (6) bekezdés.

<sup>22</sup> OECD: Programme for International Student Assessment (PISA) results from PISA 2018, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/edu/pisa/publications/national-reports/pisa-2018/featured-country-specific-overviews/PISA2018\\_CN\\_HUN.pdf?utm\\_source=](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/edu/pisa/publications/national-reports/pisa-2018/featured-country-specific-overviews/PISA2018_CN_HUN.pdf?utm_source=)

értelmezésére képesek, azonban komplexebb szövegekre már nem.<sup>23</sup> Ez különösen aggasztó, mivel a funkcionális analfabetizmus számos társadalmi és gazdasági hátránnyal járhat.

### 3.3. Az iskolázottság aránya

A KSH adatai szerint a 25–64 évesek között a legfeljebb alapfokú végzettségűek aránya 11,9% volt, míg a legalább középfokú végzettségűek aránya 88,1%.<sup>24</sup>

### 3.4. Sajátos nevelési igényű gyermekek

A sajátos nevelési igényű gyermekek gyógypedagógiai intézményekben vagy konduktív pedagógiai intézményben folytathatják tanulmányaikat. A súlyos és halmozottan fogyatékos sajátos nevelésű gyermekeket az ötödik életévük betöltésétől kezdve fejlesztő nevelésben kell részesíteni, míg tanköteles koruktól a fejlesztő nevelés-oktatásban való részvétel kötelező. A fejlesztő nevelés-oktatásban a tanuló addig köteles részt venni, amíg el nem éri a tizenhatodik életévét, de lehetősége van a huszonharmadik életévének betöltéséig is folytatni. Ha a szakértői bizottság véleménye alapján a tanuló nem tud iskolai formában részt venni a fejlesztő nevelés-oktatásban, akkor egyéni fejlesztésben részesül.<sup>25</sup>

### 3.5. A pedagógusok helyzete

A pedagóguspálya társadalmi megbecsültségének folyamatos csökkenése az elmúlt években fokozódó elégedetlenséghez vezetett a tanárok körében, amely végül sorozatos demonstrációkban csúcsonódott ki. A probléma komplex mivoltját mutatja, hogy nem csupán az alacsony fizetés volt a probléma, hanem a fizetetlen túlóra, a társadalmi megbecsülés hiánya is. Ez a feszültség csak még nagyobbá vált az ún. státusztörvény<sup>26</sup> megjelenésével, mely során a státuszváltás azt jelentette, hogy míg a tanárok eddig közalkalmazottak voltak, 2024. január 1-jétől átkerülnek az ún. közoktatási alkalmazottak közé, kivéve azokat, akik

<sup>23</sup> OECD: Survey of Adults Skills 2023: Hungary, [https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adults-skills-2023-country-notes\\_ab4f6b8c-en/hungary\\_c8c395ed-en.html?utm\\_source=https://www.ksh.hu/stadat\\_files/okt/hu/okt0027.html](https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_ab4f6b8c-en/hungary_c8c395ed-en.html?utm_source=https://www.ksh.hu/stadat_files/okt/hu/okt0027.html).

<sup>24</sup> ÁRVA 2016.

<sup>25</sup> 2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról.

úgy döntöttek, hogy ebben a formában inkább a munkaviszonyuk megszüntetése mellett döntöttek.<sup>27</sup> Ez volt az egyik utolsó rendelkezés, mely alapján a tanárok a sztrájkjogukkal kívántak élni. Ezzel a hosszas folyamattal végül sikert értek el a pedagógusok, azonban a sztrájkjoguk korlátozását is jelentette az ellenállás.<sup>28</sup> Ugyanis Az Alkotmánybíróság 1/2023. (I. 4.) számú határozata azt volt hivatott megállapítani, hogy a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő szabályozási kérdésekről szóló 2022. évi V. törvény 14. §-a és 15. §-a alaptörvény-ellenes-e vagy sem. Az Alkotmánybíróság értékelésében megállapította, hogy a gyermekek és fiatalok oktatáshoz való joga minden más joggal szemben elsőbbséget élvez, ezért a korlátozásokat nem tartotta Magyarország Alaptörvényébe ütközőnek. Schanda Balázs a különvéleményében így fogalmaz: *„A gyermekek művelődéshez való joga és a pedagógusok munkabeszüntetéshez fűződő joga sajátos viszonyban áll egymással. Értékelni kell azt is, hogy a pedagógusok nem pusztán saját érdekeik védelmében élhetnek a munkabeszüntetéshez fűződő jogukkal, érdekeik általában egybeesnek a tanulók érdekeivel. A munkabeszüntetés rövid távon hátrányosan érintheti a gyermekek művelődéshez való jogának érvényesülését, ugyanakkor a pedagógusok munkakörülményeinek javítása a tanulók jogainak érvényesülését is előmozdíthatja.”*

Kifejezetten problémát jelent azonban a pedagógusok új életpályájáról szóló 2023. évi LII. törvény végrehajtásáról szóló 401/2023. (VIII. 30.) Korm. rendelet 13–23. §. rendelkezései, melyek jelentősen enyhítik a pályakezdés és a tanári álláshelyek betöltésének szabályait.<sup>29</sup> Ezen rendelkezések alapján igazoltta vált, hogy súlyos pedagógus hiány uralkodik jelenleg Magyarországon. Ennek okai a már fentebb említett társadalmi megbecsülés hiánya, a szabadság hiánya, hiszen a Nemzeti Tanterv alapján a pedagógusok számára nem marad tér az oktatáshoz, még a tankönyvmegválasztás esetében sem.

### 3.6. Esélyegyenlőség

Ma Magyarországon a szegregáció és a szelekció hatalmas problémát jelent és elképesztő mértékben meghatározza egy fiatal életútját. A szelekció és a szegregáció lényegében véve különböző gazdasági-társadalmi státuszú gyermekek oktatási intézményekbe történő bekerülését jelenti, már-már általános iskolától kezdődően, mely később az egész életükre hatással lehet. Ez különösen a roma származású gyermekeket érinti, hiszen esetükben az alacsony társadalmi pozíció

<sup>27</sup> ÁDÁM RIXER: Freedom of Conscience of Teachers in Hungary. *Krytyka Prawa*, 2024 (3), 237–257. DOI: 10.7206/kp.2080-1084.711.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

mellett az etnikai háttérrel összefüggő körülmények további hátrányokat okoznak.<sup>30</sup> Természetesen nem csak a roma származásúak érintettek ezen körben, hiszen a hátrányos helyzetű gyermekeknél épp olyan súlyos gondot jelent az elkülönítés, mint a roma gyermekek esetében.

A deszegregáció célja a szelekciós és szegregációs folyamatok csökkentése, azaz annak elősegítése, hogy a különböző társadalmi csoportok arányosan legyenek jelen az oktatási intézményekben, és lehetőség szerint ne koncentrálódjanak a hátrányos helyzetű – különösen a roma – tanulók egyetlen iskolai közösségben.

Az MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézetét képviselő kutatók – többek között Hajdu Tamás, Hermann Zoltán, Horn Dániel és Varga Júlia – 2015-ben dolgoztak ki egy indikátorrendszert, hogy a viták mögött legyen egy olyan egzakt háttér, rendszeresen frissülő adatokkal mutathassák be, hogy a hátrányos és a nem hátrányos helyzetű tanulók közötti lehetséges kontaktusok hány százaléka hiúsul meg az iskolai elkülönülés következtében az alapfokú képzésben. Ez alapján, ugyan friss adatok nehezen lelhetőek fel, látható a 2010–2013 közötti kutatásból, hogy növekedtek az adatok.<sup>31</sup>

A Magyar Kormány létrehozta többek között a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030-at, mely dokumentumban átfogó célként tűzi ki a szegénység elleni küzdelmet és a roma népesség felzárkózását. A stratégia célja, hogy a társadalmi hátrányok csökkentésére irányuló beavatkozási irányokat és szakpolitikai célokat határozzon meg.

Ezen dokumentumban a B.7. fejezet a Roma identitás, közösségépítés, szemléletformálás, jogérvényesítés címet kapta.

Ezen fejezetben az alábbi mondat található: *„A szegénység elleni beavatkozások mellett a Kormány nagy hangsúlyt fektet az identitásvesztés helyreállítására, a többségi társadalomban mélyen gyökerező stigmatizálás csökkentésére, a szegénységi és nemzetiségi dimenzió szétválasztására, a kényszerasszimiláció megfékezésére.”* Ahogy azt a nemzetiségi biztoshelyettes is megjegyzi, a szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának kitett roma közösség integrációjának egyik legfontosabb tényezője a többségi társadalom befogadóvá tétele elsősorban az erre irányuló állami, előítélet-csökkentő programok és kommunikáció révén, valamint a gyűlöletbeszéd, és az intézményes diszkrimináció felszámolására irányuló leghatározottabb kormányzati fellépéssel.<sup>32</sup>

Az egyik fejezet a Nemzetiségi köznevelés támogatása címet viseli. Ezen fejezet első mondata: *„A társadalmi leszakadás megakadályozásában, az iskolai sikeresség*

<sup>30</sup> FEJES JÓZSEF BALÁZS – SZŰCS NORBERT (szerk.): *Én vétkem: Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Szeged, Motiváció Oktatási Egyesület, 2018, 11–30, 20.

<sup>31</sup> Ibid. 20.

<sup>32</sup> AJB-6012/2020.

*elősegítésében kiemelten fontos szerepe van a nemzetiségi nevelés megerősítésének.” Lábjegyzetben: „A nemzetiségi oktatás esetében érzékeny, különös hangsúllyal kezelendő kérdés a szegregáció elkerülése, a gyermekek közösségi, társadalmi integrációjának erősítése.”*

Ezen fejezet megnevezi a kihívásokat és a beavatkozási irányokat is.

A kihívások között az alábbiak kerülnek megnevezésre:

1. A társadalmi együttélés, a bizalom és a közösségi részvétel elégtelensége, a többségi társadalom érzéketlensége, diszkriminációs jelenségek. A romákat érintő, az országos nyilvánosságban is megjelenő negatív narratíva, a torz roma reprezentáció.
2. A sztereotípiák megdöntésére irányuló kommunikáció és médianyilvánosság megerősítése.
3. A roma civil szerveződések intézményes hátterének biztosítása.
4. A romák közszolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréseinek hiánya, a szolgáltatások fejlesztésében, működtetésében a mainstreaming érvényesítése.
5. A romák kulturális javakhoz és szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréseinek biztosítása, valamint a roma/nem roma társadalmi és kulturális párbeszéd előmozdítása.
6. A hátrányos helyzetű emberek, köztük romák jogtudatosságának alacsony szintje.
7. Iskoláskorban nem találkoznak a gyermekek a más nemzetiségek kultúrájával, hagyományaival, szokásaival, ami erősítené a nyitottságot egymás elfogadására.

A beavatkozási arányok között az alábbi célok kerültek kitűzésre:

1. Egyenlő hozzáférés biztosítása a kulturális javakhoz, szolgáltatásokhoz, kiemelten a hátrányos helyzetű, köztük roma gyermekek, fiatalok körében. A helyi közösségi tevékenységek támogatása a közterek „közösségi tér” funkcióinak bővítésével, az alkalmas térrészek kialakításával és fejlesztésével.
2. A nemzetiségi kultúra hatékony, célzott támogatása. A marginalizált nyelvi csoportok gyermekei számára nyelvet és kultúrát megtartó, magas fokú írástudást, idegennyelv-tudást kínáló, hatékony programok biztosítása.
3. A civil aktivitásokhoz és a szervezetek, nemzetiségi önkormányzatok alapításához és cél szerinti működtetéséhez további finanszírozási és humán erőforrás támogatás biztosítása.
4. Települési közösségfejlesztési programok a társadalmi kohézió és a helyi identitás erősítése, illetve a közösségi aktivitás fejlesztése érdekében.
5. A minőségi nemzetiségi neveléshez, oktatáshoz való hozzáférés biztosítása, a nemzetiségi nevelésben és oktatásban részt vevők számának növelése,



a kisgyermekkorai nevelés és az oktatás minőségének fejlesztése, ehhez roma dajkák, nevelők, pedagógusok, pedagógiai munkát segítők képzése.  
6. A romani és beás nyelv írásbeliségének támogatása.

Ugyan előremutató a Kormány törekvése a romák felzárkóztatásában, azonban sajnos ezen dokumentumokban kizárólag célkitűzéseket ismerhetünk meg, konkrét tervjavaslatok egyelőre nem születtek a romák deszegregációjának megvalósulásában, azonban előremutató volna külső tanácsadó testületek bevonása a felzárkóztatás kidolgozásához.<sup>33</sup>

#### 4. A KÖZOKTATÁS SZAKIGAZGATÁSA

A közoktatás szakigazgatása a rendszerváltás óta számos változáson ment keresztül. Míg 2010-ig erős decentralizáltság jellemezte a közoktatás igazgatását, 2010 után már centralizált igazgatásról beszélhetünk.<sup>34</sup> 2016-ban fordulat következett be a közoktatás igazgatása terén, amikor ismét egységessé vált a fenntartás, ám ekkor maga az állam hajtott végre egy dekoncentrációt, amely által egy egyedi igazgatási képződmény alakult ki a tankerületi központok képében, amelyeknek ugyan van központi szervük (Klebensberg Központ), ám az a célkitűzése alapján igazgatási feladatokat lát el, így valójában ismét területi szinten történik a feladatok megoldása, ám ezúttal ezt az államszervezet részeként.<sup>35</sup>

Köznevelési intézményt elsősorban az állam, valamint nemzetiségi önkormányzat, egyházi jogi személy, továbbá más szervezet vagy személy alapíthat és tarthat fenn. Óvodát települési önkormányzat is alapíthat és fenntarthat.<sup>36</sup>

A Nektv. alapján a köznevelési alapfeladatok ellátása állami feladat. Ez alól az óvodai nevelés jelent kivételt, amelyről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Lásd ÁDÁM RIXER: Consultation and central public administration in Hungary. *Int. J. Public Law and Policy*, 2024 (3), 334–358.

<sup>34</sup> RADÓ PÉTER: Az oktatás alkalmazkodását szolgáló kormányzás intézményi feltételei öt kelet-európai országban. *Iskolakultúra*, 2022 (4), 32. DOI: 10.14232/ISKKULT.2022.4.3.

<sup>35</sup> ÁRVA 2016.

<sup>36</sup> Nkt. 2. § (3) bekezdés.

<sup>37</sup> 2011. évi CLXXIX. törvény 25. §.

## 4.1. Igazgatási szintek

### 4.1.1. Állami szint

A Kormány hatáskörébe tartozik a köznevelésre vonatkozó törvényi szabályozás előkészítése és a Nemzeti Alaptanterv<sup>38</sup> elfogadása. A köznevelés ágazati irányítását a köznevelési államtitkár végzi, aki a Belügyminisztériumhoz tartozik. Az ágazati irányítás attól függetlenül kiterjed valamennyi közoktatási tevékenységre, hogy a tevékenységet milyen intézményben, szervezetben látják el, vagy ki az intézmény fenntartója.<sup>39</sup>

A miniszter – többek közt – gondoskodik a nevelési-oktatási intézményekben folyó pedagógiai munka országos, térségi, megyei, fővárosi szintű szakmai ellenőrzéséről, értékeléséről az Oktatási Hivatal közreműködésével és felügyeli a köznevelés információs rendszerének (a továbbiakban: KIR) rendszer működését. A miniszter dönt az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény létesítéséről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, továbbá kinevezi és felmenti az oktatási jogok biztosát. Kidolgozza a köznevelés stratégiáját, működteti az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés rendszerét, és kidolgozza a nevelési-oktatási programokat.<sup>40</sup>

## 4.2. Oktatási Hivatal

Az Oktatási Hivatal szervezetét és jogállását az Oktatási Hivatalról szóló 121/2013. (IV. 26.) Korm. rendelet szabályozza, amely szerint az Oktatási Hivatal az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt álló központi hivatal. Feladatait országos illetékességgel látja el, területi szervei nincsenek. A Hivatalt elnök vezeti. Hatáskörébe tartozik – többek közt – a Kormány által a miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatainak ellátása, illetve az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények vonatkozásában hatósági nyilvántartás vezetése, valamint a KIR rendszerrel kapcsolatos adatkezelés.

<sup>38</sup> A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletet.

<sup>39</sup> ÁRVA 2016.

<sup>40</sup> Nektv. 77–78. §.

### 4.3. Tankerületi Központok

A felvetések nyomán a korábbi Klebelsberg Intézményfenntartó Központ helyét az önálló költségvetési szervekként működő tankerületi központok vették át a 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet alapján 2017. január 1-jétől, amellyel a jogalkotó az oktatási igazgatás terén a szubszidiaritás elvét kívánta megvalósítani és a döntési szintet mindezzel közvetlenebbé tenni a köznevelési intézményekkel.

Az állami fenntartású köznevelési intézmények ezután a tankerületi központok szervezeti egységeiként működnek tovább keretgazdálkodással rendelkező jogi személyként, ahol az intézményvezető gazdálkodási és munkáltatói jogokkal rendelkezhet, amelybe azonban a kinevezés és a felmentés nem tartozik bele. Ugyanakkor a törvény bár a szubszidiaritás elvét tűzte ki célul, azonban valódi decentralizációt mégsem valósít meg, ugyanis egyrészt a tankerületi központok is a miniszter munkáját segítik, másrészt a tankerületi központok irányítását az oktatási központ végzi, amely az országosan egységes irányítást és működést biztosíthatja.

## 5. OKTATÁSI JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALÁNAK TEVÉKENYSÉGE

Az oktatási jogok biztosának minden évben kötelessége részletes beszámolót írni az adott évi bejelentésekkel kapcsolatban. Sajnos a kézirat lezárásakor a 2024. évi tevékenysége nem elérhető, így a 2023. január 1. – 2023. december 31-ig tartó időszakot áll módomban bemutatni. A beszámoló első nagy fejezete a köznevelés, a második az oktatással közvetlenül összefüggő jogok érvényesülése, ezen belül megtalálható a tan szabadságból eredő jogok, a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási és magatartási nehézséggel küzdő tanulók jogainak érvényesülése, a felsőoktatás és a felvételi a felsőoktatási intézményekbe, valamint a hallgatók által fizetendő díjak, térítések és a részükre nyújtható támogatások külön fejezetet igényelt. Ezen bejelentés a 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: köznevelési törvény) 46. § (2) bekezdésébe ütköző panaszok.<sup>41</sup>

A beszámolóban megtalálható egy diagramm is, ami alapján látható, hogy a legtöbb panasz a közoktatással kapcsolatban érkezett, a fentebb tárgyalt időszakban

<sup>41</sup> 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: köznevelési törvény) 46. § (2) bekezdése szerint „a gyermek, a tanuló személyiségét, emberi méltóságát és jogait tiszteletben kell tartani, és védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A gyermek és a tanuló nem vethető alá testi és lelki fenyegetésnek, kényszernek, kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak.”

843, míg a felsőoktatással kapcsolatosan 354, a szakképzéssel összefüggően 12, illetve 12 egyéb bejelentés.<sup>42</sup>

A panaszt benyújtók arányát tekintve 577 esetben a tanuló/hallgató, míg a szülő csak 394 esetben, a pedagógus / intézményvezető / oktató 176 esetben nyújtott be panaszt.<sup>43</sup>

### 5.1. Közoktatással összefüggő bejelentések

Az első nagyobb egység a Köznevelés egységben a személyi szabadságjogok érvényesülésével foglalkozik. Ezen részben először pedagógusok általi verbális vagy fizikai bántalmazásokról olvashatunk, mint például, amikor a testnevelő tanár szilvás gombócnak vagy túrógombócnak nevezte egyik egyébként is ki-közösített diákját.<sup>44</sup>

Egy másik esetben a szülő beadványa alapján az osztályfőnök az alábbi kifejezéseket használta a diák sérelmére: „hülye gyerek”, „szerencsétlen”, „félkegyelmű”, „fogd be a pofád”, „számár”, „buta”, „jövőre nem fog ide járni”, „ezt nagyon megbánod”.<sup>45</sup>

A köznevelési törvény 62. § (1) bekezdés h) pontja szerint „a pedagógus kötelessége különösen, hogy a gyermekek, a tanulók és a szülők, valamint a munkatársak emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa”.

Sajnos a közoktatás terén a pedagógus helytelen viselkedése nem csak az iskolában figyelhető meg, hanem már az óvodában is. Egy beadvány szerint az óvónő „háborút indított ellenük”, folyamatosan traumatizálta, büntette és mindennel megvádolta a gyermeket, a szülőket „feljelentette”.<sup>46</sup>

Egy szülő azzal kereste fel az oktatási jogok biztosának hivatalát, hogy gyermekét az osztályfőnöke hátba ütötte, mert nem állt sorba. A tanuló fájlalta a hátát, folt is lett rajta. A szülő az igazgatónak jelezte a sérelmét, majd hivatalhoz fordult segítségért.<sup>47</sup>

A jelentés számtalan egyéb esetet felsorol, én jelenleg pár számomra meghökkentő beadványt emeltem ki. Ugyanakkor hiába meghökkentő, ezek az esetek csak azok, amik riportálásra kerültek, számtalan esetben sem a gyermek, sem a szülő nem tesz hivatalos jogi lépéseket a pedagógus viselkedése miatt. Ennek hátterében állhat az, hogy sok gyermekben olyan traumát okoz egy ilyen eset,

<sup>42</sup> [https://www.oktbiztos.hu/ugyek/jelentes2023/ojb\\_2023\\_beszamolo.pdf](https://www.oktbiztos.hu/ugyek/jelentes2023/ojb_2023_beszamolo.pdf) 92. oldali ábra.

<sup>43</sup> [https://www.oktbiztos.hu/ugyek/jelentes2023/ojb\\_2023\\_beszamolo.pdf](https://www.oktbiztos.hu/ugyek/jelentes2023/ojb_2023_beszamolo.pdf) 94. oldali ábra.

<sup>44</sup> OJBH/55/2023.

<sup>45</sup> OJBH/100/2023.

<sup>46</sup> OJBH/456/2023.

<sup>47</sup> OJBH/440/2023.

hogy nem is mer róla beszélni a szülőknek, sok esetben pedig inkább nem is jelentik ezeket az ügyeket, hiszen a tanuló függőségi, illetve alá-fölé rendeltségi viszonyban van a tanárral és biztonságosabbnak érzi, ha inkább hallgat.

## 6. A FINN CSODA

Finnország oktatása méltán híres világszerte. Az alábbiakban szeretném bemutatni a finn oktatás sikerének a titkát és következtetéseket levonni, hogy hogyan tudnánk fejlődni a sikerükből tanulva.

A siker nem egyik napról a másikra érkezett meg Finnország számára sem, hiszen a jelenlegi világszínvonalú oktatás megteremtéséhez 40 év volt szükséges, amikor is Finnországban elkezdődött a közoktatási reform.<sup>48</sup> Finnország továbbá az exportstratégiájának is köszönheti az egyedülállóan dinamikus oktatási innovációs folyamatok kibontakozását.<sup>49</sup> Mindezek gyümölcse, hogy mára már az OECD általi PISA teszteken a finn gyermekek az élen járnak mind az olvasásban, mind a matematikában és a természettudományokban. A siker ellenére Finnország 30 százalékkal kevesebbet költ az oktatásra, mint az Amerikai Egyesült Államok.<sup>50</sup>

A sikerük egyik pillére az egyenlőség. Finnországban szinte nincsenek magániskolák, minden iskola állami fenntartású. A világ legtöbb országában az oktatás minősége attól függ, hogy a szülők anyagi helyzete alapján milyen iskolába járnak a gyermekeik, ezáltal viszont a mélyszegénységben élő gyermekek helyzete szinte már születésüktől kezdve megpecsételi a sorsukat. Azonban Finnországban a gyerekeket is hamar elkezdik az elfogadásra és az egyenlőség fontosságára tanítani, hiszen az osztályokban sokszor eltérő társadalmi és gazdasági helyzetű, etnikumú, vallású gyermekek tanulnak együtt.<sup>51</sup> Ezáltal a gyermekek elfogadóbbá

<sup>48</sup> LINDA DARLING-HAMMOND: What We Can Learn from Finland's Successful School Reform. In: *The Flat World and Education: How America's Commitment to Equity Will Determine Our Future*. NEA Today, 2010, <https://edpolicy.stanford.edu/library/publications/543.html>.

<sup>49</sup> HALÁSZ GÁBOR: A finn oktatásipari exportstratégia: oktatástechnológiai innovációs folyamatok stimulálása. In: HALÁSZ GÁBOR – KOVÁCS ISTVÁN VILMOS – PÁLVÖLGYI LAJOS (szerk.): *Oktatás, Technológia, Innováció. Helyzetkép és stratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2021. DOI: 10.1556/9789634547280.

<sup>50</sup> SIRKKU KUPIAINEN – JARKKO HAUTAMÄKI – TOMMI KARJALAINEN: *The Finnish Educational System and Pisa*. Ministry of Educational Publications, Finland, Helsinki University Print Bookstore, 2009. <https://core.ac.uk/download/pdf/198190106.pdf>.

<sup>51</sup> FRED DERVIN – MARTINA PAATELA-NIEMINEN – KAISA KUOPPALA – ANNA-LEENA RIHTAOJA: Multicultural Education in Finland: Renewed Intercultural Competences to the Rescue? *International Journal of Multicultural Education*, 2012 (3), <https://doi.org/10.18251/ijme.v14i3.564>.

válnak már fiatalokuk óta, segítőkészek és ami a legfontosabb, hogy nincs kirekesztettségérzete egy hátrányos helyzetű vagy más etnikumú<sup>52</sup> gyermeknek sem.<sup>53</sup>

Finnországban a kötelező iskolalátogatási kor hétéves kortól 16 éves korig tart, vagyis kilenc évfolyamot jelent. Az első hat évfolyam tartozik az alapfokú oktatáshoz, míg a további három évfolyam az alsó középfokú oktatás része.<sup>54</sup>

Igazgatási szempontból tekintve, korábban már említettem, hogy a finnországi iskolák 98%-a állami iskola, melyek működtetése a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik, költségeik 60-70%-át az állam fedezi, a többit a település.<sup>55</sup>

Az iskolarendszert az állam szabályozza, a törvényeket az oktatási minisztérium készíti elő. Az alsó- és a középfokú oktatásra egyaránt vonatkozó törvény 1984-ben született meg. 1994-től vannak érvényben az alsó- és középfokú oktatás jelenlegi kerettantervei. Ez alapján alakítják ki a helyi önkormányzatok oktatási bizottságai a konkrét tanterveket, 1994 óta a korábbinál szélesebb mozgástérrel. Tehát a sikerük abban is áll, hogy az oktatásirányítás és igazgatás a legmagasabb szinten koncentrálódik, azonban annak végrehajtása már helyi szinten, a helyi körülményeket figyelembe véve kerül kidolgozásra.<sup>56</sup>

## 7. ÖSSZEGÉS

Úgy gondolom, hogy a magyar közoktatás számtalan területe szorul javításra, hiszen a jelenlegi rendszer hosszú távon nem működőképes. Az OECD jelentések és a PISA teszteken elért eredményeink mutatják, hogy sajnos a közoktatás nem hoz megfelelő eredményeket, mely társadalmilag is elfogadhatatlan.

A tanulmány egyik fontos része a finn oktatás bemutatása, hiszen ebből látható, hogy nem lehetetlen feladat egy megfelelő oktatási rendszert kiépíteni, így véleményem szerint akár a finn, akár a többi skandináv ország, Észtország oktatási rendszere alapján égető szükség volna a hazai rendszer reformjára.

<sup>52</sup> AMINKENG ATABONG ALEMANJI: *Is there such a thing...? A study of antiracism education in Finland*. Department of Teacher Education University of Helsinki, 2016. ISBN 978-951-51-2560-6 (PDF).

<sup>53</sup> KATRI KLEEMOLA – HEIDI HYTTINEN – TARJA TUONONEN – AULI TOOM: A systematic review of empirical literature on the segregation of educational institutions and its consequences in Finland. *International Journal of Comparative Sociology*, 2023, <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00207152231219930>.

<sup>54</sup> 628/1998 Perusopetuslaki 9. §, 25. §, 26. §.

<sup>55</sup> GYŐRI SZABÓ RÓBERT: Kisebbségi oktatási rendszerek a példaértékű kisebbségpolitikai gyakorlatú európai államokban – Finnországban és Olaszországban, <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00013/990427.htm>.

<sup>56</sup> <https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/iskolarendszerek/milyen-ma-finn>.

A területi korlátokra tekintettel jelen tanulmány nem tartalmazza a magyar és a finn oktatás összehasonlítását.

Az OJBH jelentéséből látható, hogy Magyarországon komoly problémák vannak, sokszor a pedagógusok viselkedésével is, mely megengedhetetlen. Ugyanakkor kitértem a pedagógusok helyzetének kérdésére is cikkemben, melyben kifejtettem a rendszer által érzett frusztrációjuk okait, mely nem érvényesíti a jelentésben felsorolt jogsértéseket, azonban talán árnyalja a helyzetet. Az OJBH elnökének éves beszámolójából az is látszik, hogy a finn minta alapján nagyon fontos, sőt elengedhetetlen a legképzettebb pedagógus réteg alkalmazása. Természetesen Magyarország jelenleg komoly pedagógushiányban szenved, így többnyire nem a válogatás jellemzi a rendszert, hanem a meglévő pedagógusok rendszerben való megtartása.

Hiányzik az egyenlőség, elfogadás, pozitív visszajelzés az oktatásból, így a gyermekek már hamar motiválatlanná válhatnak az oktatásuk kapcsán. Pedig a társadalom egyik alappillére, hogy a fiatalabb társadalom megfelelő oktatást kapjon, hiszen ma még gyermekekről van szó, azonban a jövőben ezek a gyermekek a társadalom mozdítóerőivé fognak válni. Bízom benne tehát, hogyha kellő mértékű konszenzus nyílik meg az oktatás helyzete kapcsán, akkor végül hosszútávú eredmények érhetőek el.

Végezetül pedig Szent-Györgyi Albert gondolatával zárnám a cikkemet: „*Olyan lesz a jövő, mint amilyen a ma iskolája.*”

## IRODALOMJEGYZÉK

### Szakirodalom

- AMINKENG ATABONG ALEMANJI: *Is there such a thing...? A study of antiracism education in Finland*. Department of Teacher Education University of Helsinki, 2016. ISBN 978-951-51-2560-6 (PDF).
- ÁRVA SZUSZANNA: Köznevelés – közoktatás szakigazgatási alapjai. In: LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. III. kötet, Budapest, CompLex, Wolters Kluwer, 2016.
- BÁRÁNY V. FANNY: Az oktatás jogi környezete: Az oktatáshoz való jog érvényesülése. *Neveléstudomány – Oktatás – Kutatás – Innováció*, 2018 (4), 7–18. <https://doi.org/10.21549/NTNY.24.2018.4.1>.
- BENŐ CSAPÓ – GYÖNGYVÉR MOLNÁR – LÁSZLÓ KINYÓ: Analysis of the Selectiveness of the Hungarian Educational System in International Context. 2008, [https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/IRC2008\\_Csapo\\_Molnar\\_etal.pdf?utm\\_source](https://www.iea.nl/sites/default/files/2019-04/IRC2008_Csapo_Molnar_etal.pdf?utm_source).

- LINDA DARLING-HAMMOND: What We Can Learn from Finland's Successful School Reform. In: *The Flat World and Education: How America's Commitment to Equity Will Determine Our Future*. NEA Today, 2010, <https://edpolicy.stanford.edu/library/publications/543.html>.
- FRED DERVIN – MARTINA PAATELA-NIEMINEN – KAISA KUOPPALA – ANNA-LEENA RIITAOJA: Multicultural Education in Finland: Renewed Intercultural Competences to the Rescue? *International Journal of Multicultural Education*, 2012 (3), <https://doi.org/10.18251/ijme.v14i3.564>.
- FEJES JÓZSEF BALÁZS – SZŰCS NORBERT (szerk.): *Én vétkem: Helyzetkép az oktatási szegregációról*. Szeged, Motiváció Oktatási Egyesület, 2018, 11–30.
- GYŐRI SZABÓ RÓBERT: Kisebbségi oktatási rendszerek a példaértékű kisebbségpolitikai gyakorlatú európai államokban – Finnországban és Olaszországban, <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00013/990427.htm>.
- HALÁSZ GÁBOR: A finn oktatásipari exportstratégia: oktatástechnológiai innovációs folyamatok stimulálása. In: HALÁSZ GÁBOR – KOVÁCS ISTVÁN VILMOS – PÁLVÖLGYI LAJOS (szerk.): *Oktatás, Technológia, Innováció. Helyzetkép és stratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2021. DOI: 10.1556/9789634547280.
- ISTENES MÓNICA – PÉCELI MELINDA: Tankötelezettségi korhatárok nemzetközi összehasonlításban. *Iskolakultúra*, 2010 (4).
- KARÁCSONY GERGELY: Az oktatáshoz való jog. In: JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYÖK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR ESZTER – JAKAB ANDRÁS, <http://ijoten.hu/szocikk/az-oktatashoz-valo-jog> (2022).
- KATRI KLEEMOLA – HEIDI HYYTINEN – TARJA TUONONEN – AULI TOOM: A systematic review of empirical literature on the segregation of educational institutions and its consequences in Finland. *International Journal of Comparative Sociology*, 2023, <https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/00207152231219930>.
- KAZUSKA MELINDA: A tankötelezettség múltja, jelene és jövője. *Miskolci Jogi Szemle*, 2012 (1), 128–142.
- SIRKKU KUPIAINEN – JARKKO HAUTAMÄKI – TOMMI KARJALAINEN: *The Finnish Educational System and Pisa*. Ministry of Educational Publications, Finland, Helsinki University Print Bookstore, 2009. <https://core.ac.uk/download/pdf/198190106.pdf>.
- ÁDÁM NAGY – LÁSZLÓ TRENCSENYI – KINGA HORVÁTHOVÁ: The Hungarian Educational System and its School-Critical Responses. *Journal of Educational Sciences*, 2018 (1), 18–26.
- RADÓ PÉTER: Az oktatás alkalmazkodását szolgáló kormányzás intézményi feltételei öt kelet-európai országban. *Iskolakultúra*, 2022 (4), 32. DOI: 10.14232/ISKKULT.2022.4.3.
- ÁDÁM RIXER: Consultation and central public administration in Hungary. *Int. J. Public Law and Policy*, 2024 (3), 334–358.



ÁDÁM RIXER: Freedom of Conscience of Teachers in Hungary. *Krytyka Prawa*, 2024 (3), 237–257. DOI: 10.7206/kp.2080-1084.711.

ÉVA SZOLÁR: Change, continuity and path-dependency in Hungarian public education. *European Educational Research Journal*, 2015 (14), 331–346.

SZÜDI JÁNOS: *Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, CompLex, 2008.

#### *Internetes források*

<https://ofi.oh.gov.hu/tudastar/iskolarendszerek/milyen-ma-finn>

[https://www.ksh.hu/stadat\\_files/okt/hu/okt0027.html](https://www.ksh.hu/stadat_files/okt/hu/okt0027.html)

OECD: Programme for International Student Assessment (PISA) results from PISA 2018, [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/edu/pisa/publications/national-reports/pisa-2018/featured-country-specific-overviews/PISA2018\\_CN\\_HUN.pdf?utm\\_source](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/edu/pisa/publications/national-reports/pisa-2018/featured-country-specific-overviews/PISA2018_CN_HUN.pdf?utm_source)

OECD: Survey of Adults Skills 2023: Hungary, [https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adults-skills-2023-country-notes\\_ab4f6b8c-en/hungary\\_c8c395ed-en.html?utm\\_source](https://www.oecd.org/en/publications/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_ab4f6b8c-en/hungary_c8c395ed-en.html?utm_source)

#### *Jogszabályok*

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

Magyarország Alaptörvénye

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

2023. évi LII. törvény a pedagógusok új életpályájáról

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény

628/1998 Perusopetuslaki 9. §, 25. §, 26. §

A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendeletet

AJB-6012/2020

OJBH/100/2023

OJBH/440/2023

OJBH/456/2023

OJBH/55/2023

# A KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

## CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE RIGHT TO THE ENVIRONMENT

---

KÁLLAI ERIKA<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ The damage, pollution and endangerment of the environment and natural values are an almost inevitable part of human development, as they have been inflicted with excessive or unreasonable use of the environment since ancient times. Only in the middle of the 20th century did humanity come to realize that our resources are finite and the diversity of our environment is showing a decreasing trend. Protecting our environment has become one of the most important tasks of our time.

In Hungary, environmental protection first appeared at the constitutional level in the 1970s, and then the 1989 constitutional amendment introduced Articles 18 and 70/D of the Constitution, which provided the previous constitutional foundations.

The provisions of the Constitution were elaborated in the decisions of the Constitutional Court, defining numerous basic principles and the content of the right to the environment. The aim of this study is to comprehensively present how the Constitutional Court's approach to environmental protection has developed into living law and has become an integral part of legislation.

**KEYWORDS:** environmental protection, right to the environment, fundamental law, Constitutional Court decisions

**ABSZTRAKT** ■ Az emberi fejlődés szinte kikerülhetetlen velejárója a környezeti, és a természeti értékek károsítása, szennyezése és veszélyeztetése, hiszen már az ókortól kezdődően sebeket ejtettek mértéktelen, vagy észszerőtlen környezet használatával. Az emberiség csupán a XX. század derekán jutott el annak felismerésére, hogy az erőforrásaink végesek és környezetünk sokszínűsége csökkenő tendenciát mutat. A környezetünk védelme korunk egyik legfontosabb feladatává vált.

Magyarországon a környezet védelme alkotmányos szinten először az 1970-es években jelent meg, majd az 1989-es alkotmánymódosítás iktatta be a korábbi alkotmányos alapokat adó Alkotmány 18. § és 70/D. §-okat.

<sup>1</sup> PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Az Alkotmány rendelkezéseit az Alkotmánybíróság határozataiban bontotta ki meghatározva számos alapelvet, és a környezethez való jog tartalmát.<sup>2</sup>

Jelen tanulmány célja, hogy átfogóan bemutassam hogyan fejlődött az Alkotmánybíróság környezetvédelmi szemlélete élő joggá, és vált a jogalkotás szerves részévé.

**KULCSSZAVAK:** környezetvédelem, környezethez való jog, Alaptörvény, Alkotmánybíróság határozatai

## 1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

*„...A környezet védelme, a természeti erőforrások és a klíma megőrzése érdekében pontosan meghatározott szabályokkal összhangban kell cselekedni, jogi és gazdasági szempontból is, miközben ugyanakkor alapvető figyelmet kell fordítani a szolidaritásra, amellyel a világ szegényebb területein élőknek és a jövő generációknak tartozunk.”*

XVI. Benedek pápa üzenete a Béke Világnapja alkalmából, 2010. január 1. *„Ha békét kívántok elérni, őrizzétek a Teremtést”* címmel.

A környezethez való jog nemzetközi szinten először 1972-ben, az ENSZ Stockholmban rendezett világkonferenciáján jelent meg.<sup>3</sup> A résztvevők huszonhat alapelvet fogadtak el a helyes környezetgazdálkodásra vonatkozóan, beleértve a Stockholmi Nyilatkozatot és az emberi környezetre vonatkozó cselekvési tervet, valamint számos állásfoglalást.

A konferencián született dokumentum 1. számú alapelvének értelmében *„Az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, az egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa”*. Ezen értelmezés szerint a környezethez való jog egyfelől kollektív jog, másfelől pedig az egyének joga. Az úgynevezett „harmadik generációs emberi jogok” közé tartozik.<sup>4</sup>

Elismerték a szabadsághoz, egyenlőséghez és megfelelő életminőséghez való jogot egy olyan környezetben, amelynek minősége megengedi az ilyen életet és a jóllétet, hozzátevé, hogy ugyanakkor az ember elsődleges kötelezettsége a környezet védelme és javítása a jelen és jövő nemzedékek érdekében. A mai

<sup>2</sup> FARKAS HENRIETTA REGINA: A környezethez való jog az Alaptörvény P) cikkének tükrében. *Közjogi Szemle*, 2017 (1), 48–54.

<sup>3</sup> BAKÁCS TIBOR: Glosszák az Alkotmány, a környezetjog és a jogalkotás köréből. *Magyar Jog*, 1995 (5), 273.

<sup>4</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 60.

értelemben vett környezetvédelem, illetve fenntartható fejlődés minden alapja megtalálható a Konferencia eredményei között.<sup>5</sup>

A stockholmi konferencia egyik legfontosabb eredménye az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programjának (UNEP) létrehozása volt,<sup>6</sup> amelynek a célja az ENSZ környezetvédelmi programjainak koordinálása, a világ környezetvédelmi helyzetének folyamatos figyelemmel kísérése, a tagállamok információkkal való ellátása.

A környezetvédelem a világpolitika részévé vált, és olyan fontos nemzetközi egyezmények születtek meg, mint például az 1973. március 3-án Washingtonban aláírt, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény (CITES), amelynek alapvető célja az egyes fajok természetben élő állományainak megőrzése, tehát a tenyészetekből történő kereskedelmet nem tiltja, csak ellenőrzi.<sup>7</sup>

*„A legáltalánosabb oka annak, hogy a környezetvédelem alkotmányos szempontjait vizsgáljuk, az az, hogy a környezeti problémák súlyossága, kiterjedtsége és komplexitása igényli az összehangolt és közös politikai cselekvést, amelyik a nemzedékek minden tagjára irányul, tartós alapon.”<sup>8</sup>*

Az állampolgári jogi megközelítés előzményei hazánkban több évtizedes múltra tekintenek vissza. Az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény 2. § (2) bekezdése szerint *„Minden állampolgárnak joga van arra, hogy emberhez méltó környezetben éljen.”* A jog értelmezésére azonban valójában soha nem került sor, holott tartalma megfelelő magyarázatra szorult volna, hiszen korához képest valójában rendkívül korszerű megközelítést jelentett a Stockholmi Konferencia gondolatmenetét követve.<sup>9</sup>

A környezetvédelem az állampolgárokat megillető jog formájában először az 1972-es módosítás során került be a magyar alkotmány szövegébe. Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény 57. § értelmében *„(1) Magyar Népköztársaságban az állampolgároknak joguk van az élet, a testi épség és az egészség védelméhez. (2) Ezt a jogot a Magyar Népköztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével valósítja meg.”*

A környezetvédelmi jogok valós és hatékony érvényesítésére hazánkban az 1989-es rendszerváltozást követően nyílt meg a lehetőség. Az Alkotmány az 1989.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> BUDAY-SÁNTA ATTILA: *Környezetgazdálkodás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006.

<sup>7</sup> VETTER SZILVIA: *Állatvédelmi jog*. Budapest, L'Harmattan, 2024, 286.

<sup>8</sup> TIM HAYWARD: *Constitutional Environmental Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2005, 5.

<sup>9</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 72.

évi XXXI. törvény általi módosítás folytán 1989. október 23. napjától hatályosan megteremtette a jogállami intézményrendszert, köztük a hatékony környezetvédelmet is. A magántulajdonon alapuló piacgazdaság rendszerének kialakulásával vált az állam képessé arra, hogy felelőssé tegye a gazdálkodó szerveket az általuk okozott környezeti károkért, és ekkor jöttek létre a jogvédelem olyan hatékony intézményei, mint az Alkotmánybíróság, vagy az ombudsmanok.<sup>10</sup>

Az alapvető jogok biztosa – fontossága révén – külön tanulmányt érdemelne, azonban terjedelmi okokból csak röviden utalok rá.<sup>11</sup> A közvélekedés és a szakirodalom klasszikusan az ombudsmanokat tekinti az alapjogvédelem letéteményesének.<sup>12</sup> Hazánkban az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszva, 1995-ben választották meg. Az új Alaptörvény megalkotását követően pedig elfogadták az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt.<sup>13</sup> Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, hanem valamelyest megszabja a működési irányt is. Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét.<sup>14</sup> 2017 óta az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese dr. Bándi Gyula, akinek munkássága meghatározó jelentőségű a magyar környezetjogi közösség számára.

Az Alkotmánybíróság kiemelt jelentőséggel bír, mivel a testület határozatai meghatározóak a jogvédelemben. Emellett utalni kell rá, hogy nem csak az állam központi és helyi szerveit, hanem mindenki mást is terheli a természet megóvásával, védelmével kapcsolatos kötelezettség.<sup>15</sup> Az 1989. évi módosítást követően

<sup>10</sup> FODOR LÁSZLÓ: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 2013 (31), 329–330.

<sup>11</sup> Lásd SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001 (2). VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel, 2004. CSERVÁK CSABA: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig – Az alapvető jogok védelmének rendszere. Budapest, Licium-Art, 2013. SOMODY BERNADETTE: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny*, 2004 (10). SOMODY BERNADETTE: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009 (2). SOMODY BERNADETTE: Az alapjogvédelem a bíráskodáson túl. *Fundamentum*, 2010 (2).

<sup>12</sup> CSERVÁK CSABA: Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono*, 2015 (3), 13.

<sup>13</sup> Ibid. 15–16.

<sup>14</sup> Ibid. 16.

<sup>15</sup> BÁNDI GYULA: A társadalmi részvétel és előfelvételei a környezetvédelemben. *Jogállam*, 1994 (3–4), 140.

az Alkotmány egyértelműen meghatározta, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.<sup>16</sup>

1989-es alkotmánymódosítás iktatta be a korábbi alkotmányos alapokat adó Alkotmány 18. § és 70/D. §-ait, amelyeket az Alkotmánybíróság bontott ki határozataiban, meghatározva számos alapelvet, és a környezethez való jog tartalmát. Az Alkotmány 18. §-a kimondta, hogy „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az Alkotmány a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot kimondó 70/D. § (2) bekezdése pedig rögzítette, hogy „Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

Az Alkotmányban a fenti kettős említés ténye önmagában felértékelte a környezetvédelem jelentőségét. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „az Alkotmány szóhasználata (az egészséges környezethez való jog, az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséges környezethez való jog megvalósítási eszközei közé) nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként.”<sup>17</sup>

## 2. A KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

„Mindannyiunk felelőssége, hogy Földünk ne csak egy szép emlék legyen” (Czine Ágnes).

Az Alkotmánybíróság már működésének elején, a 996/G/1990. AB határozatában megállapította, hogy „az állam kétségtelenül köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére.”, továbbá, hogy „az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, ki kell terjednie a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, a környezettel kapcsolatos információhoz jutás és az érintetteknek a döntések előkészítésében való részvétele biztosítására. Annak meghatározása azonban, hogy ezen állami kötelezettségekből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak, már csak törvényhozási úton történhet.”<sup>18</sup>

Alkotmánybíróság tehát nem kívánta értelmezni általánosságban az Alkotmányt, és fenti álláspontjában kifejtette, hogy értelmezést csak egy konkrét alkotmányjogi probléma esetén helyénvaló adnia, mivel az általános értelmezés

<sup>16</sup> HÁGER TAMÁS: A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára. *Büntetőjogi Szemle*, 2016 (1–2), 27–28.

<sup>17</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 612.

<sup>18</sup> 996/G/1990. AB határozat Indokolás II. 3. pont.

azzal a veszéllyel járhat, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalja a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is.<sup>19</sup>

Az ezt követő joggyakorlat során az Alkotmánybíróság konkrét ügyekben, elsősorban utólagos normakontroll gyakorlása során, hatásköri összeütközés feloldása esetén, és mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés megállapítása során dolgozta ki az egészséges környezethez való jog tartalmát, értelmezését és határait. A folyamatosan születő határozatok értékes tartalommal töltötték meg az Alkotmány egészséges környezethez való jog vonatkozó rendelkezéseit.<sup>20</sup>

Az Alkotmánybíróság egyik legnagyobb jelentőségű, és gyakran idézett határozatában, a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában (a továbbiakban: környezetvédelmi alaphatározat) azt fejtette ki, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”<sup>21</sup>

A fenti kettő (996/G/1990. és 28/1994. [V. 20.]) AB határozat együtt tanúsítja a magyar alkotmánybírósági értelmezést a környezethez való jogról, amelyeknek az értelmében a környezethez való jog az alapjogok körébe tartozik, és mint ilyen, a legerősebb védelemben részesülő alkotmányi értékek egyike. Sajátos tárgya, és a többi alapjoghoz való viszonya miatt ugyanakkor kilóg a többi alapjog sorából. „A környezethez való jog nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, hanem úgynevezett harmadik generációs alkotmányos jog, amelynek jellege még vitatott, s amelyet még csak kevés alkotmány tartalmaz.”<sup>22</sup> Az, hogy nem úgynevezett alanyi alapjogról van szó, azt jelenti, hogy e jog „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó”. Az alanyi jogok védelme helyett az állam kötelezettsége e körben szervezeti garanciák nyújtása.<sup>23</sup>

A környezethez való jog tehát nem azt jelenti, hogy mindenki (akár az állammal szemben is) igényt formálhatna, és azt közvetlenül (peres úton) érvényesíthetné a bíróság előtt, olyan környezeti állapotot követelve, amely szubjektív igényeinek éppen megfelel. Az állam által kidolgozott követelményeknek ugyanakkor pótolniuk kell az alanyi oldalt, azaz ugyanolyan szintű, olyan szigorú védelmet

<sup>19</sup> BÁNDI GYULA: A környezethez való jog aktualitása. *Rendészeti Szemle*, 2009 (1), 23–24.

<sup>20</sup> BAJOR RIA: A környezethez való jog dogmatikája. *Sectio Juridica et Politica*, 2007 (1), 218.

<sup>21</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat III. 3. pont.

<sup>22</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 44.

<sup>23</sup> *Ibid.* 45.

kell biztosítaniuk, mintha valódi, klasszikus értelemben vett alapjogról (ezzel alanyi jogról) lenne szó.<sup>24</sup>

Az Alkotmánybíróság jogértelmezése a környezethez való jogot alapjogként értékelte. Az egészséges környezethez való jog az úgynevezett „harmadik generációs emberi jogok” közé tartozik. Az idők folyamán három generációja alakult ki az emberi jogoknak. Míg az első generációs jogok, mint például a tulajdonjog és a vallásszabadság joga az állami beavatkozás kizárását követelik meg, a második generációs jogok, mint például a kulturális és szociális jogok ezzel ellentétesen az állami beavatkozást igénylik, addig a harmadik generációs jogok az előző kettő meglétén alapulnak. Ebbe a körbe tartoznak a környezethez való jogon kívül többek között a betegjogok, a békéhez való jog és a fejlődéshez való jog is. E jogok érvényesülésének feltétele az államok fokozott aktivitása, és azok lehetőség szerinti együttes cselekvése.<sup>25</sup> Az Alkotmánybíróság a környezethez való jogot így azt a legerősebb védelemben részesülő alapjogok közé helyezte.

A környezethez való jog érvényesítésének legfontosabb eszköze a jogalkotás. A jogalkotó kötelezettsége első sorban az alkotmányi értékrendet biztosító jogszabályok megalkotása, jelen esetben a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás jogi kereteinek a megteremtése.<sup>26</sup> Ez nem csak azt jelenti, hogy a jogalkotónak környezetvédelmi normákat kell hoznia, hanem azt is, hogy az eltérő életviszonyok szabályozása során figyelembe kell vennie az érintett környezet aspektusait is (integráció). A jogalkotónak nem kötelessége az igényelt, vagy a maximális védelmi szint biztosítása, mert a teljesíthetőségre, a gazdaság- és társadalompolitikai célokra, valamint más alkotmányi értékekre, mint például a vállalkozás, a tulajdon szabadságára is tekintettel kell lennie. Ezért a környezetvédelemben a megfelelő védelmi szint térben és időben eltérhet és változhat. Miután azonban az emberi élet természeti alapjairól van szó, ezért a védelemnek szigorúnak kell lennie. Az Alkotmánybíróság szerint általános követelmény az is, hogy a jogrendnek meg kell akadályoznia a környezetállapot romlását. Ha a szabályozás nem nyer alkalmazást, illetve ténylegesen nem óvja meg a környezetet, az arra utal, hogy a jogalkotó elvétette a megfelelő védelmi szintet, vagy az állam annak érvényesítésére nem megfelelő intézményrendszert, szervezeti garanciákat épített ki. A védelmi szint nem megfelelő megválasztásának azonban csak szélsőséges esetekben lehet alkotmányjogi szankciója.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Ibid. 105.

<sup>25</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetvédelmi jogesetek és szakértői tevékenység*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001, 20–21.

<sup>26</sup> PAULOVICS ANITA – JÁMBOR ADRIENN: A környezetvédelem alkotmányjogi alapjai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021 (5), 415.

<sup>27</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 107.



Az Alkotmánybíróság elvi tételeiben meghatározta a környezetvédelmi kötelezettség alapjait, mértéket, és megfogalmazta a megelőzés elvét, az elővigyázatosság elvét, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás elvét, a fenntartható fejlődés elvét és a visszalépés tilalmát.<sup>28</sup>

Az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelmények közül – az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalma (‘non derogation principle’) az egyik legfontosabb alkalmazandó elvvé vált.<sup>29</sup>

Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rögzítette, hogy „az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”<sup>30</sup>

A testület fenti határozatának alapjául szolgáló kérelem azon a rendelkezésén alapult, amely a megnövekedett kárpótlási igények kielégítésére kárpótlási földalapba természeti védettség alatt álló terület is kijelölhető. Jelen esetben a visszalépés egy addigi kialakult természetvédelmi szabályozással és gyakorlattal is ellentétes volt. A természetvédelmi szabályozás háttérbe szorult a szignifikáns mértékben megnövekedett kárpótlási igényekkel szemben. A földterületek természetvédelmi kezelése azonban már az 1970-es évektől kezdődően a magyar jogrendszer részét képezte.<sup>31</sup>

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat az egészséges környezethez való jogot nem csupán alanyi alapjognak, hanem „önállósult és önmagában vett intézményvédelem”-nek tekintette, amelynek kapcsán az állam a környezetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését és ennek garanciáit az alapjogok szintjére emelte.<sup>32</sup>

A 28/1994. (V. 20.) AB határozat értelmében „az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” Az Alkotmánybíróság így fogalmazta meg a visszalépés tilalmának elvét, amely azóta is töretlenül érvényesül a testület

<sup>28</sup> FODOR 2006, 102–163.

<sup>29</sup> FODOR LÁSZLÓ: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007 (1), 14. BÁNDI GYULA: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In: GELLÉN KLÁRA (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus Bt., 2017, 9–23.

<sup>30</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat 1. pont.

<sup>31</sup> OLAJOS ISTVÁN: A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán. *Agrár- és Környezetjog*, 2018 (25), 176.

<sup>32</sup> Ibid. 176.

joggyakorlatában, és az állam környezetvédelemmel kapcsolatos tevékenységének egyik legnagyobb korlátját jelenti.<sup>33</sup> Ez a jog később kiterjedt az épített környezet védelmére (27/1995. [V. 15.] AB határozat), ez jelentette a tulajdonjog környezetvédelmi okból való, jelentős mértékű korlátozásának a lehetőségét is (64/1993. [XII. 22.] AB határozat). Ebből az elvből vezethető le az is, hogy a környezetvédelmi érdekek nem rendelhetők alá területfejlesztési érdekeknek, a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti egyensúly fenntartása a meghatározó.<sup>34</sup>

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy az egészséges környezethez való jog nem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint. Az Alkotmánybíróság a 17/2018. (X. 10.) AB határozatában rögzítette, hogy *„A visszalépés tilalma tehát nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül. Vizsgálandó, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát.”*<sup>35</sup>

A visszalépés tilalma tehát nem a védelmi szint első megválasztására, hanem a korábbiak a megváltoztatására irányul.<sup>36</sup> A tilalom ugyanis a korábban megválasztott (jogszabályokkal már elért) védelmi szintet védi az enyhítéssel szemben, vagyis a jogalkotó a környezetvédelem már elért szintjét a jogi szabályozás során nem enyhítheti. Ennek az a magyarázata, hogy a környezetvédelmi követelmények enyhítése *„természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági, társadalmi körülményektől függő (...) minőségi és mennyiségi hullámmást meg engedni...”*<sup>37</sup> Az enyhítésnek a gyakorlatban számos oka előfordulhatna, azonban az Alkotmánybíróság éppen azért, hogy megakadályozza a környezet állapotával kapcsolatos hátrányos következményeket, csak nagyon szűk körben (a gyakorlatban pedig egyáltalán nem) ismeri el az ilyen okokat alkotmányosnak.<sup>38</sup> Kizárólag gazdasági ok, vagy a vállalkozás szabadságának és a tulajdonjognak az érvényesítése nem elegendő az enyhítéshez. A tilalom alapján ugyanis általában nem lehetséges a visszalépés, hacsak az nem elengedhetetlenül szükséges valamely alkotmányi érték érvényesítéséhez.<sup>39</sup>

<sup>33</sup> Ibid. 177.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> 17/2018. (X. 10.) AB határozat Indokolás [95].

<sup>36</sup> FODOR 2007, 14.

<sup>37</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat Indokolás IV. 1. pont.

<sup>38</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 412.

<sup>39</sup> FODOR 2015, 108.

Az Alkotmánybíróság a 14/1998. (V. 8.) határozatában megismételte a 28/1994. (V. 20.) AB határozatba foglaltakat, továbbá elismerte, hogy a környezeti terhelés a fejlesztéspolitika szükségszerű velejárója, amikor rögzítette, hogy *„Egyetlen fejlett ország sem képes arra, hogy differenciálás nélkül az ország egész területén garantálni tudja a környezet minimális terheltségét. Az emberi életkörülmények javítása, vagy akár csak szinten tartása elképzelhetetlen termelő beruházások, illetőleg az infrastruktúra fejlesztése nélkül, már pedig akár az útépités, akár a vasútépités vagy a települések fejlesztése óhatatlanul növeli az adott térségben a korábbi környezetterhelést.”*<sup>40</sup>

### 3. A KÖRNYEZETHEZ VALÓ JOG AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

*„A természet. Ebben nem is csalódsz, elhiheted. Nem beszél, hát nem is hazudik; nem ígér, és mégis odaadja mindenét, nem szól, és mégis többet mond, mint amit valaha ember mondott”* (Fekete István: Tüskevár).

Egy államban a környezetvédelem jelentőségét és funkcióját meghatározza az alkotmányos szintű szabályozás. Hazánkban a környezethez való jog szerepel az Alaptörvényben, mint ahogy szerepelt a korábban hatályban volt Alkotmányban is.<sup>41</sup>

Az Alaptörvényben az alapvető jogok szabályozása üzenet értékű, mivel a korábbi, 2011. december 31. napjáig hatályban volt Alkotmánnyal ellentétben, a jelenleg hatályos Alaptörvényben először az alapvető jogok kerültek rögzítésre, majd csak ezt követően az állam szabályozása. Ez egyfajta prioritást feltételez, ahol első az ember, majd utána következik az állam.

Az Alaptörvény sok új, a jövő nemzedékek érdekeit szem előtt tartó környezeti tárgyú rendelkezést tartalmaz.<sup>42</sup> Az Alaptörvény elfogadásakor az alkotmányozó figyelembe vette az Alkotmánybíróság csaknem húsz éves, addigi gyakorlatában kialakított meghatározó jelentőségű megállapításait.<sup>43</sup>

Az Alaptörvény elfogadásával Magyarország új alkotmányjogi vitát indított el Európában. A liberális, egyéni alapjogokra épülő alkotmányjoggal szemben az Alaptörvény egyfajta konzervatív szemléletmód meghonosításával, védőbástyája kíván lenni a közösségi érdekeknek, a vélt közérdeknek többek közt azáltal is, hogy a nemzet közös örökségét képezik a természeti értékeink.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 416.

<sup>41</sup> Ibid. 412.

<sup>42</sup> ANIKÓ RAISZ: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution–Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Est Europa–La Revue*, 2012 (1), 43.

<sup>43</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 417.

<sup>44</sup> TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2014, 132.

Az alapjogok alaptörvényi szintű rögzítése sokkal szélesebb körű, mint a korábbi Alkotmány alapjogi katalógusa. Az Alaptörvény újszerű szempontokat is rögzít, így külön kiemeli a termőföld és az ivóvízkészlet védelmének szükségességét.<sup>45</sup>

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása értelmében „vállaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”<sup>46</sup>

A természet védelmének, megőrzésének és fenntartásának követelményét az Alaptörvény Alapvetés című fejezetében rögzített P) cikk (1) bekezdése emelte alaptörvényi szintre, amely példálózó jelleggel felsorolja azokat a sajátos környezeti értékeket, amelyeket mindenkinek óvni kell.<sup>47</sup> „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.” Ugyanennek a cikknek a (2) bekezdése szerint „a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

Nagyon fontos előrelépést jelent, hogy az Alaptörvény már „mindenki” kötelezettségét rögzítette, tehát a kötelezett kör kiterjesztésre került a korábbi Alkotmányhoz képest, amely szerint a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak. Az Alaptörvény értelmében a környezet védelme minden természetes és jogi személy kötelezettsége.<sup>48</sup> Az egészséges környezethez való jog mindenkit megillető emberi jogként kerül deklarálásra, és megjelenik a környezetvédelemmel összefüggésben az egyén felelőssége is.<sup>49</sup>

Ez a fenti szabály megerősítette az Alkotmánybíróság által korábban kidolgozott követelményeket, az állam kötelezettségeit, az észszerű gazdálkodás

<sup>45</sup> GÁVA KRISZTIÁN – SMUK PÉTER – TÉGLÁSI ANDRÁS: *Az Alaptörvény értékei. Értékkatalógus*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 34.

<sup>46</sup> TÉGLÁSINÉ KOVÁCS JÚLIA – TÉGLÁSI ANDRÁS: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”. A Nemzeti hitvallás környezet- és természetvédelmi tárgyú rendelkezései. In: PATYI ANDRÁS (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 165–183.

<sup>47</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 417.

<sup>48</sup> GÁVA – SMUK – TÉGLÁSI 2017, 17.

<sup>49</sup> CSINK LÓRÁNT – T. KOVÁCS JÚLIA: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 2013 (4), 19–54.

kereteinek megteremtését, és az állampolgárok környezetvédelmi együttműködési kötelezettségét illetően.<sup>50</sup>

Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében meg-egyeznek az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.<sup>51</sup>

Az idézett fenti rendelkezések alapján látható, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata. A P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatív nem határozza meg a védendő természeti értékek körét, de azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem, mint állami és állampolgári kötelezettség (a védelem, a fenntartás, és a jövő nemzedékek számára történő megőrzés). Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében.<sup>52</sup> Az Alaptörvény jelentős előre lépése a kötelezett kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény „mindenki” (így a civil társadalom és minden egyes állampolgár) kötelezettségéről is beszél.

Előremutató a jövő nemzedékekre történt utalás, az államot hosszú távú szempontok mérlegelésére intó szabály. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben a jelen generációt három kötelezettség terheli, a választás, a minőség és a hozzáférés lehetőségének megőrzése.<sup>53</sup> Ezek az elvek azok, amelyek segítik a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését, és a P) cikkben megfogalmazott hármas kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését.

A testület a 3104/2017. (V. 8.) Alkotmánybírósági határozatban fejtette ki, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített

<sup>50</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 417.

<sup>51</sup> 3068/2013. (III. 14.) AB határozat Indokolás [46].

<sup>52</sup> KECSKÉS GÁBOR: A fenntartható fejlődés, mint alkotmányos érték és államcél. *Jog, Állam, Politika: Jog- és Politikatudományi folyóirat*, 2022 (2), 227–234.

<sup>53</sup> BÁNDI GYULA: A jövő nemzedék védelmének egyes jogi eszközei. *Iustum Aequum Salutare*, 2024 (1), 33–50.

környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségként állapítja meg, és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi.<sup>54</sup>

A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőbbség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát, ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki.<sup>55</sup>

Az egészséges környezethez való jog mellett a fenntartható fejlődést is kifejezetten rögzíti az Alaptörvény, ugyanis a Q) cikk az állam nemzetközi felelősségére utal, amikor rögzíti, hogy „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”<sup>56</sup>

A rendelkezés a magyar jogrendszer és a nemzetközi jog kapcsolatának tárgyköréhez tartozik, amely az állami szuverenitás alapvető kérdését érinti, ezért igényel alaptörvényi szabályozást. A korábbi Alkotmány mindössze a szuverenitás védelméről és a jogforrási kérdések egy részéről rendelkezett, a nemzetközi együttműködés céljairól nem. A béke és a biztonság két, az emberiség állandó igényeként kiemelt érték – szemben a háborúval, vagy az életeket tömegesen fenyegető más hadviselési vagy terrort kiváltó formákkal –, amíg a fenntartható fejlődés a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében való, határon átívelő kockázatok elleni cselekvést célozza.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> JÁMBOR ADRIENN: A műemlékvédelem, mint az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak egyik pillére. *Multidiszciplináris Tudományok – A Miskolci Egyetem intelligens szakosodást segítő intézményfejlesztéséhez kapcsolódó különszám.* 2021 (2), 306.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 417.

<sup>57</sup> GÁVA – SMUK – TÉGLÁSI 2017, 36.

Említésre méltó, hogy már a Nemzeti hitvallás jelzi, hogy Magyarország a fenntartható fejlődés keretei között elkötelezett a Kárpát-medence természeti és épített környezetének megóvása iránt, tekintettel lévén a jelenkor emberére és a jövő nemzedékekre egyaránt. Magyarország tehát kiáll a fenntartható fejlődés mellett, biztosítandó a jövő nemzedékek számára is az egészséges környezetet, ugyanakkor, mivel a környezeti problémák függetlenek az államhatároktól, a természet és a környezet védelmét globális kérdésként kezeli.

A Nemzeti hitvallás egyértelműen utal a fenntartható fejlődés elvére, amely az Alaptörvény Q) cikkében kifejezetten nevesítésre is kerül, oly módon, hogy Magyarország az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.<sup>58</sup>

Emellett a költségvetési gazdálkodás elvei között, az Alaptörvény N) cikkében is megjelenik a fenntarthatóság követelménye, ami a jövőről való gondolkodást meghatározó szemléletmód, és amelyben a fejlődés és egy magasabb életszínvonal elérésére való törekvés során a környezettel, a társadalommal és a gazdasággal kapcsolatos megfontolások egyensúlyban vannak egymással. Fenntartható a fejlődés akkor, ha a gazdaság fejlődése folyamatos szociális jobblétet eredményez az ökológiai eltartóképeség határain belül, megőrizve a természeti erőforrásokat a jövő generációi számára.<sup>59</sup>

Az egészséges környezethez való jog szükségszerűen összefügg az Alaptörvény XX. cikke szerinti, testi és lelki egészséghez való joggal is.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* Tehát az egészséghez való jog mindenkit megillet. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/D. §-ban deklarált egészséghez való jog kapcsán kimondta, hogy a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog azt a kötelezettséget jelenti, hogy az államnak a nemzetgazdaság mindenkori teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági, jogi környezetet kell teremtenie, amely az adott történelmi körülmények között a lehető legkedvezőbb feltételeket biztosítja ahhoz, hogy mindenki egészséges életmódot élhessen. Tehát az Alkotmány akkori megfogalmazásával szemben az Alkotmánybíróság szerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog csak egy államcél.<sup>60</sup>

Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) határozatban<sup>61</sup> kifejtette, hogy a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett egészséges környezethez való jog biztosítása és érvényesítése szolgálja a P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél elérését.

<sup>58</sup> Ibid. 86–87.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid. 26.

<sup>61</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat Indokolás [109].



Az egészséges környezet már elért védettségi szintjének, mint eredménynek a fenntartása biztosítja ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését.<sup>62</sup>

Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése szerint az egészséghez való „jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” Ez a rendelkezés a víz, illetve az élelmiszer tekintetében az állam kötelezettségét állapítja meg, a jelenlegi gyakorlat és kormányzati célkitűzések szerint egy viszonylag kézzelfogható szolgáltatás (a vízkészletek egyik környezeti szolgáltatása, az ivóvíz) nyújtása, illetőleg egy termékcsoporthoz forgalmazásának biztonsága (az élelmiszerek biztonságára irányuló szabályozás, intézményrendszer kiépítése) körében. Ezen elvárások nem első sorban a környezet védelmére vonatkoznak, azonban ezeknek is vannak környezetvédelmi vonatkozásaik.<sup>63</sup>

A rendelkezés összefüggésbe hozható Magyarország nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségeivel, tehát az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalaként megjeleníti az élelemhez és a vízhez való jogot. A megfelelő mennyiségű és minőségű élelemhez és az ivóvízhez való jog már a második generációs alapjogok alapokmányában, az 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában is megjelenik explicit módon. Másrésztől Magyarország a GMO-mentes alkotmányjogi státuszával az európai unió szinten favorizált GMO-mentességért folytatott harc úttörőjévé vált, ugyanis hazánkon kívül eddig csak Ecuador 2008-ban elfogadott új alkotmánya rögzíti expressis verbis a genetikailag módosított organizmusok tilalmát.<sup>64</sup>

Az alapjogok alaptörvényi szintű rögzítése sokkal szélesebb körű, mint a korábbi Alkotmány alapjogi katalógusa. Az Alaptörvényé újszerű szempontokat is rögzít, így rendelkezik arról, hogy aki a környezetben kárt okoz, köteles azt (a törvényben meghatározottak szerint) helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.<sup>65</sup> Ez a szennyező fizet elve. Az Alaptörvény szól arról is, hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.<sup>66</sup>

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”. Ez a bekezdés a korábbi Alkotmány

<sup>62</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 419.

<sup>63</sup> FODOR 2015, 111.

<sup>64</sup> CSINK – T. KOVÁCS 2013, 50–51.

<sup>65</sup> TRÓCSÁNYI 2014, 33.

<sup>66</sup> Ibid.



szövegével tartalmilag azonos. A szennyező fizet elve mint alapelv az OECD és az Európai Unió által alkalmazott elvként is megjelenik.<sup>67</sup>

A szennyező fizet elvet 1972-ben az OECD dolgozta ki, majd onnan került a stockholmi nyilatkozatba, az OECD-tagállamok jogába és az EUMSZ 192. cikkének 1. bekezdésébe. A nemzetközi környezeti jogban ezen alapvető szabály szerint a környezethasználat költségeit (a gazdasági tevékenység externáliáit) alapvetően a környezethasználónak kell viselnie. A döntéshozók ezt az elvet a szennyezés visszaszorítására és a környezet helyreállítására használhatják. Az elv alkalmazásával a szennyezőket arra ösztönzik, hogy igyekezzenek elkerülni a környezet károsítását, és amennyiben szennyezést okoznak, felelősségre vonják őket. A szennyezésből eredő költségeket is a szennyező, és nem az adófizető fedezi. Gazdasági szempontból ez a negatív környezeti externáliák internalizálását jelenti. Amikor a szennyezés költségeit a szennyezőre terhelik, az áruk és szolgáltatások ára megnő, mivel ezeket a költségeket is beleszámítják. Az alacsonyabb árak iránti fogyasztói preferencia ezért a gyártókat kevésbé szennyező termékek forgalmazására ösztönzik.<sup>68</sup>

A szennyező fizet elvet 1972 óta fokozatosan egyre tágabb körben alkalmazzák. Az elv kezdetben kizárólag a szennyezésmegelőzéssel és a szennyezés megfékezésével kapcsolatos költségekre összpontosított, később viszont kiterjesztették a hatóságok által a szennyezőanyag-kibocsátás kezelésére hozott intézkedések költségeire is. Az elvet később a környezeti felelősségre is kiterjesztették, amelynek értelmében a szennyezőknek kell fizetnie az általuk okozott környezeti károkért, függetlenül attól, hogy a kárt okozó szennyezés a jogszabályi határértékek alatt maradt-e (megengedett fennmaradó szennyezés), illetve véletlenül következett-e be.

1992-ben az ENSZ környezetről és fejlődésről szóló nyilatkozata (közismert nevén a Riói Nyilatkozat) a szennyező fizet elvet a jövőbeli fenntartható fejlődés 27 vezérelve közé sorolta.

Az EU-hoz kapcsolódva a szennyező fizet elve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) égisze alatt, 1972-ben egy gazdasági (mintsem környezetjogi) elvként került elfogadásra, amelynek értelmében *„a szennyezőnek kell viselnie a hatóságok által megállapított intézkedések azon költségeit, amelyek a környezet elfogadható állapotban történő megőrzését célozza. Más szavakkal, az ilyen intézkedések költségének meg kell jelennie azon áruk vagy szolgáltatások árában, amelyek a termelés vagy fogyasztás során a szennyezést okozzák. Ezekhez az intézkedésekhez nem társulhatnak támogatások, amelyek jelentős torzulást okozhatnak a nemzetközi kereskedelemben*

<sup>67</sup> GÁVA – SMUK – TÉGLÁSI 2017, 35.

<sup>68</sup> JAN H. JANS – HANS H. B. VEDDER: *European Environmental Law*. Netherlands, Europa Law Pub, 2008.



1. ábra: A szennyező fizet elv szélesebb körű alkalmazása. Európai Számvevőszék.  
*The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions. Special Report 12/2021. 7.*

és befektetésben.”<sup>69</sup> A szennyező fizet elve a környezeti források elérhetőségének korlátozottságára utal, amely szűkös jelleget a termelési folyamatokban is figyelembe kell venni annak érdekében, hogy azt a piac is híven tudja tükrözni.

A szennyező fizet elv az uniós környezetvédelmi politika egyik meghatározó elve. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 191. cikkének (2) bekezdése szerint az Unió környezetpolitikája „[...] az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet«-elven alapul”. Az uniós szakpolitikáknak a környezetvédelmen kívüli területeken, mint például a közlekedési, a halászati vagy a mezőgazdasági politika esetében történő végrehajtása során az uniós jogalkotókat nem köti ez az elv, még akkor sem, ha azoknak jelentős környezeti hatásuk lehet.<sup>70</sup>

Az Európai Bizottság felelős a szennyező fizet elven alapuló környezetvédelmi jogszabályokra vonatkozó javaslatok kidolgozásáért, a tagállamok pedig

<sup>69</sup> ESZTER LILLA SERES: The question of compliance with the polluter-pays principle and State aid rules within the European Emission Trading Scheme. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2016 (21), 63–77.

<sup>70</sup> Európai Számvevőszék. The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions. Special Report, 12/2021. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21\\_12/sr\\_polluter\\_pays\\_principle\\_hu.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_12/sr_polluter_pays_principle_hu.pdf).



### Szabályozás és felügyelet

- Engedélyezési eljárások
- Tilalmak
- Kibocsátási határértékek
- Közigazgatási rendelkezések és szankciók

céljuk a környezetszennyezés forrásnál történő csökkentése a következők révén: környezetvédelmi normák megállapítása, a szennyezés megfékezését és nyomon követését célzó rendszerek kötelező alkalmazásának bevezetése a kockázat csökkentése érdekében, bizonyos tevékenységek betiltása és egyes szennyező anyagok kibocsátásához felső határértékének megállapítása. A „szennyező fizet” elvet azért alkalmazzák, mert a szennyezőnek kell viselnie a szabályok betartásának költségeit.



### Piaci alapú eszközök

- Támogatások / átvételi árak
- Adók, illetékek, díjak
- Forgalomképes engedélyek és kvóták
- Felelősségi szabályok

céljuk a környezetvédelmi célok rugalmas megvalósítása. Pénzügyi ösztönzőket vagy visszatartó erejű intézkedéseket alkalmaznak a szennyezők magatartásának befolyásolására azért, hogy a környezeti költségeket és előnyöket szerepeltetik a háztartások és a vállalkozások költségvetésében. Nem minden piaci alapú eszköz fogadható el uniós szinten: az adóztatás például elsődlegesen tagállami hatáskörbe tartozik.



### Önkéntes megközelítések

- Önkéntes megállapodások
- Környezetközponitú irányítási rendszerek (pl. ISO 14001)
- Címkézés (pl. ökocímke, energiacímke)

ösztönözhetik a kevésbé szennyező termékeket vagy vállalkozásokat. Például a fogyasztók előnyben részesíthetik az „ökocímkével” ellátott termékeket, ami pedig arra ösztönzi a termelőket, hogy kevésbé szennyező termékeket gyártsanak.

2. ábra: Európai Számvevőszék. *The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions. Special Report 12/2021. 9.*

az Európai Unió környezetvédelmi irányelveinek és rendeleteinek átültetéséért, alkalmazásáért és érvényesítéséért. Az Unió és a nemzeti jogalkotók különféle eszközökkel rendelkeznek a szennyező fizet elv alkalmazásához.

Az elmúlt évtizedekben az Európai Unió számos különféle környezetvédelmi jogszabályt fogadott el. A szakpolitikák olyan környezeti kérdéseket ölelnek fel, mint a biológiai sokféleség, az erdészet, a talaj- és földhasználat, a víz és a levegő. Más politikák kifejezetten a szennyezés forrásaira irányulnak, mint például a vegyi anyagokra, az ipari szennyezésre és a hulladéokra.

Az Alaptörvény ezzel az alapvető köteleességgel összefüggésben azonban érdemi mércét nem határoz meg, hanem a törvényre bízta annak megvalósítását.<sup>71</sup> E körben a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény rendelkezéseinek van jelentősége.<sup>72</sup>

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése értelmében „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Ez a norma a környezetjogi felelősség törvényi kereteire

<sup>71</sup> JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG–ORAC Kiadó, 2011, 222.

<sup>72</sup> Ibid.

utal, ami a környezetjog alapelveihez kapcsolódik, nevezetesen a szennyező fizet elve, amelyet az Alaptörvény alkotmányi szintre emelt.<sup>73</sup>

Szintén újdonság az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése, amelynek értelmében „*Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.*”. A „tilos” kifejezésből az következik, hogy a bíróságok és a közigazgatási hatóságok által közvetlenül is alkalmazható, valódi normáról van szó.<sup>74</sup> Ez a szabály azonban csak olyan esetekre alkalmazható, amelyek összeegyeztethetők az Európai Unió jogának az áruk szabad mozgására vonatkozó derogációival.<sup>75</sup> A (2) bekezdés az (1) bekezdés szankciója, vagyis a környezeti károkozásért való felelősséget rögzíti. „*Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*” A környezethez való jog tehát egyrészt mindenkit megillető emberi jogként kerül deklarálásra, másrészt megjelenik az egyén felelőssége is a környezetvédelemmel [ideértve ez alatt az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés által leírtakat is] összefüggésben.<sup>76</sup>

A hulladékokkal kapcsolatos szabály<sup>77</sup> Európában példa nélküli, tartalmát tekintve pedig (mivel a hulladék az Európai Unióban árunak minősül) az áruk szabad mozgásának korlátozására irányuló előírás. Kötőerejét tekintve nem közvetlenül érvényesíthető, de a további jogalkotásra nézve irányadó.<sup>78</sup>

Az Alkotmánybíróság a 3114/2016. (VI. 10.) határozatában kimondta, hogy az egészséges környezethez való jogot az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles biztosítani, és az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést az államnak szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével kell indokolnia.<sup>79</sup> Hangsúlyozta továbbá a testület, hogy „... az egészséges környezethez való jog védelmi tárgya azok az állam által befolyásolható külső jelenségek, amelyek közvetlenül alkalmasak arra, hogy az emberi egészségre valamilyen hatást gyakoroljanak, és amelyek állami szabályozása útján elérhetőek az Alaptörvény szabályozási céljai. A testi és lelki egészséghez való jog védelmi tárgya a polgárok testi épsége és jóléte. Bár a két alapjog védett tárgya eltérő, de azok szükségképpen összefüggenek, hiszen az egészséges környezethez való jogban esett sérelem részeként felmerülhet a testi és lelki egészséghez való jog korlátozása is. Ugyanakkor abban

<sup>73</sup> Ibid. 113.

<sup>74</sup> Ibid. 222.

<sup>75</sup> CSINK – T. KOVÁCS 2013, 53.

<sup>76</sup> GÁVA – SMUK – TÉGLÁSI 2017, 27.

<sup>77</sup> CSÁK CSILLA: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2014 (1), 16–32.

<sup>78</sup> FERDINANDY GÉZA: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Budapest, Franklin Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 1906, 113.

<sup>79</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 419.

is közösek alkotmányjogi dogmatikai szempontból, hogy csak azok valós korlátozása veti fel az alapjogsérelem lehetőségét.”<sup>80</sup>

#### 4. ZÁRÓGONDOLATOK

*„Amikor a környezetre vonatkozóan kockázatok merülnek fel, amelyek érintik a jelen- és a jövőbeli közjót, a helyzet megköveteli, hogy a döntések azoknak a lehetséges kockázatoknak és előnyöknek az egybevetésén alapuljanak, amelyeket az egyes lehetséges alternatív döntések magukkal hoznak”* (Ferenc pápa: Laudato si’, 2015, 184. pont).

Környezetünk védelmének gondolata nem újkeletű, már a Bibliában is szerepelt erre vonatkozó utalás, mégis sosem volt még ennyire időszerű.<sup>81</sup> A környezet és annak részeként a természeti környezet alkotmányos és törvények általi oltalma a modern társadalom szülötte. A XX. század közepe óta a környezetvédelem globálisan kiemelt jelentőségűvé vált. A fenntarthatóbb jövő kialakítása egyetemes fellépést igényel a gazdaságot, a társadalmat és a környezetet érintő negatív hatások hosszútávú veszélyeinek csökkentése és a változtatás szükségességének felismerése érdekében. A levegőszennyezés, a tiszta ivóvíz hiánya, a veszélyes termékek és hulladékok kereskedelme és ezek ártalmatlanítása, a talajerózió, a globális éghajlatváltozás és a biológiai sokféleség csökkenése széles körben igényt támasztanak megelőző és helyreállító intézkedésekre annak érdekében, hogy a természeti feltételek továbbra is kedvezőek maradjanak az élethez és az emberi jóléthez.<sup>82</sup>

A jogi szabályozásnak fontos szerepe van a környezetvédelem fenntartásában és fejlesztésében, ezért több jogág is foglalkozik az ezzel kapcsolatos kérdésekkel. A természet és a környezet védelmének legfontosabb alapelveit jogrendszerünk alappillére, az Alaptörvény is tartalmazza.<sup>83</sup>

Az Alaptörvény preambuluma deklarálja, hogy *„Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utónunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*<sup>84</sup>

Az Alaptörvény hatálybalépésével megjelent hazánkban alkotmányos szinten az egészséges környezet fenntartásának és megőrzésének elve. Az Alaptörvény P) cikke ugyanis kimondja, hogy *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld,*

<sup>80</sup> 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat Indokolás [49].

<sup>81</sup> CZINE ÁGNES: A természeti erőforrások védelmének alkotmányossági kérdései. *Glossa Iuridica*, 2024 (1–2), 245.

<sup>82</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 419–420.

<sup>83</sup> CZINE 2024, 245–246.

<sup>84</sup> Ibid. 246–247.

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.”<sup>85</sup>

Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése kifejezetten utal a fenntartható fejlődés követelményére, amelynek értelmében „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával”.<sup>86</sup>

A környezet védelmének alapjogi vetülete az Alaptörvény XX. és XXI. cikkében jelenik meg. A XX. cikk kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghöz.” E jog érvényesülését „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” A XXI. cikk (1) bekezdése szerint „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”<sup>87</sup>

Az egészséges környezethez való jog szabályozása nem az Alaptörvény nívuma, mivel azt már a korábbi Alkotmány is szabályozta az I. fejezetben, az Általános rendelkezések között. Az Alkotmány 18. §-a az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével egyezően mondta ki, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmány szabályozásához képest ugyanakkor többletként jelenik meg az Alaptörvény XXI. cikkében a károkozó felelősségére való utalás a környezetben okozott kár esetén, valamint a szennyező hulladék országba való behozatalának tilalma. Így az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése értelmében: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Az Alaptörvény ezzel a rendelkezéssel alkotmányos szintre emelte a „szennyező-fizet” elvét, amely szerint a környezeti károkozás esetén a károkozót helyreállítási kötelezettség terheli. Ez a rendelkezés nagy előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest, mivel a szabály a környezet megóvásának mindenki számára kötelező, konkrét kötelezettségeit deklarálja.<sup>88</sup>

Az Alaptörvény [különösen annak P) cikk (1) bekezdése] a természeti erőforrásokat (külön is nevesítve az erdőket és a biológiai sokféleséget) a nemzet közös örökségének tekinti, amelynek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való

<sup>85</sup> FAZEKAS FANNI: Hatékony-e a vadon élő állatokra vonatkozó jogi szabályozás Magyarországon? *Miskolci Jogtudó*, 2023 (1), 11–22.

<sup>86</sup> CZINE 2024, 246–247.

<sup>87</sup> Ibid. 246–247.

<sup>88</sup> Ibid.

megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.<sup>89</sup> Az Alkotmánybíróság a 16/2022. (VII. 14.) AB határozatában és a 17/2018. (X. 10.) AB határozatában is hangsúlyozta, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok, amelynek az az oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg. Az egészséges környezethez való jog védelme körében éppen ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.<sup>90</sup>

Az Alkotmánybíróság döntéseinek ezért az egyik legfontosabb üzenete, hogy a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. Ez a követelményrendszer lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.<sup>91</sup>

A jelen kor társadalmának, és minden tagjának tehát alkotmányos kötelezettsége, hogy esélyt teremtsen arra, hogy a jövő nemzedéke is egészséges, a megfelelő emberi létet biztosítani képes környezetben élhessen.

Véleményem szerint hazánkban a környezetvédelmi alapkérdések szabályozása megfelel a nemzetközi és uniós irányvonalaknak. A 2011. december 31. napjáig hatályos Alkotmány is tartalmazott már az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos rendelkezést, amelyet az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmezett és töltött ki tartalommal. Egyúttal szigorú alkotmányos követelményt is állapított meg a jogalkotó számára, mint például a visszalépés tilalmát. Az Alaptörvény megerősítette a környezethez való jog, illetve a környezet védelmének alkotmányos alapjait, kiegészítve az Alkotmány korábbi szabályait.<sup>92</sup>

Az alkotmánybírósági döntések a további szabályozás megalkotásának és a szabályozási tárgykörök lehatárolásának vizsgálata szempontjából előremutatóak a joggyakorlat és a jogtudomány számára egyaránt.<sup>93</sup>

Végző konklúzióként rögzíthető, hogy az Alkotmánybíróság kialakult környezetvédelmi szemlélete élő joggá fejlődött, az Alkotmány és a jogalkotás szerves része lett, egyúttal megkövetelve azt, hogy kiemelkedő fontossággal szerepeljen a későbbi joggyakorlat fejlődésében, valamint a további jogalkotás során is.

<sup>89</sup> FAZEKAS 2023, 11–22.

<sup>90</sup> CZINE 2024, 248.

<sup>91</sup> CZINE ÁGNES: A természet és a környezet védelme az Alaptörvényben. In: DOMOKOS ANDREA (szerk.): *A természet, környezet büntetőjogi védelme*. Budapest, KRE ÁJK, 2022, 11–12.

<sup>92</sup> PAULOVICS – JÁMBOR 2021, 420.

<sup>93</sup> CSÁK CSILLA: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog*, 2018 (24), 29.



## IRODALOMJEGYZÉK

- BAJOR RIA: A környezethez való jog dogmatikája. *Sectio Juridica et Politica*, 2007 (1).
- BAKÁCS TIBOR: Glosszák az Alkotmány, a környezetjog és a jogalkotás köréből. *Magyar Jog*, 1995 (5).
- BÁNDI GYULA: A jövő nemzedék védelmének egyes jogi eszközei. *Iustum Aequum Salutare*, 2024 (1).
- BÁNDI GYULA: A környezethez való jog aktualitása. *Rendészeti Szemle*, 2009 (1).
- BÁNDI GYULA: A társadalmi részvétel és előfelvételei a környezetvédelemben. *Jogállam*, 1994 (3–4).
- BÁNDI GYULA: A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In: GELLÉN KLÁRA (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Szeged, Iurisperitus Bt., 2017.
- BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004.
- BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011.
- BÁNDI GYULA: *Környezetvédelmi jogesetek és szakértői tevékenység*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001.
- BUDAY-SÁNTA ATTILA: *Környezetgazdálkodás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006.
- CZINE ÁGNES: A természet és a környezet védelme az Alaptörvényben. In: DOMOKOS ANDREA (szerk.): *A természet, környezet büntetőjogi védelme*. Budapest, KRE ÁJK, 2022.
- CZINE ÁGNES: A természeti erőforrások védelmének alkotmányossági kérdései. *Glossa Iuridica*, 2024 (1–2).
- CSÁK CSILLA: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. *Miskolci jogi Szemle*, 2014 (1).
- CSÁK CSILLA: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog*, 2018 (24).
- CSERVÁK CSABA: Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon. *Pro Publico Bono*, 2015 (3).
- CSERVÁK CSABA: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig – Az alapvető jogok védelmének rendszere*. Budapest, Licium-Art, 2013.
- CSINK LÓRÁNT – T. KOVÁCS JÚLIA: Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 2013 (4).
- FARKAS HENRIETTA REGINA: A környezethez való jog az Alaptörvény P) cikkének tükrében. *Közjogi Szemle*, 2017 (1).
- FAZEKAS FANNI: Hatékony-e a vadon élő állatokra vonatkozó jogi szabályozás Magyarországon? *Miskolci Jogtudó*, 2023 (1).
- FERDINANDY GÉZA: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Budapest, Franklin Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 1906.



- FODOR LÁSZLÓ: A környezethez való jog dogmatikája napjaink kihívásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007 (1).
- FODOR LÁSZLÓ: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 2013 (31).
- FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015.
- FODOR LÁSZLÓ: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.
- GÁVA KRISZTIÁN – SMUK PÉTER – TÉGLÁSI ANDRÁS: *Az Alaptörvény értékei. Értékkatalógus*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- HÁGER TAMÁS: A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára. *Büntetőjogi Szemle*, 2016 (1–2).
- JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG–ORAC Kiadó, 2011.
- JÁMBOR ADRIENN: A műemlékvédelem, mint az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak egyik pillére. *Multidiszciplináris Tudományok – A Miskolci Egyetem intelligens szakosodást segítő intézményfejlesztéséhez kapcsolódó különszám*. 2021 (2).
- JAN H. JANS – HANS H. B. VEDDER: *European Environmental Law*. Netherlands, Europa Law Pub, 2008.
- KECSKÉS GÁBOR: A fenntartható fejlődés, mint alkotmányos érték és államcél. *Jog, Állam, Politika: Jog- és Politikatudományi folyóirat*, 2022 (2).
- OLAJOS ISTVÁN: A természeti védettség alatt álló területek speciális kezelői joga, és a visszalépés tilalmának elve, valamint a tulajdonosi joggyakorlás jogának ütközése az állami tulajdonú területek kezelése kapcsán. *Agrár és Környezetjog*, 2018 (25).
- PAULOVICS ANITA – JÁMBOR ADRIENN: A környezetvédelem alkotmányjogi alapjai. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021 (5).
- ANIKÓ RAISZ: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution–Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Est Europa–La Revue*, 2012 (1).
- ESZTER LILLA SERES: The question of compliance with the polluter-pays principle and State aid rules within the European Emission Trading Scheme. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2016 (21).
- SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001.
- SÓLYOM LÁSZLÓ: Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”. *Fundamentum*, 2001 (2).
- SOMODY BERNADETTE: A húszéves országgyűlési biztosi intézmény: ki nem használt lehetőség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009 (2).
- SOMODY BERNADETTE: Az alapjogvédelem a bírászkodáson túl. *Fundamentum*, 2010 (2).
- SOMODY BERNADETTE: Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai? *Jogtudományi Közlöny*, 2004 (10).

TÉGLÁSINÉ KOVÁCS JÚLIA – TÉGLÁSI ANDRÁS: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”. A Nemzeti hitvallás környezet- és természetvédelmi tárgyú rendelkezései. In: PATYI ANDRÁS (szerk.): *Rendhagyó kommentár egy rendhagyó preambulumról. Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti hitvallás*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

TIM HAYWARD: *Constitutional Environmental Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: *Az alkotmányozás dilemmái*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2014.

VARGA ZS. ANDRÁS: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel, 2004.

VETTER SZILVIA: *Állatvédelmi jog*. Budapest, L'Harmattan, 2024.

Európai Számvevőszék. The Polluter Pays Principle: Inconsistent application across EU environmental policies and actions. Special Report, 12/2021. [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21\\_12/sr\\_polluter\\_pays\\_principle\\_hu.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_12/sr_polluter_pays_principle_hu.pdf).

# A KÖZERKÖLCS MEGJELENÉSE A PARLAMENT TEKINTÉ- TÉBEN ÉS ANNAK KORREKCIÓS MECHANIZMUSAI

## THE EMERGENCE OF PUBLIC MORALITY IN RELATION TO THE PARLIAMENT AND ITS CORRECTIVE MECHANISMS

---

LAJOS EDINA<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ How does the “binding force” of public morality apply at the level of society as a whole? The electorate elects representatives to parliament according to their moral conception. Thus, the dominant moral conception of the majority of society becomes dominant in the legislature. For four years there can be no control over the majority in government? Exceptionally, there is.

One such possibility is the institution of a bicameral parliament. A similar remedy is a constituent assembly separate from parliament. The wide scope for referendums can also disrupt the binary structure of political decision-making. A strong head of state, elected by the people, exercising control over the parliament on behalf of the “electorate”, is also a solution to the problem under consideration.

**KEYWORDS:** law and morality, public morality, parliament, bicameral parliament, constitutional power, head of state, referendum

**ABSZTRAKT** ■ Miképpen érvényesül a közerkölcs „kötőereje” állampolgári szinten? A választópolgárok az ő erkölcsi felfogásuk szerinti képviselőket juttatják választás útján a parlamentbe. Így a társadalom többségének domináns erkölcsi felfogása lesz a domináns a törvényhozó testületben is. Négy évig semmilyen kontroll nem létezhet a mindenkori kormánytöbbséggel szemben? Kivételesen mégis.

Az egyik ilyen lehetőség a kétkamrás parlament intézménye. Hasonló korrekciós lehetőség a parlamenttől elkülönült alkotmányozó nemzetgyűlés is. A népszavazás széles körű lehetőségei szintén képesek megbontani a politikai döntéshozatalra jellemző bináris struktúrát. A vizsgált problémakörre az is megoldást jelent, ha egy erős, nép által választott államfő a „választópolgárok nevében” kontrollt gyakorol a parlament felett.

**KULCSSZAVAK:** jog és erkölcs, közerkölcs, parlament, kétkamrás országgyűlés, alkotmányozó hatalom, államfő, népszavazás

<sup>1</sup> Alapjogvédelmi szakjogász; doktoranda, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; kutató, Nemzeti Köszolgálati Egyetem.

Miképpen érvényesül a közerkölcs „kötőereje” össztársadalmi szinten, különösen a törvényhozás tekintetében? A válasz egyszerű. A választópolgárok az ő erkölcsi felfogásuk szerinti képviselőket juttatják választás útján a parlamentbe. Így a társadalom többségének domináns erkölcsi felfogása lesz a domináns a törvényhozó testületben is, így ennek lenyomataként születnek meg a legfontosabb jogszabályok.<sup>2</sup> (Azon esetet leszámítva, amikor az adott választási rendszernek „köszönhetően” a választópolgárok kisebbségének akarata érvényesül, vagy az a párt kapja a parlamentben a többséget, amelyre kevesebb választópolgár voksolt. Ez egy diszfunkció, amelyről választójogi kutatásaim során tesztek említést, de ehelyütt is hozzá kell tennünk, hogy ez a jog és erkölcs összefüggése szempontjából egy nem kívánatos, negatív jelenség. Nem tudok egyetérteni azzal a felfogással, hogy a választási rendszernek nem kell igazságosnak lennie.)

A fentieket továbbgondolva érdemes feltenni a kérdést: kinek az erkölcsé számít közerkölcsnek? Egy pluralista társadalomban nem egyetlen erkölcsi kódex érvényesül. Ez erkölcsfilozófiai alapon azt a dilemmát veti fel, hogy lehet-e konszenzusos „közerkölcsről” beszélni, vagy mindig csak ideiglenes többségi erkölcsi normák határozzák meg a jogi szabályozást? Nem elhanyagolható a modern tömegmédia jelentősége sem. Ha abból indulunk ki, hogy az erkölcs és a jog is normának tekinthető, a jog keletkezésében – kontinentális jogrendszerekben – domináns szerepe van a parlamentnek, úgy analógiaként a közerkölcs formálásában szinte hasonló jelentőséggel bír a média. A tömegtájékoztatás pozitív jelentősége mellett persze nem elhallgatható egyes érdekcsoportok diszfunkcionális véleményformáló szándéka sem. (Szinte megmondják az embereknek, mi legyen a véleményük.)<sup>3</sup>

A társadalom sokfélesége – vallási, etikai, kulturális különbségek – miatt nem alakítható ki minden kérdésben konszenzusos erkölcsi álláspont. A demokratikus erkölcs egyik alappillére éppen az, hogy elismeri a nézetkülönbségek jogát, és a politikai döntéshozatalt úgy próbálja megszervezni, hogy az igazságosság és a méltányosság ne csupán az erősebb erkölcsi tömb érdekeit tükrözze. Így az erkölcsi kompromisszum nem gyengeség, hanem a demokratikus erkölcs erénye. A „demokratikus erkölcsből” levezethető önkorlátozások döntő többsége nagyon is számító, politikailag motivált lépés: mondhatni, ha elveszítem a következő választást, én fogom élvezni ezeknek a garanciáknak, paritásos megoldásoknak stb. az előnyeit.<sup>4</sup> Hozzá kell tennünk, hogy a jog tartalma olykor (gyakran) nem

<sup>2</sup> Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a többségi erkölcsi felfogással párhuzamosan nem kell a jogalkotásban megjeleníteni a kisebbségi érdekeket. RIXER ÁDÁM: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, KRE-ÁJK, 2013, 238.

<sup>3</sup> POKOL BÉLA: Jog és morál. *Forvm*, 2011 (2), különösen 130–131.

<sup>4</sup> VÖ. SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1995, 375.

módosítható, kiegészíthető a megváltozott erkölcsből következő új elemekkel, éppen a jog stabilitását szolgáló megfontolások miatt: például a kis és nagy kétharmados döntéshozatali elvárás komoly korlát lehet. Néha a már jelentősen megváltozott közerkölcs sem köszön vissza az alkotmányban, törvényben – azaz a kapcsolat nem törvényszerű, egyirányú, és végképp nem azonnali.<sup>5</sup>

A képviselők visszahívhatósága körüli vita kapcsán megjelenik az erkölcsi felelősség kérdése: kell-e, hogy egy képviselő erkölcsileg is felelős legyen döntéseirért, és ha igen, miként vonható ezért felelősségre? Erkölcsi nézőpontból erősíthető az az érv, hogy a képviseleti rendszer ne csak politikai, hanem morális felelősséggel is járjon – ami talán intézményes szinten is kontrollt igényelne.

A választáson nyert mandátum nem csupán politikai megbízatás, hanem morális bizalom is a választóktól. Ha a képviselők ezt az erkölcsi dimenziót figyelmen kívül hagyják, a politikai döntések „elszemélytelenednek”, a közjó helyett részérdekek érvényesülnek. Ez a demokratikus intézményekbe vetett hit eróziójához vezet. A képviselet tehát nemcsak „jog”, hanem felelősség és szolgálat is. Amikor a választópolgárok eltávolodnak a politikai folyamattól, az gyakran nem csupán információhiány vagy cinizmus, hanem erkölcsi csalódás következménye. Az emberek nem egyszerűen a hatalmat vonják kétségbe, hanem annak erkölcsi érvényességét. Ez a „morális elhidegülés” hosszú távon veszélyezteti a demokratikus berendezkedés stabilitását, és rámutat arra, hogy a politikai kultúra fejlesztése elsősorban erkölcsi feladat. Az erkölcs egyik alapvető funkciója a társadalmi igazságosság biztosítása. Ha a parlamenti döntéshozatal nem a társadalom legebevezhetőbb tagjainak érdekeit ismeri fel és védi meg, elveszíti erkölcsi alapját. A képviseletet akkor tekinthetjük erkölcsileg legitimnek, ha figyelembe veszi a rászorulókat, a kisebbségeket és a jövő generációk szempontjait is – még akkor is, ha ők nem alkotják a politikai többséget.<sup>6</sup>

A jelenleg vizsgált fő probléma viszont az, hogy mi történik, ha a társadalom erkölcsi felfogása „eltolódik” a parlamentéhez képest. Persze fordítva is feltehetnénk a kérdést, mi történik, ha a képviselők erkölcsi felfogása tolódik el a választópolgárokéhoz viszonyítva? A két mondat szinte egylényegű, de mégsem... A második esetben, mármint konkrétan a képviselők véleményének hektikus megváltozására hivatkozva veti fel a közvélemény gyakran a képviselők visszahívhatóságának

<sup>5</sup> Éppen ezért is igen fontosak az egyes konzultációs mechanizmusok, hogy szakmai szemmel is felhívják a figyelmet a közérdek, a közerkölcs elvárásaira is. A különféle konzultációs mechanizmusokról lásd RIXER ÁDÁM: Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében. *Glossa Iuridica*, 2024 (1–2), 395–416.

<sup>6</sup> LAJOS EDINA: Kisebbségvédelem mint jog és erkölcs találkozási pontja. *Glossa Iuridica*, 2024 (1–2), 205–214.

kérdését. Ezen intézményről bár említést tesz a szakirodalom, de jellemzően nem támogatja.<sup>7</sup> Fő érvek a jogállamiság és a jogbiztonság védelme, a szabad mandátum, illetve az, hogy a képviselők egy négyesztendő munkatervvel indulnak, amelyet – az egyes váratlan zavaró tényezők ellenére – a ciklus végére kell megvalósítaniuk. Felelősségüket úgy lehet érvényesíteni, ha a következő választáson az emberek nem rájuk szavaznak! Természetesen ez komoly politikai értékvesztést eredményezhet.<sup>8</sup> Nyilvánvalóan a felelősség érvényesítésére is gondolkunk kell, hiszen ha a képviselők „hibája” eléri a bűncselekmény szintjét, akkor az egyébként függetlenségi garanciaként funkcionáló mentelmi jogot is fel kell függeszteni a büntetőeljárás megindítása végett.<sup>9</sup>

A törvényhozók nemcsak döntéseikkel, hanem személyes viselkedésükkel is erkölcsi mintát nyújtanak. A közbizalom erkölcsi tőke, amely romlik, ha a politikai elit tagjai ellentmondásba kerülnek az általuk képviselt értékekkel. A „példamutatás” nem elavult erkölcsi elvárás, hanem a politikai integritás alappillére.

Négy évig semmilyen kontroll nem létezhet a mindenkori kormánytöbbséggel szemben? Milyen korrekciós intézmények képzelhetők el mégis, ha a népakarat tartósan eltolódik a parlamentétől? A tudomány és a gyakorlat azért ismer néhány jogintézményt ezen esetben is. Ezen tanulmányban az országos szinten érvényesülő és jogi kötőerővel rendelkező kontrollmechanizmusokat elemezzük részletesen.<sup>10</sup>

Az egyik ilyen lehetőség a kétkamarás parlament intézménye. Különösen a korporatív típusú, vagy az annak jegyeit is hordozó vegyes modell.<sup>11</sup> Ez a gondolat

<sup>7</sup> CSERVÁK CSABA: A parlamenti képviselők visszahívhatósága. *Jogelméleti szemle*, 2002 (3), 8.

<sup>8</sup> SIMON JÁNOS: *A politika értékvesztésében – a demokratikus politikai kultúra keresése*. Budapest, L'Harmattan CEPoliti Kiadó, 2013.

<sup>9</sup> CSERVÁK CSABA: A jogi és politikai felelősség elhatárolása, érintkezési pontjai. *Glossa Iuridica*, 2015 (1–2), 177–197.

<sup>10</sup> Ki kell emelnünk, hogy rendkívül jelentősek a jogszabály-előkészítés kontroll-mechanismusai is, amelyek nem is kizárólag az alkotmányjog, hanem inkább a közigazgatási jog térrénumához tartoznak. Ezen konzultatív mechanizmusok országos és helyi szinten is lényegesek, mondhatni a részvételi demokrácia fontos építőköveiként funkcionálnak. Vö. ÁDÁM RIXER: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024 (3), 334–358.

<sup>11</sup> Jakab András külön kategóriaként kezeli a korporatív kamarákon felül az „érdem alapján” összeálló második kamarákat. Ezek a kulturális és tudományos élet kiválóságaiból, esetleg volt tisztségviselőkből állnak. Lásd JAKAB ANDRÁS: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2011, 40.

nem áll távol JEREMY WALDRON<sup>12</sup> „deliberatív demokrácia”-elméletétől,<sup>13</sup> amelyet többen kifogásoltak a szakirodalomban.<sup>14</sup>

A „deliberatív demokrácia” (HABERMAS elméleteire is alapozva) olyan politikai berendezkedést jelent, amelyben a törvényhozás nem csupán szavazásokon alapuló döntéshozatali folyamat, hanem folyamatos, nyilvános érvelésekből álló morális diskurzus, amelyben az érvek minősége fontosabb, mint azok pusztá száma.<sup>15</sup> A deliberatív modellben:

- A közerkölcs háttérbe szorul.
- A törvényhozás központi elemévé a kritikai morál (értelmiségi, elméleti körök által artikulált erkölcs) válik.
- A civil társadalom, szakértői körök, értelmiségi diskurzusok kerülnek előtérbe, mint a „kommunikatív hatalom” hordozói.
- A klasszikus, választáson alapuló parlamenti legitimáció elégtelennek minősül, a „minőségi demokráciát” nem a többségi szavazás, hanem a jól megalapozott érvelések biztosítják.

Ez az elmélet Habermas „kommunikatív hatalom” koncepciójához kapcsolódik, amely szerint a civil társadalom diskurzusaiból kellene levezetni a legitim törvényeket – nem pedig a választásokból.<sup>16</sup>

POKOL BÉLA több irányból is kritizálja ezt az elméleti megközelítést:

- A közerkölcs háttérbe szorítása a legjelentősebb kapcsolódó probléma. Pokol Béla szerint problémás, hogy a deliberatív elmélet figyelmen kívül hagyja a társadalomban ténylegesen létező konvencionális erkölcsöt (közerkölcsöt), amely szerinte még mindig uralkodó az emberek cselekvéseiben. Hivatkozik Kohlberg empirikus vizsgálataira, amelyek szerint a társadalom nagy része nem posztkonvencionális morális szinten működik, tehát a deliberatív modell egy elitista fikción alapul.
- A legitimáció eltolása figyelhető meg a választóktól az értelmiség felé. Pokol szerint a deliberatív modell a választási legitimitás helyébe egy szűk értelmiségi kör morális diskurzusát állítja. Ez szerinte a demokrácia

<sup>12</sup> Waldron egyébként Hart követőjének tekinthető. Az iskolateremtő műként lásd HERBERT LIONEL ADOLPHUS HART: *A jog fogalma*. Ford. Takács Péter. Osiris, Budapest, 1995.

<sup>13</sup> JEREMY WALDRON: Törvényhozás, autoritás és szavazás. In: BÓDIG MÁTYÁS – GYÓRFI TAMÁS – SZABÓ MIKLÓS (szerk.): *A Hart utáni jogelmélet alapproblémái*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2004, 371–406.

<sup>14</sup> POKOL BÉLA: Habermas diskurzusetikájának összehasonlítása Hart és kritikusai jog- és morálméletével. *Jogelméleti szemle*, 2008 (4), 16–17.

<sup>15</sup> Vö. POKOL 2011, 109–155., különösen 127.

<sup>16</sup> Ibid.

- kiüresítéséhez vezet, hiszen az érdemi döntéshozatal átkerül a nyilvánosságtól kevésbé ellenőrizhető szellemi-média elit kezébe.
- A gyakorlatban nem működik a rendszer. Pokol úgy látja, hogy a kommunikációs platformként működő „civil diskurzusok” csak szűk körök számára elérhetőek, és általános érvényük csak akkor lehet, ha mögöttük tömegmédiák, gazdasági érdekcsoportok is felsorakoznak. Így a deliberatív demokrácia nem valós társadalmi részvételt, hanem elitmoralizmust hoz létre.
  - A parlamenti demokrácia kiüresítése: A szerző bírálja azt az elképzelést, hogy a parlament által elfogadott törvényeket egy „csúcserőtelmes fórum” bírálja felül, mert ez szerinte a választói akarat semmibe vételét jelenti.

Éppen a részben jogos bírálatok miatt ki kell emelnünk, hogy a nem népképviselői második kamarák természetesen nem lehetnek teljesen azonos súlyúak az „első kamarákkal”. Máskülönben könnyen előfordulhatna az is, hogy saját kritikai moráljuk alapján bírálnák felül a népakaratot képviselő parlamentet. Mégis miért jelenthet bölcs modellt a kétkamarás rendszer? A törvények kétszeri elfogadása elősegítheti az átgondoltabb jogalkotást, és megelőzheti a gyakori módosítások szükségességét. A második kamara hagyományőrző és kontrollfunkciója, valamint hozzájárulási jogosítványai révén mérsékelt korlátozó, kiegyensúlyozó szerepet tölthet be.<sup>17</sup> A parlamentáris rendszerekre jellemző kormány–törvényhozás összefonódás esetén valóságosabb hatalommegosztást eredményezhet, és akadályozhatja, hogy a törvényhozó testület csupán a végrehajtó hatalom gépies legitimációs szervévé váljon – különösen abban az esetben, ha a két kamara eltérő módon kerül megválasztásra. A kérdések alapos megvitatása jobban előhozhat erkölcsi szempontokat a túlzottan pártpolitikai dominanciájú parlamenti ülésekhez képest.

JOHN STUART MILL máig aktuális elmélete alapján egy olyan hatalmi szerv, amely nem kénytelen más nézőpontokat figyelembe venni, hajlamos lehet túlzott önbizalomra és autoriter működésre.<sup>18</sup> A kétkamarás parlamenti modell erősebb legitimitást biztosíthat azoknak a közjogi méltóságoknak, akik parlamenti választás útján kerülnek hivatalba, mint például a köztársasági elnök, az alkotmánybírák vagy más, a kormányzattól függetlenül működő személyek.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> TAKÁCS IMRE: A törvényhozás második kamarája. *Társadalmi Szemle*, 1995 (10), 63.

<sup>18</sup> JOHN STUART MILL: *A képviselői kormány*. Ford. Jánosi Ferenc. Pest, Emich Gusztáv Kiadás, 1867, különösen 240.

<sup>19</sup> KULCSÁR KÁLMÁN: A kétkamarás országgyűlés problémája. *Társadalmi Szemle*, 1995 (10), 70–78.



Egy nem pártalapú, legalábbis a pártpolitikai logikától függetlenül szerveződő második kamara képes lehet a társadalmi sokszínűség más törésvonalait is megjeleníteni, hiszen az állampolgárok nem minden esetben csak politikai pártpreferenciák mentén alkotnak véleményt vagy képviselnek érdekeket. Ez a struktúra lehetőséget nyújthat azok képviselőit is, akik elfordultak a pártrendszerrel – akár választóként, akár jelöltként –, és szakmai alapon, nem pedig kormány–ellenzék ellentétpárok szerint értékelhetnék az alsóház döntéseit. Különösen, ha a tagokat független, nagy szakmai tekintélyű személyek közül választják.<sup>20</sup>

A korporatív típusú második kamarák esetén az összetételt a társadalmi munkamegosztás logikája határozza meg, vagyis az egyes foglalkozási csoportok, szakmai szervezetek közvetlenül jelen vannak a törvényalkotásban. E modell egyik kevésbé ismert, de működő példája az ír Szenátus, ahol 43 tagot egy ezerfős elektori testület választ meg, különféle társadalmi szektorokat (mezőgazdaság, ipar, közigazgatás, oktatás, kereskedelem stb.) képviselő személyek közül. Ezen túlmenően hat tagot az ír egyetemek diplomásai delegálnak, míg 11 főt a miniszterelnök nevez ki.<sup>21</sup>

A vegyes modellbe tartozó második kamarák, ahol a korporatív és más elvek együtt érvényesülnek, szintén példaként szolgálnak: ilyen a szlovén Államtanács, amelynek tagjait többek között munkaadói és munkavállalói szervezetek, földművesek, kisiparosok, független értelmiségiek és területi önkormányzatok delegálják. (A neve ellenére ez egy gyenge második kamara szerepét betöltő szerv.) A magyar történelemben jelentős volt a kétkamarás parlament szerepe.<sup>22</sup> A Horthy-korban létrehozott felsőház hasonló funkciót töltött be, amelyet az 1926. I. törvénycikk hívott életre nyolcéves szünet után. Tagjai között örökös jogon szerepeltek a Habsburg-ház 24 év feletti magyarországi tagjai, hivataluknál fogva pedig például magas rangú bírák, ügyészek, koronaörök, vezérkari főnök, illetve egyházi képviselők (püspök, református főgondnok, rabbi stb.). A demokratikus legitimitáció erősítése érdekében a választott tagok közé tartoztak azok képviselői, akik legalább 2000 pengő földadót fizettek, vagy például az MTA, a Vitézi Szék és a felsőoktatási intézmények küldöttei. Emellett a kormányzó

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> CSERVÁK CSABA: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*. Debrecen, Lícium-Art, 2016, 178.

<sup>22</sup> HOMOKI-NAGY MÁRIA: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamarára vonatkozóan. In: TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának kiadványa, 2011, 62–68.

kinevezési jogkörével további tagokat delegálhatott a törvényhozásba – kezdetben 40, majd 87 fő erejéig.<sup>23</sup>

A második kamara ötlete különösen releváns erkölcsi szempontból: funkcióját tekinthetjük egyfajta morális fékként, amely a törvényhozási kapkodás vagy önérték vezérelte döntések ellen hathat. A deliberatív demokrácia erkölcsi értéke abban rejlik, hogy nem pusztán szavazatszámokban, hanem érvek súlyában méri a döntéseket – ez az érett demokratikus morál egyik ismérve lehet. Az utóbbi évtizedek jogalkotási gyakorlata gyakran szenved a kapkodástól, ami az erkölcsi mérlegelés kárára történik. Az erkölcsi ítéletalkotás természeténél fogva lassabb, reflektívabb folyamat, amely ütköztetéseken, vitákon és érlelt megfontolásokon alapul. A túlgyorsított törvényalkotás nem teszi lehetővé a társadalmi értékek alapos átbeszélését, így a jog erkölcsi legitimációja is gyengül.

A klasszikus többségi elv demokratikus alapelv, de ha nem társul erkölcsi önkorláttal, akkor a többség erkölcsi zsarnokságává is válhat. John Stuart Mill, mint láttuk, már korán figyelmeztetett erre. Az erkölcsi szempontokat integráló politika épp azt szolgálja, hogy a döntések ne legyenek pusztán számszaki többségre épülő érdekérvényesítések, hanem figyelembe vegyék a kisebbségi szempontokat is. A kétkamarás rendszer, az alkotmánybíráskodás és a népszavazás is szolgálhatja e korrekciót – de csak akkor, ha erkölcsi alázattal is társulnak.

Az objektivitás végett azonban hozzá kell tennünk: a kétkamarás parlament az országgyűlés elitizálódásának veszélyét veti fel. A kétkamarás rendszer célja eredetileg az, hogy mérsékelje a túl gyors, politikai túlsúlytól vezérelt törvényhozást – ami elméletben erkölcsi reflexiót is erősíthet. Azonban:

– Ha a második kamara nem a nép közvetlen választása révén jön létre, hanem például szakmai, korporatív vagy értelmiségi szűrőkkel, akkor valójában az elitmorál (kritikai morál) intézményesített képviselővé válhat.

– A deliberatív szándék így nem a közerkölcs pluralitását jeleníti meg, hanem elméleti morálelőfeltevések alapján szelektál, amelyek elidegenedhetnek a társadalom többségi értékvilágától.

– Ahogy Pokol Béla is írja: a törvényhozás legitimitása így átcsúszik az értelmiségi-médiakörök befolyása alá, különösen, ha a második kamara döntései késleltethetik vagy módosíthatják a demokratikus legitimációval rendelkező alsóház törvényeit.

Hasonló korrekciós lehetőség, ha a parlamenttől elkülönült alkotmányozó nemzetgyűlés is működik, amely leginkább képviseli így hosszú távon a társadalom

<sup>23</sup> Ha napjainkban volna második kamara, a szakmaiság képviselőjére hasonló tisztségviselők lennének hivatottak, mint például az MNB és a Kúria elnöke, az iparkamara vezetői stb. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar Közigazgatás*, 1993 (7), különösen 394.

értékszemléletét. Az alkotmányozó hatalom különálló kategóriaként való megjelenésének igénye akkor vált relevánssá, amikor a klasszikus hatalmi ágak rendszerének kidolgozása már nem csupán elméleti diskurzus tárgyát képezte, hanem gyakorlati megvalósítása is napirendre került – vagyis amikor a tudományos koncepciókat a társadalmi legitimáció kérdése egészítette ki. Kiemelt szerepét az indokolja, hogy az egész állami hatalomgyakorlás kereteit az ország alaptörvénye határozza meg, amely egy alkotmányos demokráciában nem tükrözheti egyetlen uralkodó vagy társadalmi réteg egyoldalú akarátát. Mint ahogyan Bibó István frappánsan megfogalmazta: az alkotmányozó hatalom elkülönül a törvényhozástól, s feladata, hogy a különböző hatalmi ágak közötti hatáskörmegosztási rendszerét meghatározza.

Az alkotmányozó hatalom intézményesülése először az angol polgári forradalom révén történt meg, majd az Egyesült Államokban és Franciaországban kapott szilárd elméleti és gyakorlati alapot. Sieyès hangsúlyozta, hogy „*az alkotmány egyetlen rendelkezése sem származhat az általa létrehozott, konstituált szervektől*”, ezáltal különbséget téve az alkotó és az alkotmány által létrehozott hatalmak között.<sup>24</sup> A szakirodalom több kiemelkedő gondolkodója is aláhúzza e megkülönböztetés jelentőségét. Claus Offe képszerű megfogalmazása szerint: nem lehet megengedni, hogy a játékosok határozzák meg a játékszabályokat, illetve azt, ki vehet részt a játékban.<sup>25</sup>

Noha ritkán fordul elő, ma is léteznek olyan alkotmányos rendszerek a világban, amelyek külön alkotmányozó hatalmat ismernek el. Az ilyen hatalom jelentősége különösen akkor válik hangsúlyossá, ha a demokratikus legitimáció és az alkotmánybíráskodás viszonyrendszere lesz vizsgálat tárgya. Problémás helyzetet idéz elő ugyanis, ha az Alkotmánybíróság megsemmisít egy törvényt, de az alkotmányozó jogkörrel is rendelkező parlament ezt figyelmen kívül hagyja, és a saját álláspontját alkotmányi szintre emeli. (Erre válaszul az Alkotmánybíróság – rendeltetésétől idegen módon – akár úgy is reagálhat, hogy „értelmezésként” beemel új tartalmi elemeket az alaptörvénybe.<sup>26</sup>) Logikai ellentmondást jelent továbbá, hogy az Országgyűlés ebben a struktúrában saját maga „ellenőrzésére” választja meg az Alkotmánybíróság tagjait, ami a testület legitimációját némileg gyengítheti. Ezt az ellentmondást orvosolhatná egy, megfelelő társadalmi

<sup>24</sup> SAMU MIHÁLY: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Budapest, Korona kiadó, 1997, 45.

<sup>25</sup> SAMU MIHÁLY: Az alkotmányozás jellege és követelményei. In: CSIZMADIA LÁSZLÓ – NÉMETH MIKLÓS ATTILA – KEMÉNY ANDRÁS (szerk.): *Társadalmi szerződés*. Budapest, Püski Kiadó, 2010, 71.

<sup>26</sup> CSERVÁK CSABA: Bináris kód a demokratikus hatalomgyakorlásban. In: KARÁCSONY ANDRÁS – TÉGLÁSI ANDRÁS – TÓTH J. ZOLTÁN (szerk.): *Philosophus trium scientiarum. Pokol Béla 70*. Budapest, Századvég Kiadó, 2021, 32–40.

támogatottsággal rendelkező alkotmányozó nemzetgyűlés, amely kizárólagos jogkörrel rendelkezne az alaptörvény módosítására, s e testület hatáskörébe tartozna az alkotmánybírák megválasztása is. A szakmai diskurzusokban felmerült javaslatok szerint e nemzetgyűlést az összes önkormányzati képviselő alkothatná (akár egy sportcsarnokban ülésezve), ám ez a megoldás magában hordozza annak veszélyét, hogy a helyi közügyeket is áthatná a pártpolitikai polarizáció bináris logikája. Alternatívaként felvethető az a modell, hogy a nemzetgyűlés megválasztása az önkormányzati vagy európai parlamenti választásokkal egy időben történjen, egyéni vagy listás rendszerben – különösen civil szervezeti részvétellel.<sup>27</sup>

Az alkotmányozó hatalom különválasztásának erkölcsi relevanciája abban áll, hogy az alkotmány a társadalmi együttélés „erkölcsi szerződése” is. Ha ezt a szerződést egy politikai elit írja újra saját érdekei szerint, az erkölcsi érvényessége kérdésessé válik. Érdemes lenne morálfilozófiai szempontból is értelmezni a követelményt, hogy az alkotmányozás széles társadalmi konszenzuson alapuljon – azaz nem csupán jogi, de erkölcsi felhatalmazáson is.

Fontos megjegyezni, hogy a magyar közjogi hagyomány nem ismeri az alkotmányozó nemzetgyűlés fogalmát. Ennek ellenére – a történeti alkotmány szellemében – e funkciót a jövőben egy kétkamarás parlament is betölthetné.

A népszavazás széles körű formái szintén képesek megbontani a politikai döntéshozatalra jellemző bináris struktúra dominanciáját. Különösen jelent a „közerkölcs” oldaláról vizsgálva erős kontrollt, ha létezik egy országban a nép által is kezdeményezhető népszavazás intézménye. Svájcban közismerten erős hagyományai vannak a referendumnak, amelynek jelentős jogi alapjai is vannak. Az Amerikai Egyesült Államok nyugati tagállamaiban szintén komoly múltra tekint vissza a közvetlen demokratikus döntéshozatal, noha szövetségi szinten ez a forma egyáltalán nem honosodott meg. Hazánkban kívül többek között Litvánia, Szlovákia és Szlovénia alkotmányos rendje is lehetőséget biztosít a népszavazás intézményére.<sup>28</sup>

A szlovák rendszer például 350 000 aláírás összegyűjtését írja elő, amely – különösen az ország lakosságához viszonyítva – jelentős követelménynek tekinthető.<sup>29</sup> Litvánia 200 000 fős küszöbe szintén magasnak mondható. Ezzel

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Lásd CSERVÁK CSABA: A népszavazás és a választási bizottságok. *Jogelméleti szemle*, 2015 (2), 14–15.

<sup>29</sup> Szlovákiában viszont szűkebb a kizárt tárgykörök lajstroma: az adókat és más elvonásokat, az állami költségvetést érintő ügyeket és az alapvető szabadságjogokat tilos népszavazásra bocsátani. Lásd KOCSIS MIKLÓS: Szlovák Köztársaság. In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2007, 484.

szemben Szlovénia 40 000 aláírással előírása meglehetősen alacsony, sőt, a lakosság számához viszonyítva is kifejezetten megengedő, liberális gyakorlatot biztosít az állampolgárok számára.

Olaszországban egy sajátos forma, az úgynevezett abrogatív népszavazás működik, amelynek során 500 000 választópolgár kezdeményezheti egy már elfogadott törvény hatályon kívül helyezését. Ez a szám – tekintettel az ország népességére – viszonylag alacsony követelménynek minősül. Amennyiben az adott időkereten belül nem gyűlik össze a szükséges számú aláírás, vagy a határidő eredménytelenül telik el, a kifogásolt jogszabály automatikusan hatályba lép.<sup>30</sup>

Szinte valamennyi alkotmányos berendezkedés meghatároz bizonyos tárgyköröket, amelyek eleve kizárják a népszavazás lehetőségét. Ezek rendszerint költségvetési, adózási és pénzügyi jellegű kérdések, amelyekben – a politikai és tudományos diskurzus szerint – a választópolgárokat nem tekintik „nagykorúnak” speciális szakkérdések átlátása szempontjából. Az uralkodó nézet szerint e kérdésekben az állampolgárok nem képesek kellő megalapozottsággal és jövőorientált módon mérlegelni döntéseik következményeit, ezért ezekben az ügyekben inkább a képviseleti demokrácia, azaz a parlamenti döntéshozatal az elsődleges.

Mindazonáltal az, hogy mely tárgykörök kerülnek ki a közvetlen népakarat hatálya alól, végső soron erőteljesen szubjektív szempontoktól függ. Különösen figyelemre méltó ez annak tükrében, hogy a parlamenti képviselőkkel szemben semmilyen szakmai végzettségi előírás nem áll fenn – vagyis maguk sem feltétlenül rendelkeznek olyan szakértelemmel, amely megalapozná döntéseik objektív voltát.

A közvetlen demokrácia erkölcsi értelmezése szerint a népszavazás nemcsak politikai véleménynyilvánítás, hanem erkölcsi állásfoglalás is lehet egy-egy kérdésben. A népszavazási küszöbök és kizárt tárgykörök körüli viták mögött sokszor erkölcsi előfeltevések húzódnak meg arról, hogy „mire érett” a nép. Mivel egy adott ország alkotmánya a legalapvetőbb erkölcsi alapszabálya is az államnak, ezért figyelemre méltó, hogy éppen az Alaptörvényről nincs helye népszavazásnak, az is a kizárt tárgykörök közé tartozik.<sup>31</sup> Ezt *de lege ferenda* átgondolandónak tekintem. Hozzáteszem azonban, hogy az sem lenne helyes egy parlamentáris demokráciában, ha egyes politikai erők a referendum intézményét tömegesen felhasználva próbálnák alkotmányos korlátok közé szorítani a mindenkori kormánytöbbséget – miközben az erkölcsi felelősség a képviselőké. Tehát

<sup>30</sup> DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1998, 129.

<sup>31</sup> A kizárt tárgykörökről lásd SASVÁRI RÓBERT: *Az országos népszavazás szabályozása és gyakorlata jogalkalmazói szempontból*. Doktori értekezés. Pécs, PTE-ÁJK, 2020, 99–117.

rendkívül magas számú kezdeményező meglétéhez kötném az alkotmánymódosítási népszavazást. (Ez az ország lélekszámahoz viszonyítva legalább 500 000 lehetne, de elképzelhetőnek tartom akár az 1 millió indítványozó előírását.) Ezen módosítás által a társadalomban dominánsan jelenlévő közerkölcsi felfogás korrigálhatná a parlamenti döntéshozatal morális problémáit.

Bár a népszavazás első pillantásra a népakarat közvetlen érvényesülését szolgálja, a kritikai morál irányából befolyásolható mechanizmus is lehet a közerkölcs rovására:

- A kérdések megfogalmazását, aláírásgyűjtést, kampányt gyakran olyan értelmiségi, aktivista, NGO-szereplők irányítják, akik saját morális horizontjukat vetítik ki országos szintre.

- A népszavazás „erkölcsi kampányokká” válhat, ahol a társadalom különféle nézeteit kritikai morális szempontok alapján minősítik elavultnak, bigottnak vagy irracionálisnak.

- A média- és kommunikációs dominanciát élvező morális diskurzusok ezáltal „törvényszerűen” a közerkölcs háttérbe szorításához vezethetnek, mivel az emberek erkölcsi meggyőződése nem mindig tud versenyezni a jól szervezett, intellektuális nyomással megtámogatott kampányokkal.<sup>32</sup>

A vizsgált problémakörre az is megoldást jelent, ha egy erős, legitimációja miatt lehetőleg a nép által választott államfő a „választópolgárok nevében” kontrollt gyakorol a parlament felett. (Pont ezért merülhet fel a nép általi választás indokoltsága.) Ez a kontroll lehet széles körű vétójog, számottevő kinevezési és jelölési hatáskör, illetőleg végső fokon a parlament feloszlatásának lehetősége. Ám mi alapján oszlathatná fel a népszuverenitás letéteményesének számító szervet egyetlen személy? Ha közvetlenül választással kerül hatalomra, úgy jobban legitimálható. Hozzá kell tennünk azonban, hogy a választási kampány túlzottan a politikai arénába sodorhatja a „semleges” államfőt, így ő is óhatatlanul pártpolitikai szereplő lesz.<sup>33</sup> Hogyan is oszlathatná fel az országgyűlést a köztársasági elnök kvázi neutrális közjogi méltóságként, ha pont a parlamenti többség ellenzékének volt a jelöltje?

A parlamentfeloszlatási jog alternatív lehetősége a lett rendszer. Ennek jegyében a köztársasági elnök népszavazást írhat ki arról, hogy legyen-e előrehozott választás. Ez a „kettős szűrő” a garanciája annak, hogy az államfő nem fog visszaélni hatásköreivel, hanem csak akkor nyúl a fenti lehetőséghez, ha a népakarat nagyon jelentősen eltolódott a korábbi választáshoz képest.

<sup>32</sup> A népszavazás alapjogi és így közvetetten erkölcsi vonatkozásairól lásd még TÉGLÁSI ANDRÁS: A népszavazáshoz való jog, mint alapjog. *Acta Humana*, 2014 (2), 91–103.

<sup>33</sup> A semleges államfői szerepről lásd CSINK LÓRÁNT: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 81–98.

Az államfő kontrollszerepét elsődlegesen jogi szempontból vizsgáljuk, de erkölcsi aspektusból megfogalmazható, hogy a köztársasági elnöknek elvileg nemcsak politikai, hanem erkölcsi autoritással is kellene rendelkeznie. Az erkölcsi tekintély azonban nemcsak választáson, hanem életútból, személyes integritásból is fakad – ami nehezen kodifikálható, de mégis elvárható.

Ki kell emelnünk, hogy az államfő felruházása vétőjoggal, parlamentfeloszlási lehetőséggel vagy törvényhozási kontrollal önmagában nem biztosítja a közerkölcs védelmét. Ellenkezőleg, az alábbi esetleges veszélyeket veti fel:

- Ha a köztársasági elnököt értelmiségi, pártoktól „független”, de elit által támogatott figuraként pozicionálják, erkölcsi autoritása nem a társadalom széles rétegeiből, hanem „kritikai morálkörökből” fakadhat.

- Az így kialakuló szerepfelfogás – a „nemes bölcs”, aki korrigálja a tömegek akaratát – a népszuverenitás elvét is kikezdheti, erkölcsi paternalizmussá válva.

- A morális tekintélyre hivatkozó aktív elnöki szerep gyakorlatilag az alkotmányos elitizmus intézményesüléséhez vezethet, különösen, ha a végrehajtó hatalom közvetett értelmiségi „filtrálás” alá kerül.

Az is korrekciós mechanizmus a fenti problémakörre, ha egyes tisztségviselőket, így például a bírókat, alkotmánybírókat nem a parlament választja, hanem közvetlenül a választópolgárok. Ezen rendszer ritka, bár nem példa nélküli a nemzetközi gyakorlatban. Ez a megoldás azonban felvet egyéb problémákat, így a szakmai tisztségviselők átpolitizáltságát.<sup>34</sup> Az USA-ban gyakran aszerint választanak például bírákat, ügyészeket is, hogy miképpen viszonyulnak egyes erkölcsi kérdésekhez. (Például abortusz, eutanázia stb.)

Amennyiben egyes tisztségviselőket – például a bírókat – a nép közvetlenül választja, az az erkölcsi megalapozottság szempontjából lényeges átrendeződést eredményez a közerkölcs és a kritikai morál viszonyában. A választás aktusa ugyanis azt feltételezi, hogy a választópolgárok nemcsak politikai, hanem erkölcsi mérlegelés alapján is döntenek arról, hogy kit tartanak alkalmasnak az adott tisztség betöltésére. Ezáltal a bírói szerep legitimitása nem elvont morálfilozófiai normák, nem is szakmai „önreprodukciós mechanizmusok”, hanem közvetlen társadalmi értékítélet alapján keletkezik. Ebben az összefüggésben a közerkölcs szerepe megnő: a választók döntéseiben a mindennapi életben tapasztalt erkölcsi normák, társadalmi attitűdök, a „józan erkölcsi érzék” válik meghatározóvá. Ez élesen elválk attól a kritikai moráltól, amelyet filozófiai iskolák, szellemi körök, vagy éppen médiatámogatással rendelkező értelmiségi csoportok artikulálnak. A bírók közvetlen választása tehát az erkölcsi megalapozottságot nem

<sup>34</sup> USA-ban jellemző ez, lásd ATTILA BADÓ: The selection of judges: a comparative analysis. In: ATTILA BADÓ (ed.): *Studies in the fields of comparative law and comparative constitutional law*. Szeged, Pro Talenti Universitatis Alapítvány, 2012, 90–108.



az elméletileg kidolgozott igazságosságelméletek mentén építi fel, hanem inkább a kollektív, konvencionális normákra alapozva.

Ugyanakkor nem zárható ki, hogy a választók ítéletei – különösen a modern tömegdemokráciákban – erősen befolyásolódnak azoknak a médiumoknak és diskurzusoknak a révén, amelyeket a kritikai morál képviselői tematizálnak. Ez azt jelenti, hogy a választásokon sem érvényesül feltétlenül „tisztá” közerkölcs, hanem már ott is megjelenhet a kritikai morál hatása, ha a társadalmi párbeszéd tereit – különösen a médiát és az oktatást – ezek az értelmiségi körök dominálják. Ez a helyzet – bár formálisan a népszuverenitás érvényesülését mutatja – mégis paradox módon a kritikai morál térnyeréséhez vezethet, ha a választókat kizárólag ennek alapján készült értelmezési sémákon keresztül informálják.

Összességében elmondható: a bírók közvetlen választása alapvetően a közerkölcs térfelére helyezi az erkölcsi legitimációt, hiszen a társadalmi többség erkölcsi érzékére és ítéletalkotására támaszkodik. (Ez persze nem „önmagában való” érték, mert a szakmai függetlenség elve így némileg csorbát szenved.) Ugyanakkor a közerkölcs valóságos dominanciája csak akkor állhat fenn, ha a választási folyamatot nem torzítják el a kritikai morál eszmerendszerei által meghatározott, szűk értelmezési keretek. Így ez az intézményi modell potenciálisan képes a közerkölcs demokratikus megerősítésére, de a gyakorlatban könnyen válhat a kritikai morál álcázott közvetítőcsatornájává, különösen, ha a közvéleményformálás struktúrái már előzetesen az utóbbi uralma alatt állnak.

Az előbbieken több ponton is érintettük azt a problémát, hogy a hatalom gyakorlása erkölcs nélkül pusztán technikai eszközhasználat. A jogalkotás erkölcsi dimenziója tehát nem fakultatív elem, hanem a demokratikus jogállam belső feltétele. Ennek kapcsán hivatkozhatunk elsődlegesen JOHN RAWLS,<sup>35</sup> HABERMAS<sup>36</sup> vagy ALASDAIR MACINTYRE<sup>37</sup> elméleteire. Az elemzett intézmények (kétkamarás rendszer, erős elnök, népszavazás) mind azt „ígérik”, hogy javítják a demokrácia minőségét – de ha a kritikai morál kizárólagosságát segítik elő, akkor valójában:

- csökkentik a társadalmi erkölcsi sokszínűség érvényesülését,
- kiszervezik a jogalkotás erkölcsi bázisát egy szűk értelmiségi elit kezébe,
- és gyengítik a közvetlen társadalmi tapasztalaton alapuló közerkölcs szerepét a demokratikus döntéshozatalban.

<sup>35</sup> JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete*. Ford. Krokovay Zsolt. Budapest, Osiris, 1999.

<sup>36</sup> JÜRGEN HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Budapest, Századvég-Gondolat, 1993.

<sup>37</sup> ALASDAIR MACINTYRE: *Az etika rövid története – Az erkölcsfilozófia története a homéroszi kortól a huszadik századig*. Budapest, Typotex Kiadó, 2012, 361.



Ez az irány – bármennyire is jó szándékból indul – „erkölcsi technokráciához” vezethet, amelyben a normák forrása már nem a társadalom szerves életéből, hanem filozófiai vagy ideológiai diskurzusokból származik.

## IRODALOMJEGYZÉK

- ATTILA BADÓ: The selection of judges: a comparative analysis. In: ATTILA BADÓ (ed.): *Studies in the fields of comparative law and comparative constitutional law*. Szeged, Pro Talenti Universitatis Alapítvány, 2012.
- CSERVÁK CSABA: A jogi és politikai felelősség elhatárolása, érintkezési pontjai. *Glossa Iuridica*, 2015 (1–2), 177–197.
- CSERVÁK CSABA: A népszavazás és a választási bizottságok. *Jogelméleti szemle*, 2015 (2).
- CSERVÁK CSABA: A parlamenti képviselők visszahívhatósága. *Jogelméleti szemle*, 2002 (3).
- CSERVÁK CSABA: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*. Debrecen, Lícium-Art, 2016.
- CSERVÁK CSABA: Bináris kód a demokratikus hatalomgyakorlásban. In: KARÁCSONY ANDRÁS – TÉGLÁSI ANDRÁS – TÓTH J. ZOLTÁN (szerk.): *Philosophus trium scientiarum. Pokol Béla 70*. Budapest, Századvég Kiadó, 2021.
- DEZSŐ MÁRTA: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1998.
- HOMOKI-NAGY MÁRIA: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamarára vonatkozóan. In: TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának kiadványa, 2011, 62–68.
- KOCIS MIKLÓS: Szlovák Köztársaság. In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2007.
- KULCSÁR KÁLMÁN: A kétkamarás országgyűlés problémája. *Társadalmi Szemle*, 1995 (10), 70–78.
- LAJOS EDINA: Kisebbségvédelem mint jog és erkölcs találkozási pontja. *Glossa Iuridica*, 2024 (1–2), 205–214.
- POKOL BÉLA: Habermas diskurzusetikájának összehasonlítása Hart és kritikusai jog- és morálméletével. *Jogelméleti szemle*, 2008 (4).
- POKOL BÉLA: Jog és morál. *Forvm*, 2011 (2).
- ÁDÁM RIXER: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024 (3), 334–358.
- RIXER ÁDÁM: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, KRE-ÁJK, 2013.
- RIXER ÁDÁM: Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében. *Glossa Iuridica*, 2024 (1–2), 395–416.

- SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1995.
- SAMU MIHÁLY: *Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság*. Budapest, Korona kiadó, 1997.
- SAMU MIHÁLY: Az alkotmányozás jellege és követelményei. In: CSIZMADIA LÁSZLÓ – NÉMETH MIKLÓS ATTILA – KEMÉNY ANDRÁS (szerk.): *Társadalmi szerződés*. Budapest, Püski Kiadó, 2010.
- SASVÁRI RÓBERT: *Az országos népszavazás szabályozása és gyakorlata jogalkalmazói szempontból. Doktori értekezés*. Pécs, PTE-ÁJK, 2020.
- SIMON JÁNOS: *A politika értékválságban – a demokratikus politikai kultúra keresése*. Budapest, L'Harmattan CEPoliti Kiadó, 2013.
- TAKÁCS IMRE: A törvényhozás második kamarája. *Társadalmi Szemle*, 1995 (10).

# A KÖZJOG ÉS A MAGÁNJOG HATÁRÁN: AZ 1936. ÉVI SZÉKESFŐVÁROSI LAKÁSBÉRLETI SZABÁLYRENDELET

## ON THE BORDER BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE LAW: THE 1936 CAPITAL APARTMENT RENTAL REGULATION

---

LIPTAI KRISTÓF TAMÁS<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ The study presents the antecedents of the adoption of the Budapest Housing Rental Ordinance, amended in the year of 1936, and the socio-political, social and housing policy background of its creation. The refugee crisis between the two world wars, the housing crisis that arose as a result, and the efforts to boost housing construction at the government level are also discussed.

In the Horthy era, the effort to limit the autonomy of private law also participated in the creation of the new Budapest Metropolitan Housing Rental Ordinance, in the preparation of which the most prepared legal scholars of the era participated as members of an ad hoc committee.

**KEYWORDS:** legal history, capital city, ordinance, tenancy right, housing policy

**ABSZTRAKT** ■ A tanulmány bemutatja az 1936-ban hatályba lépett Budapest székesfőváros lakásbérleti szabályrendelet meghozatalának előzményeit és keletkezésének szociálpolitikai, társadalmi és lakáspolitikai hátterét. Görcső alá kerül a két világháború közötti menekültválság, az ennek következtében kialakuló lakásválság, valamint azok a törekvések is, melyekkel a kormányzat a lakásépítést igyekezett fellendíteni.

A Horthy-korszakban a magánjogi autonómia korlátozására irányuló törekvés is markáns szerepet játszott az újabb székesfővárosi lakásbérleti szabályrendelet létrehozásában, amelynek előkészítésében egy eseti bizottság tagjaiként a korszak legfelkészültebb jogtudósai is részt vállaltak.

**KULCSSZAVAK:** jogtörténet, székesfőváros, szabályrendelet, bérleti jog, lakáspolitikai

<sup>1</sup> PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

## 1. ELVI ALAPVETÉS: A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI

## MAGYAR MAGÁNJOG KORLÁTOZÁSA

A magánjog korlátozására már az első világháború előtt történtek kísérletek. Az első, törvényerőre emelkedett jogszabály az 1912. évi LXIII. törvénycikk<sup>2</sup> volt, amely minisztériumi engedélyhez kötött olyan, korábban magánjogi jellegű jogosultságokat, mint az útlevel-kiállítás joga, vagy a véleménynyilvánítás sajtó útján történő szabadsága.<sup>3</sup>

Az első világháború okozta gazdasági krízis, valamint a rendkívüli mértékű társadalmi és politikai feszültségek radikális változást okoztak a magyar magánjog rendszerében. Az ország elvesztette területének kétharmadát, egész iparágak szűntek meg, a mezőgazdasági termelés visszaesett, a készpénz értékét pedig csökkentette az infláció, ezek miatt a körülmények miatt pedig gazdasági válság következett be.<sup>4</sup>

A gazdasági és társadalmi viszonyok megváltozása miatt a közjog és a magánjog közötti különbség egyre inkább elmosódott. Egyre gyakoribbá vált az állam piaci viszonyokba történő beavatkozása, amelynek alapvető célja a piac diszfunkcionális működésének csökkentése és a kereskedő, gyártó, szolgáltató erőfőrlényéből adódó hátrányok korrekciója volt.<sup>5</sup>

A két világháború között – de jelentős részben már a háború alatt is<sup>6</sup> – a magánjogi forgalom erős szabályozás alá esett, amelyet az első világháború alatt csak átmeneti jellegűnek gondoltak. A háború utáni gazdasági válság miatt az állam a magánjog, különösen a kötelmi jog területére is kiterjesztette szabályozási hatáskörét. Egyre gyakoribbá vált, hogy az állam korlátozta a szerződési szabadságot, és megjelentek a kényszerítő tartalmú szerződések, szerződéskötési tilalmak.<sup>7</sup>

A meglévő köteleket – mint az adásvételi szerződéseket, devizaügyleteket – miniszteri vagy hatósági engedélyhez kötötték,<sup>8</sup> akárcsak az ingatlannal kapcsolatos

<sup>2</sup> 1912. évi LXIII. tc. a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről.

<sup>3</sup> KELEMEN ROLAND: Sajtó és sajtórendészet szabályai a kivételes hatalom tükrében az 1919 ősze és 1922 közötti időszakban. *Katonai jogi és hadijogi szemle*, 2020 (2).

<sup>4</sup> HORVÁTH ÁRTILA: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006, 70.

<sup>5</sup> LÉVAYNÉ FAZEKAS JUDIT: A magánjog kihívásai a XXI. században. *Jog-Állam-Politika*, Külön-szám, Győr, 2020, 133.

<sup>6</sup> ALMÁSI ANTAL: *A háború hatása a magánjogra*. Budapest, Franklin- Társulat, 1917.

<sup>7</sup> STIPTA ISTVÁN: A tulajdonátruházás szabályozása a két világháború közötti Magyarországon. In: ERIK ŠTENPIEN – MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *A tulajdonátruházás összehasonlító kereskedelmi és üzleti jogi kérdései*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 1–2.

<sup>8</sup> LEHOTAY VERONIKA: *A jogszerűítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére*. Miskolc, Magyar Nemzeti Levéltár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltára, 2020, 63.

jogügyleteket, a moziátruházási és a társulási szerződéseket is. A gyengébb pozícióban lévő fél érdekeinek védelmében szigorították a szerződéskötési alkuszerségi követelményeket, így az írásbeliség mint érvényességi kellék és a szerződésben szereplő ellenszolgáltatás meghatározása is szabályozás alá került.<sup>9</sup>

Ha felmerült, hogy a szerződés a közérdeket veszélyeztette, akkor a kereskedelmi miniszternek joga volt közérdekű keresettel élni ellene. Ha a szerződés tartalmát meghatározó előírásokat megszegték, vagy a szabályokkal ellenkező tartalmú megállapodást kötöttek, ennek a jogkövetkezménye a semmisség volt. A szerződéses jogviszonyokat bírósági úton is módosíthatták, jogalapként a gazdasági lehetetlenülésre hivatkoztak.<sup>10</sup> Végül meg kell említeni, hogy a klasszikus magánjogon belül számos közjogias terület fejlődött ki, vagy kapott módosult jogi tartalmat. Idesorolhatjuk a korszak közepén született kartell-<sup>11</sup> és csődjogi normákat,<sup>12</sup> amelyek egyaránt hordoztak magánjogi és közjogi elemeket.

## 2. A FŐVÁROSI LAKÁSHELYZET AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ ALATT ÉS UTÁN

### 2.1. Lakáshelyzet a nagy háború alatt

Az első világháború és annak következményei a lakástulajdon szabályozására is jelentős hatást gyakoroltak. Az első negatív hatást ebben a tekintetében a moratóriumai rendeletek jelentették, amelyek a hadbavonultak érdekében a bértartozás fizetésére halasztást adtak. Ennek okszerű következménye felmondások sokasága lett, mert a háztulajdonosok ezen az úton igyekeztek megszabadulni a hadbavonult és bért nem fizető bérlőktől. Erre a kormány a felmondási jog radikális korlátozásával válaszolt.<sup>13</sup>

Ennek az lett a következménye, hogy a hadbavonultak jelentős része nem fizetett lakbért. Mivel lakást felmondani nem lehetett, a bérhátralékok folyamatosan

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid. 63–64.

<sup>11</sup> VARGA NORBERT: A kartellszerződések célja a két világháború közötti időszakban Magyarországon. In: BARNA ATTILA – BATHÓ GÁBOR – DELI GERGELY – PERES ZSUZSANNA – PÓKECZ KOVÁCS ATTILA (szerk.): *Laudator temporis acti. Ünnepi tanulmányok a 65 éves Horváth Attila tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024, 731.

<sup>12</sup> PÉTERVÁRI MÁTÉ: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra. *Katonai jogi és hadijogi szemle*, 2020 (2), 25–35. MÁTÉ PÉTERVÁRI: The Bankruptcy Act in Hungary in the Interwar Period. In: DAVID A. FRENKEL – NORBERT VARGA (ed.): *Law and History New Studies*. Athens, Athens Institute for Education and Research, 2021, 74–79.

<sup>13</sup> BORSOS ENDRE – NÉMETH BÉLA: *Magyarország lakáspolitikája*. Budapest, Budapesti Nyomda, V., Erzsébet tér 2., 1938, 11.

nőttek és kétségessé vált, hogy azokat valaha is be lehet hajtani. Így ezeket a tartozásokat a háztulajdonosokra vetették ki. Ez viszont azzal a következménnyel járt, hogy a háztulajdonosok kényszerültek nem csak ingyen lakást adni a hadbavonult bérlőjüknek, de még a saját lakásainak bérét is fizetniük kellett.<sup>14</sup>

A háború alatt a lakásépítés szinte teljesen megszűnt, 1916 és 1921 között Budapesten összesen csak 1283 lakás épült. Ráadásul az orosz csapatok bevonulása Galíciába, a román csapatok betörése Erdélybe menekültek áradatát indították el a hátszországba, amelynek nagy része Budapestre is eljutott. Ennek következtében 1916 őszére a lakásszükség első jelei már jelentkeztek, drasztikus mértékűvé vált a lakáskereslet, amelyet egyes háztulajdonosok kihasználtak és hatalmas béremelésekkel sújtották az új lakásbérlőket.<sup>15</sup>

A rendkívüli béremelések korlátozása érdekében született meg a 3787/1916. M. E. számú, első lakásrendelet,<sup>16</sup> amelynek első és a második szakasza szabályozta a béreket, megszüntetve a rendes felmondás lehetőségét.<sup>17</sup>

Végül a moratóriummi rendeletek politikai következményeképpen a háztulajdonosok létrehoztak egy érdekvédelmi szervezetet, a Háztulajdonosok Szövetségét. A bérlők szintén érdekvédelmi szervezetbe tömörültek, ezzel a társadalom érintett rétegei szervezett képviseléssel rendelkeztek, és a jogi normaképzésben is szerephez jutottak.<sup>18</sup>

Az egyre fokozódó lakásszükség megszüntetésére állami építkezési tervek is készültek. Megalakult a Lakásépítési Állandó Bizottság 60 taggal, amely feladatául tűzték ki a lakásépítési programok és tervek elkészítését. Mintegy 20-25 ezer új lakás felépítése volt a végső cél, de 1917-re csupán három kétemeletes ház, összesen 71 lakás épült fel.<sup>19</sup>

## 2.2. A menekültek és a vagonlakók helyzete

A trianoni békeszerződés után Magyarország demográfiai helyzete is jelentősen megváltozott. Az ország lakossága az 1920-as népszámláláshoz képest 20,9 millióról 7,6 millióra csökkent, a trianoni határokon belül a lakosság 89%-a volt magyar nemzetiségű, a korábbi 48,1%-hoz képest. A békeszerződés előtt és

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid. 13.

<sup>16</sup> 3787/1916. M.E rendelet a lakbéremelések és lakbérfelmondások korlátozásáról, valamint a közintézmények részére kötött bérleti szerződések meghosszabbításáról. Rendeletek Tára, Budapest, 1916 (1552–1557). Hatályba lépett 1916. október 12-én.

<sup>17</sup> Rendeletek Tára, Budapest, 1916, 1553–1554.

<sup>18</sup> BORSOS – NÉMETH 1938, 12.

<sup>19</sup> Ibid. 14.

annak ratifikálását követően 450 ezer ember menekült Magyarországra; egyes számítások szerint ez a szám lényegesen magasabb volt, de a pontos eredményeket a források hiánya miatt nem ismerjük.<sup>20</sup>

A Tanácsköztársaság bukása és a kisantant megszállása után hatalmasodott el leginkább a menekültáradat az országban. A kisantant által megszállt területekről menekültek ezrei vonultak a fővárosba. Ezt a rendkívüli helyzetet a Lakáshivatal már nem tudta megoldani, ezért a menekültek jelentős része vagonokba kényszerült, és hosszú hónapokon át, akár évekig is ott kényszerültek lakni. Számuk folyamatosan nőtt, ezért valóságos vagonvárosok – így pl. a Nyugati pályaudvaron – jöttek létre.<sup>21</sup>

Az Országos Menekültügyi Hivatal adatai szerint 1924-ig 350 ezren érkeztek Magyarország területére az elcsatolt területekről.<sup>22</sup>

A Hivatal 1920. évi jelentése szerint 7860 vagonlakó volt Budapesten, és ez csak a vagonlakók 1/6-od része volt, akik Budapesten tartózkodtak, a többi menekült az ország egyéb részeiben tartózkodott. A Hivatal adatai szerint ezek száma meghaladta a 250 ezret.<sup>23</sup>

### 2.3. A lakásínség megoldására tett kísérletek

A későbbi miniszterelnök, Bethlen István – a Teleki-kormány alatt a Menekültügyi Tanács vezetője – a további menekültek beáramlásának korlátozására tett javaslatot. Álláspontja szerint a beözönlések következtében az utódállamokban jelentősen csökken a magyarság aránya, másfelől az áttelepülők országunkban komoly társadalmi feszültségeket idézhetnek elő.<sup>24</sup> Ezért Bethlen beterjesztette 1920. október 23-án a 8352/1920. számú kormányrendeletet,<sup>25</sup> amely meghatározta, hogy kinek és milyen jog és ok alapján lehet letelepedést kérvényezni

<sup>20</sup> KOLOH GÁBOR: A trianoni béke demográfiai következményei Magyarországra nézve. In: *Függetlenség, hitelesség, stabilitás, Popovics Sándor és a Magyar Nemzeti Bank alapítása*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2024, 162–163.

<sup>21</sup> BORSOS ENDRE: *A magyar lakásügy a háború kezdetétől*. I. kötet: Történeti rész. Kalocsa, Árpád R.T. Könyvnyomda, 1930, 70.

<sup>22</sup> SZÜTS ISTVÁN GERGELY: „A szükséglakások felét menekültek kapják...” Érdekkonfliktusok és eldöntések az 1920-as évek első felének lakásügyeiben Miskolcon. *Korall*, 2010 (40), 114.

<sup>23</sup> SCHULER DEZSŐ: A hajléktalanság kérdése a székesfővárosban. In: *Budapest Statisztikai Közlemények*. Budapest székesfőváros házi nyomdája, 1935, 76.

<sup>24</sup> SZÜTS 2010, 115–116.

<sup>25</sup> 8352/1920. M. E. számú rendelet a megszállott területekről beutazók ellenőrzéséről. Rendelet Tára, Budapest, 1920 (544–546). Hatályba lépett 1920. október 27-én.

Magyarország területére.<sup>26</sup> Ezzel a rendelettel 1921 végéig valamelyest csökkent a betelepülők száma, habár a lakásínséget így sem sikerült jelentős mértékben enyhíteni. Menekültek százai még mindig tömeglakásokban vagy iskolákban húzódtak meg, jobb esetben a rokonaik, barátaik biztosítottak nekik ideiglenes szállást. Ezt megfékezendő, a pénzügyi nehézségek ellenére a kormány 1921-ben törvényjavaslatot terjesztett a nemzetgyűlés elé. Az 1921. évi XXXVI. törvénycikk augusztus 3-án törvényerőre emelkedett.<sup>27</sup>

A törvény felhatalmazta a kereskedelemügyi minisztert, hogy állami kislakások építésére 300 millió korona hitelt vehessen igénybe és a munkálatok végrehajtásával felmerülő kiadásokat a vagyonváltságból fedezze.<sup>28</sup>

Már ekkor megállapítható volt, hogy a korona folyamatos értéktelenedése miatt a 300 millió papírkorona a lakásínség megszüntetésére vagy jelentős mértékű csökkentésére nem lesz elegendő.

A kormány a lakásínségben szenvedő városokkal is tárgyalt arról, hogy ők is vegyenek részt a lakásépítés felgyorsításában. Ennek eredményeképp született meg a kereskedelemügyi miniszter javaslatára az 1921. évi LI. törvénycikk.<sup>29</sup> Ennek hatására több vidéki város is részt vett az építkezésben, oly módon, hogy a szükséges területet és az építési költség 50%-át a települések adták. A törvény ezenfelül kiegészítette a kereskedelemügyi miniszter jogkörét azzal, hogy a hitelt a felmerülő szükséghez képest a városok által építendő kislakások költségéhez való állami hozzájárulásra is felhasználhatja.<sup>30</sup> Így sikerült elérni, hogy a 300 millió koronából sokkal több lakást lehetett felépíteni.<sup>31</sup>

A lakáskérdést azonban még így sem sikerült megoldani. Az építkezési munkálatok hosszadalmas folyamatok voltak, az őszi és a téli pedig egyre gyorsabban közeledett, ezért minél gyorsabban lakáshoz kellett juttatni azokat az embereket, akiket csak lehetett. Az akkor hatályban lévő lakásügyi rendelet<sup>32</sup> azonban a gyors intézkedést nem tette lehetővé a határidők hosszúsága miatt.<sup>33</sup> Már ez az egy

<sup>26</sup> Feltétlenül bebocsátották azokat a családfőket, akiknek családjuk az anyaországban tartózkodik, a tanulókat és a főiskolai hallgatókat tanulmányaik végett és a közszolgálati alkalmazottakat. Rendeleték Tára, Budapest 1920, 545.

<sup>27</sup> 1921. évi XXXVI. tc. állami kislakások építéséről.

<sup>28</sup> SCHULER 1935, 85.

<sup>29</sup> 1921. évi LI. tc. a lakásépítés előmozdításáról.

<sup>30</sup> SCHULER 1935, 85.

<sup>31</sup> BORSOS 1930, 222.

<sup>32</sup> 2300/1921. M. E. rendelet a lakásügy rendezéséről. Rendeleték Tára, Budapest, 1921 (88–122). Hatályba lépett 1921. április 2-án.

<sup>33</sup> A rendelet 25. §-a szerint három nap alatt lehetett panasszal élni és a panasz beérkezése után kifüggesztés útján kellett az érdekelteket értesíteni, hogy a panaszbeadványt nyolc nap alatt megtekinthetik, és arra tehetnek észrevételt. A panasz csak a határidő lejártá után volt felterjeszthető a királyi törvényszékhez.



körülmény is indokoltta tette a rendelet módosítását, amely tervezetének elkészítésére Bernolák Nándor népjóléti és munkaügyi miniszter kapott megbízást.

A Pesti Hírlap 1921. szeptember 4-én nyilvánosságra hozta a még nem nyilvános tervezetet, amely megdöbbenést és ellenszenvet váltott ki az igénybevehetőség eseteinek szaporítása és a jogorvoslat kizárása miatt. Ez nem volt véletlen, hiszen a köztudatban még frissen éltek a proletárdiktatúra időszakában fogatosított lakásrekvirálások és államosítások. Félő volt, hogy ez a folyamat megismétlődik.<sup>34</sup> A tervezet ellen tiltakozott a Pesti Hírlap, a 8 órai Újság és a Népszava szerkesztősége is, a vagonlakók szövetsége viszont ünnepelte a minisztert és tőle kértek személyi javaslatot a lakásügyek állami szervezetének élére. A tiltakozások ellenére elkészült a 2300/1921. számú kormányrendelet módosítását indítványozó rendelettervezet, amit a nemzetgyűlés 1921. október 8-án tárgyalta és 8500/1921. M. E. szám alatt hirdettetett ki.<sup>35</sup> Ez a rendelet visszaállította a panaszbizottságot a lakásügyek rendezésére, ezzel megszüntették a törvényszék hatáskörét a lakásrendezési ügyekben, amelyet a korábbi rendelet biztosított. A rendelet ezen túl sok kivételt tartalmazott, mellékbüntetésként pedig a lakás elvételét is kilátásba helyezte. A rendelet sok tekintetben jogfosztó rendelkezés volt, amely a menekültek és a vagonlakók helyzetét továbbra sem rendezte.<sup>36</sup>

### 3. A LAKÁSÉPÍTÉS FELLENDÜLÉSE

A nagy háború és a trianoni békeszerződés miatti gazdasági válság következtében a lakáshiány felszámolása kezdetben lassan és bizonytalanul haladt. Új szükséglakások építésével egészen 1926-ig nem foglalkoztak. Ezen év áprilisában azonban Vass József népjóléti miniszter leiratot intézett a fővároshoz, miszerint a kilakoltatásokat és a lakásínséget az oldaná meg, ha a fővárosban lenne elég szükséglakás.<sup>37</sup> Az 1926 és 1933 közötti években számos nyomortelepet – mint a Suhajda telepet – megszüntették, a bódélakások számát felére csökkentették, valamint összesen 1001 új válságlakást létesítettek Budapesten.<sup>38</sup>

A szükséglakások építése 1933-tól alább hagyott, mert a világválság okozta gazdasági helyzet miatt a hitelhez jutás feltételei megnehezedtek és újra jelentős

<sup>34</sup> BORSOS 1930, 222–224.

<sup>35</sup> 8500/1921. M. E. rendelet a lakásügy rendezéséről szóló 2300/1921. M. E. számú rendelet kiegészítéséről és módosításáról. Rendeletek Tára, Budapest, 1921 (277–283). Hatályba lépett 1921. október 8-án.

<sup>36</sup> PETRIK ALADÁR: Az új lakásrendeletéről. *Jogtudományi Közlöny*, 1921 (18), 139–140.

<sup>37</sup> UMBRAI LAURA: *A szociális kislakásépítés története Budapesten, 1870–1948*. Budapest, Critica, 2008, 244.

<sup>38</sup> *Ibid.* 247.

menyiségű bérhátralék halmozódott fel.<sup>39</sup> Az építésügy későbbi fellendüléséhez az új épületekre vonatkozó szabad rendelkezés jog, az adókedvezmények, valamint az építkezési kölcsönök folyósítása is hozzájárult. Továbbá a fellendülésben szerepet játszott a magánjog sérthetetlenségének erősödése, vagyis a szabad forgalom visszaállítása, a rekvirálások fokozatos visszaszorítása, a bérletátruházások és a lakáscserék megengedése, a lakáshivatalok megszüntetése és a bérek fokozatos emelése.<sup>40</sup>

#### 4. A LAKÁSBÉRLETI SZABÁLYRENDELET ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS ELFOGADÁSA

Már 1929 decemberében megkezdődtek a munkálatok egy új lakásbérleti szabályrendelet megalkotására. A székesfőváros egy 67 §-ból álló tervezetet készített, amelynek részletes megvitatására a törvényhatósági bizottság egy ad hoc bizottságot hozott létre.<sup>41</sup>

Az első ülésre december 13-án került sor. A bizottság tagja volt többek között Liber Endre, Budapest alpolgármestere, Bródy Ernő a Polgári Demokrata Párt elnöke, Csécsi Miklós az Egységes Községi Polgári Párt képviselője, Lakatos Géza a józsefvárosi Keresztény Munkásegylet alapító elnöke, Németh Béla kormányfőtanácsos és a Háztulajdonosok Országos Szövetségének elnöke és Várkonyi Kálmán a Demokrata párt képviselője. A hivatali körből Szemethy Károly tiszti főügyész, Schuler Dezső tanácsi főjegyző, Czéh István műszaki főtanácsos, Fertsek Leó tiszti ügyész és Horváth László tanácsi fogalmazó kapott mandátumot.

A tárgyalásról szóló jegyzőkönyv egy több mint ezer oldalas dokumentum, amelyet egészen 1930. május 23-ig vezettek.

Liber Endre elnökletével tartott első ülésnapon leszögezték, hogy az 1909-ben elfogadott, még mindig érvényben lévő szabályrendelet hiányos, a jogbizonytalanságot tartalmazó szövege már nem alkalmas a lakásbérleti ügyek rendezésére, valamint a különböző bérlemények sokasága miatt a kormányrendeletek már nem vonatkoznak a bérleményekre. Liber kiemelte, hogy a szabályrendelet megalkotásának törvényességi feltételét a polgári perrendtartás életbelépéséről szóló törvénycikk biztosította.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Ibid. 245–248.

<sup>40</sup> BORSOS 1930, 416.

<sup>41</sup> HU-MNL-OL-K 579 Általános iratok, 1867–1944 (Állag), 98. doboz, EP. 1868–1940, Budapesti szabályrendeletek, II. rész.

<sup>42</sup> A 1912. évi LIV. tc. 102. §. „A törvényhatóságok és a rendezett tanácsú városok szabályrendelettel megállapított lakbérleti szabályait, a mennyiben azokat a belügyi és az igazságügyi miniszter jóváhagyták

#### 4.1. Az általános vita

A vita érdemi része 1930. január 27-én kezdődött. Liber Endre hangsúlyozta, hogy a rendeletet Magyarország készülő magánjogi törvénykönyve és a gyakorlati igények alapján fogják megvitatni és megalkotni. A jogalkotó legfontosabb szempontja a gazdaságilag gyengébb fél, a bérlők érdekének védelme volt.

A főpolgármester-helyettes kifejtette azt is, hogy a javaslatban a székesfőváros minden lakosának – legyen az háztulajdonos, bérlő, házfelügyelő vagy segéd házfelügyelő – az érdekeiket sértő és megélhetését veszélyeztető ötlet ellen védekezni fognak. Különös gondot fordítanak a magántulajdon elvi sérthetetlenségének védelmére és a felek szerződési szabadságának biztosítására.<sup>43</sup>

Liber Endre felszólalása után kezdődött meg a tervezet elvi álláspontjáról szóló általános vita. Németh Béla megállapította, hogy a tervezetben vannak olyan rendelkezések, amelyek jogilag és gazdaságilag lehetetlenek, és amelyek a tulajdonjogba és a polgárság szerződési szabadságába ütköznek. Kifejtette, hogy a szociális gondoskodás oroszlánrésze a társadalomra hárult, az újfajta szociális adókkal a polgárságot túlterhelték, és emiatt óriási adminisztrációs költségek terhelik a lakosságot. Ennek elszenvedői a középosztály tagjai. Hangsúlyozta, hogy a szociálpolitikai rendelkezések legnagyobb vétke, hogy „átcsapnak” a magántulajdon területére, amellyel megsértik a tulajdonjogot és ezzel veszélyeztetik a jogbiztonságot és a jogrendet.<sup>44</sup>

Németh Béla vitatta, hogy vajon a főváros alkothat-e általában lakásbérleti jogról szabályrendeletet, mert a fővárosról szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk<sup>45</sup> úgy határozta meg az autonómia fogalmát, hogy önkormányzati jogánál fogva a főváros saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabályrendeletet alkot. Németh szerint a lakásbérleti jog nem belügye a fővárosnak, vagyis nem tartozik az autonómiájához, mert ez a magánjog egyik legfontosabb része, valamint az adásvételi és egyéb jogügyletek sem tartoznak az autonómiához. A kérdés az, hogy a főváros a múltban miért alkothatott szabályrendeletet? Az országbírói értekezlet visszaállította a magyar jogot, akkor még lakásbérleti jog nem volt, valamint a törvényhozás akkoriban a városok lakásbérleti szabályrendelet alkotási jogát csak ideiglenesnek tekintette. Ez az 1881. évi LIX. törvénycikk 93. §-ból<sup>46</sup>

*és a hivatalos lapban közzétették, a lakbérleti ügyek eldöntésénél a bíróságoknak alkalmazniuk kell.”*

Jkv. 1929. dec. 13, 2–4.

<sup>43</sup> Jkv. 1930. jan. 27. 1–3.

<sup>44</sup> Jkv. 7–8.

<sup>45</sup> 1872. évi XXXVI. tc. Buda-Pest főváros törvényhatóság alakításáról és rendezéséről.

<sup>46</sup> 1881. évi LIX. tc. a polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868: LIV. törvénycikk módosítása tárgyában.

és az 1912. évi LIV. törvénycikk 102. §-ból<sup>47</sup> derül ki, utóbbi tette kötelezővé a szabályrendeleteknek alkalmazását. Habár – Németh Béla szerint – az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat szabályozza a bérleti jogot, kimondja azt, hogy a főváros csakis a helyi szokásokat foglalhatja szabályrendeletbe, nem foglalkozhat jogalkotással. Ezért előterjesztést tett a kormánynak, hogy ezt a jogalkotást ne csak Budapestre, hanem az egész országra szólóan egységes módon csinálja meg. Szerinte a jogalkotásnak még nincs itt az ideje, mert elsősorban a polgárságnak összefogásra van szüksége az ország talpra állításához és a lakosság megélhetésének biztosításához.<sup>48</sup>

Németh alkotmányjogi szempontból is kifogásolta a népjóléti miniszternek azt a rendeletét, amely a házfelügyelők és segéd-házfelügyelők jogviszonyáról szóló szabályrendelet megalkotását tűzte ki célul. Ilyen fejezet a régi szabályrendeletben nem szerepelt, ezt a kérdést külön szabályrendelet tárgyalta. Kifogásolta a tervezett szabályozást, mert a Népjóléti Minisztérium a törvényhozástól nem kapott felhatalmazást arra, hogy a házfelügyelők és a segéd-házfelügyelők jogviszonyait szabályozhassa. Mégpedig azért nem, mert itt a munkaadó és a munkavállaló közötti szerződésről van szó, amely szerződés tartalmának meghatározása a törvényhozásra, nem pedig a fővárosra tartozik.<sup>49</sup> Az is az önkormányzati szabályozás ellen szólt, hogy az 1925. évi XVIII. törvénycikk<sup>50</sup> szerint a háztulajdonost szabad rendelkezési jog illeti meg azokra az épületekre, amelyek e törvény életbeléptetése után építettek fel vagy átalakítottak. Ezekre az épületekre tehát a magánjog normái irányadóak. Kérdés volt, hogy a kormány kötelezővé teheti-e, hogy az ilyen házak tekintetében a főváros a házfelügyelői jogviszonyát szabályozhassa.<sup>51</sup> Németh kérte a javaslat mellőzését és a tanácsnak való visszaadását.

Ami a felvonókat illeti, vita tárgyát képezte, hogy a tulajdonos kénytelen legyen ingyen szállítani a bérlőket a felvonóban. Ez gazdaságilag lehetetlen dolognak mutatkozott. Csécsi Miklós szarkasztikus megjegyzése szerint akkor ne építsenek emeletes házakat, Németh Béla úgy reagált, hogy ennek az lesz a következménye, hogy se felvonókat, se központi fűtést nem fognak építeni és egyébként is aggályos, hogy egy vagyontárgyat ingyen használhassanak. Csak a postásokat és kézbesítőket utaztassák ingyen a lifttel.<sup>52</sup> Végül, annak ellenére,

<sup>47</sup> 1912. évi LIV. tc. a polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvénycikk életbeléptetéséről.

<sup>48</sup> Jkv. 8–10.

<sup>49</sup> Jkv. 11–12.

<sup>50</sup> 1925. évi XVIII. tc. az építkezés előmozdítását célzó intézkedésekről.

<sup>51</sup> Jkv. 12.

<sup>52</sup> Jkv. 14.

hogy visszaélésekhez vezethet a liftpénz beszedése, gazdasági érvek alapján megegyeztek a felvonódíj használatának fenntartásában.<sup>53</sup>

#### 4.2. A rendelettervezet részletes vitája

Az előterjesztés részletes rendelkezéseinek érdemi vitájára az 1930. január 29-i ülésnapon került sor. A napirend előtti felszólalások után Horváth László tanácsi fogalmazó felolvasta a háztelek bérletéről szóló rendelet szövegét.<sup>54</sup> Megjegyezte, hogy a Lakók Szövetsége azt kérte, hogy a háztelek bérletét ne szabályozzák ennek a szabályrendeletnek a keretei között, mivel az a lakásbérlettel nem áll összefüggésben.<sup>55</sup>

Kis Jenő bírálta, hogy a javaslat a lakbérleti szabályrendelet hatálya alól kiveszi a szolgálati és a munkaviszonnyal szoros kapcsolatban lévő helyiségeket. Kis ezt nem támogatta, mivel a szolgálati vagy munkaviszonnyal kapcsolatos lakásnál – álláspontja szerint – nem szólt semmilyen jogelvi érv amellett, hogy az ilyen lakásnak a bérlőjét vagy használóját egyik napról a másikra a lakásból ki lehessen rakni. Rámutatott arra, ha ezeket a lakásokat kiveszik a szabályrendelet rendelkezései alól, akkor abban az esetben, ha megszűnik a munkavállaló munkaviszonya, megszűnik a lakáshasználati joga is. Kis Jenő szerint ugyanakkor más területen szükség van a szabályozásra, ezért indítványozta a munkaviszonnyal kapcsolatos lakásokat a szabályrendelet hatálya alatt meghagyni.<sup>56</sup>

Németh Béla ezzel nem értett egyet, mert az új munkavállaló érdeke az volt, hogy minél előbb lakást kapjon. Végül ezt a rendelkezést azzal a feltétellel megszavazták, hogy a segéd-házfelügyelők ügyében is szabályozás történik.<sup>57</sup>

A rendelettervezet ellen a Lakók Szövetsége is érvelt. Kifogásolta, a szabályrendelet rendelkezéseinek diszpozitivitását és egy klaudikálóan kógens textus mellett tette le voksát. A szövetség abból indult ki, hogy a bérlő függő helyzetből legtöbbször ki kell mondani, hogy az ellenkező megállapodás semmis. Helyesebbnek tartotta annak a kimondását, hogy a rendelet intézkedései a bérlő hátrányára csak annyiban változtathatók meg, amennyiben ezt a szabályrendelet megengedi.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Jkv. 15–16.

<sup>54</sup> Jkv. 1930. jan. 29. 6–7.

<sup>55</sup> Jkv. 7.

<sup>56</sup> Jkv. 8–9.

<sup>57</sup> Jkv. 16–19.

<sup>58</sup> Jkv. 19.

Várkonyi Kálmán sem fogadta el a javaslatot, mert nem helyeselte a szerződési szabadság ilyen, abszolút értelmű korlátozását. A vita ezt követően a bekezdés stilisztikai átfogalmazásáról szólt. Végül az elfogadott szöveg így hangzott: *„a felek a szabályrendelettel eltérően szerződhetnek, ha a szabályrendelet nem mondja ki, hogy rendelkezésével ellenkező megállapodás semmis”*.<sup>59</sup> Ezen napon került sor a bérleti szerződés alaki feltételeinek megvitatására. A szerződés alakszerűségével kapcsolatban Németh Bélának voltak aggályai, mely szerint *„a bérlő a kereskedés, vagy ipar folytatására, vagy raktározás céljára bérelt helyiségben lakni jogosult”*. Szerinte szükséges, hogy a háztulajdonos írásbeli engedélyétől függjön nemcsak az, hogy a bérlő az üzlethelyiségben lakhat, hanem az is, hogy ott kereskedelmi vagy ipari foglalkozást űzzön.<sup>60</sup>

Véleménye szerint az ipari foglalkozás zavarja a bérlőket és az áruk raktározása is rongálja a bérleményt. Ezért szükséges, hogy a bérlő a háztulajdonos írásbeli engedélye alapján űzzön ipari tevékenységet.<sup>61</sup> Azt is javasolta, hogy a „helyiség” kifejezést „lakásra” kellene cserélni, mert csak lakás céljára bérelt helyiség egy részét lehet albérletbe adni, más célra bérelt helyiségnél erre nincs lehetőség. A szócserét az elnök és a bizottság tagjai elfogadták.<sup>62</sup>

A Lakók Szövetsége azonban a teljes szöveg törlését indítványozta azzal az indokolással, hogy a joggyakorlatban sok gondot okoz és igazságtalansághoz vezet, hogy miért nem köti a bérbeadót az a szóbeli megállapodás, hogy a bérlőre nézve csak akkor véglegesen kötelező a szerződés, ha mondjuk beköltözési engedélyt kap a fővárosba, vagy sikerül üzlethelyiségre szerződést kötni. *„Miért tekintik írás nélkül az ily lakásszerződést véglegesnek? Miért nem köti a bérbeadót az a szóbeli kikötés, hogy a lakást a bérlő igényeinek megfelelően rendbe hozni tartozik”* – hangzott el az indokolásban. Az okirati kényszer tekintetében pedig csak bizonyos területeken engedhető meg, mint az ingatlan, házastársak közti viszony és a végkielégítés.<sup>63</sup>

Kis Jenő azon az állásponton volt, hogy törölni kell a szabályrendeletből azt a rendelkezést, amely a bérleti szerződés érvényességét írásbeli formához köti. Ezzel Várkonyi Kálmán is egyetértett.<sup>64</sup> A többség ragaszkodott az eredeti előterjesztéshez. Ezek ellenére mégis meghagyták ezt a rendelekszöveget.<sup>65</sup> Ezek után az ülésen csak a szóhasználatról folyt a vita.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> Jkv. 21.

<sup>60</sup> Jkv. 21–22.

<sup>61</sup> Jkv. 22.

<sup>62</sup> Jkv. 23.

<sup>63</sup> Jkv. 24–25.

<sup>64</sup> Jkv. 25–28.

<sup>65</sup> Jkv. 30.

<sup>66</sup> Jkv. 35–44.

### 4.3. Vita a bérlet fogalmáról és az éves bérletről

A harmadik rendes ülésre január 31-én került sor, ahol a bizottság a bérlet és az éves bérlet fogalmát vitatta meg.<sup>67</sup> A Ház és Telektulajdonosok Országos Egyesülete a következőt javasolta az éves bérletre vonatkozóan: „*Ha a felek kifejezetten másként meg nem állapodnak, a bérletet éves bérletnek kell tekinteni.*”<sup>68</sup>

A Lakók Szövetsége azt javasolta, hogy a heti bérlet fogalma kerüljön vissza a rendeletbe, amelyet korábban a lakók védelme érdekében töröltek ki, mert havi bért is lehetett hetente fizetni, ezt a bizottság egyetlen tagja sem támogatta, hogy a bérletnek ez a formája bekerüljön. Kis Jenő a havi bérletet sem tartotta helyesnek, véleménye szerint a háztulajdonosoknak így lehetőségük lenne a bérletekre megállapított felmondási idő kijátszására, valamint a béremelésnek azt a tilalmát is kikerülhetik, hogy beköltözéstől számított egy éven belül a bérösszeg nem emelhető.<sup>69</sup>

Első javaslata az volt, hogy az éves és a havi bérlet közti megkülönböztetést szüntessék meg, és csak éves bérletek legyenek. A másik, hogy amennyiben a bizottság fenntartja a havi bérletet, akkor terjesszék ki a havi bérletre is a lakásbérleti szabályrendelet azon rendelkezését, hogy a beköltözéstől számított egy éven belül a lakást felmondani nem lehet, továbbá, ha béremelés történt, akkor egy éven belül további béremelésre ne legyen lehetőség.<sup>70</sup>

Németh Béla és Csepregi Horváth János aggályát fejezte ki, hogy ha a havi bérletet éves bérletté nyilváníthatja egyoldalúan a bérbevevő, akkor az nem szerződés, hanem törvény lesz, ami korlátozza a bérlők szerződési szabadságát. Várkonyi Kálmán viszont támogatta Kis Jenő felmondási javaslatát, valamint leszögezve, hogy a havi bérletet a szegények védelmére tartják fenn, a háztulajdonosok viszont felmondhatnak azoknak a lakóknak, akik hónapokon keresztül nem fizetnek bért.<sup>71</sup>

A rendelet szövegét ennek ellenére változatlanul elfogadták.<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Jkv. 1930. jan. 31. 1.

<sup>68</sup> Jkv. 1.

<sup>69</sup> Jkv. 2.

<sup>70</sup> Jkv. 3.

<sup>71</sup> Jkv. 4–6.

<sup>72</sup> Jkv. 14.

#### 4.4. Vita a házastársak jogállásáról

Az 1930. február 6-ai ülésnapon a házastársak jogállását vitatták meg. Ezen az ülésnapon tárgyalóasztalra került az albérlet, a foglalo és a házirend kérdése is, de a legfontosabb a házastársak jogállásáról szóló rendelkezés.<sup>73</sup> Németh Béla módosítást javasolt a szakasz címével kapcsolatban, amelynek szövege a következő volt. *„A házastársak és üzlettulajdonosok jogállása a bérleti viszonyban.”* Szerinte szükséges, hogy az üzlettársakról is szó legyen, de Fertsek Leó szigorúan csak a házastársak jogállásáról szólott volna.<sup>74</sup>

Németh Béla kifogásolta, hogy a házastársak a közös használat tartamára járó bérért egyetemlegesen felelősek. Szerinte a közös használatra is meg kell állapítani az egyetemleges felelősséget, mert ebben a bekezdésben a felelősség csakis a lakbérre korlátozódott, ami sérelmes volt, hiszen a bérlő kötelezettségei közé nem csak a lakbérfizetési kötelezettség tartozott, hanem például a rendes lakáshasználat is. Helytelennek tartotta, hogy a feleség ne legyen felelős a lakásban okozott esetleges károkért. Az üzlettársak – illetve a bérlőtársak – felelősségének kérdéséről szóló vitát a bizottság elhalasztotta.<sup>75</sup>

Várkonyi Kálmán magánjogi és családjogi szempontból nem tartotta helyénvalónak a feleségre vonatkozó rendelkezést. Szerinte a feleség degradálása lenne, ha egy házaspár kivesz egy közös lakást és az asszonyt ennek ellenére sem tekintik bérlőnek, sőt másodrendű személlyé degradálják a feleséget, aki – ahogy Várkonyi fogalmazott – *„az otthon lelke valósággal az asszony és őrá bizza a kenyérkeresettel elfoglalt férj az otthonnak különböző gondját is baját”*.<sup>76</sup>

Ezért azt javasolta, hogy ha a házastársak bármelyike a bérleti szerződést kifejezetten a maga nevében kötötte, őt kell egyedül bérlőnek tekinteni. Ahogy Várkonyi fogalmazott: *„ha egyetemlegesség van, nem kell mindkettőnek felmondani. Bármelyik szabadon felmondhat”*.<sup>77</sup>

Erdőssy Antal szerint az első és harmadik bekezdés szervesen egymáshoz tartozik, az első paragrafus szerint az a vélelem, miszerint az egyedüli bérlő a férj. Ez előnyös a háziurakra nézve, mert így nem kell bizonyos kérdésekben vitatkozniuk, elég, ha a férjjel megállapodnak.

Várkonyi és Erdőssy ezután az egyetemlegesség fogalmáról vitatkoztak. Várkonyi kitért arra, ha a férj hagyja el a lakást, akkor bérlőnek a lakásban maradt házastársat kell tekinteni, ha pedig a feleség megy el és a férj marad ott

<sup>73</sup> Jkv. 1930. febr. 6. 41.

<sup>74</sup> Jkv. 32.

<sup>75</sup> Jkv. 42–43.

<sup>76</sup> Jkv. 44–45.

<sup>77</sup> Jkv. 46.



a gyerekeivel, akkor ők továbbra is használhatják a lakást. Németh Béla egyetértett, hogy csak a férjet kell bérlőnek tekinteni, mert ez következik a családi jogállásából.<sup>78</sup>

Fertsek Leó a bírói gyakorlatra és gyakorlati példájára hivatkozva, nem tudta száz százalékgig elfogadni a tervezet szövegét. Gyakorlati példája szerint, ha az az asszony, akit a férje bántalmaz, kénytelen elmenni a lakásból és éveken át távol laknak egymástól, vagy fordítva, nem kell a házasságnak felbomolnia csak külön élnek, akkor nem kötelezheti a másik felet, hogy ő is fizesse a bérleti díjat. Hozzátette, hogy ha a háztulajdonosnak nem tetszik az, hogy a bérlők közül csak az egyik marad ott, mondjon fel.<sup>79</sup>

Az elnök az ülés legvégén szavazásra bocsátotta a rendelet vonatkozó szakaszát, amelyet három igen és kettő nem arányban elfogadtak.<sup>80</sup>

#### 4.5. A lakást feltüntető tábla, valamint a boltkapuzat és a kirakatszekrény vitája

Érdekes vita bontakozott ki a február 27-ei ülésen, ahol a lakást feltüntető tábla és a boltkapuzat kérdését tárgyalták. A február 20-án tartott ülés óta Liber Endre, főpolgármester-helyettes közölte, hogy Lakatos Géza elhunyt, Kis Jenő lemondott, Lakatos helyére Platthy György, keresztény párti politikus került. Kis helyét pedig Gonda Béla szociáldemokrata képviselő foglalta el.<sup>81</sup>

A lakást feltüntető tábla tekintetében Csécsi Miklós szerint a javaslat intenciója az, hogy a bérlő értesüljön arról, hogy ki a háztulajdonos, illetve ki gyakorolja a bérbeadó jogokat. Viszont szerinte az is lehet a javaslat célja, hogy csak a bérbeadó jogokat gyakorló személy neve nyilvános. Ez azonban nem tűnik ki a javaslatból, ezért az módosításra szorul.

Csécsi szerint a bérbeadó legyen köteles a kapualjban vagy a ház bejáratánál feltűnő helyen olyan jegyzéket közzétenni, amely minden bérlő nevét és lakásának megjelölését olvashatóan feltüntet, valamint a bérbeadó legyen köteles a házfelügyelő lakásában is a bérbeadónak, a fő bérbeadónak és a főbérlőnek és a meghatalmazottjának nevét és pontos címét feltüntetni.<sup>82</sup>

Az elnök felhívta Csécsi figyelmét arra, hogy módosítási javaslata már szabályozva van. Ennek ellenére Csécsi azt kérte, hogy ne a kapualjban, hanem a

<sup>78</sup> Jkv. 47.

<sup>79</sup> Jkv. 49.

<sup>80</sup> Jkv. 52–53.

<sup>81</sup> Jkv. 1930. febr. 27. 1–2.

<sup>82</sup> Jkv. 19–20.

házmesternél legyenek ezek az adatok kifüggesztve. Miért kell azt a házmesternél eldugni? Kérdezte Liber, mire Csécsi csak annyit válaszolt, hogy ne legyen zavar. A Lakók Szövetségének nem volt lényeges észrevétele, a Ház és Telektulajdonosok szerint az egész rendelkezés felesleges. A bizottság tagjai megállapodtak abban, hogy a házfelügyelő szolgálati lakásának ajtaja mellett a „Házfelügyelő” feliratú táblát legyen köteles alkalmazni. Fertsek Leó módosítási javaslatát elfogadták, miszerint a bérbeadó mellett a bérbeadó társakat is szerepeltessék a rendelettervezet szövegében. A bizottság elfogadta és következett a vita, ami már a boltkapuzatról szólt.<sup>83</sup>

A boltkapuzatról szóló vitában Csécsi Miklós kifejtette: a magántulajdon elvébe ütközne, ha a bérlő boltkapuzatot létesíthetne anélkül, hogy a háztulajdonos ehhez hozzájárulna. Szükségesnek látta ezért, hogy boltkapuzatot csak a bérbeadó engedélyével lehessen létesíteni. Javasolta, hogy a bérlő a kereskedés vagy ipar folytatására a bérbeadó és az építésügyi hatóság engedélyével boltkapuzatot – portálét – létesíthessen.<sup>84</sup>

Liber Endre és Fertsek Leó rávilágított, hogy benne van a mostani rendeletben, csak nem kőgens szabály.<sup>85</sup> A Lakók Szövetsége azt a szöveget javasolja, hogy a bérlő a boltkapuzat létesítésekor köteles legyen alkalmazkodni a bérbeadó méltányos kívánságaihoz. Csécsi ezt már „konciliánsabbnak” nevezte és elfogadásra szólította fel a bizottság tagjait.<sup>86</sup>

Gonda Béla aggodalmát fejezte ki afelől, hogy kizárólag a háztulajdonos beleegyezésétől teszi függővé, hogy a bérlő portálét létesítsen. Aggályosnak tekintette azt a szöveget is, hogy a bérlő – ez esetben az iparos és a kereskedő – köteles alkalmazkodni azokhoz a kívánalmakhoz, amelyet a bérbeadó kifejezésre juttat. Mi történik akkor, ha a bérlő nem alkalmazkodik teljesen a kívánalmakhoz. Szerinte mindig azt a szempontot kell nézni, hogy milyen módon lehet megvédeni az iparosokat és a kereskedőket, akiket a háztulajdonosok nagy része a markában tart. Ha nem alkalmazkodnak a háztulajdonos kívánalmaihoz, akkor nem lehet se kirakatszekrényt se boltkapuzatot alkalmazni, Csécsi Miklós „az építésre való kívánalmakhoz való alkalmazkodás” szövegfordulatot javasolta.<sup>87</sup>

Andréka Károly szerint a lakónak nem kell a háztulajdonos engedélye, mert a régi rendelet szerint csak a portálé alakjára és terjedelmére nézve a bérbeadó kikötéseire kell alkalmazkodnia, tehát csak esztétikai szempontból kell figyelembe vennie a háztulajdonos engedélyét. Azt javasolta, hogy a rendelet szövegét

<sup>83</sup> Jkv. 20–22.

<sup>84</sup> Jkv. 23.

<sup>85</sup> Jkv. 24.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Jkv. 25–26.

változatlanul hagyják meg, mert így mindkét fél érdekét megvédik.<sup>88</sup> Liber Endre javaslatára a bizottság az eredeti előterjesztést támogatja.<sup>89</sup>

#### 4.6. A kapuzárásról és a csengőről szóló vita

A február 27-ei ülésnapon került sor a kapuzárás és a csengőhasználat kérdésének megvitatására. Gonda Béla indítványozta, hogy a korábbi kapunyitási szabályrendelettel ellentétben, nyári időszakban ne este 10 órakor legyen a kapu bezárva, hanem este 11 órától, így csak ez után kell kapupénzt fizetni. Indokolása szerint az ember nem tud kimenni nyáron a (Város) Ligetbe, sem sehová, hanem háromnegyed 9-kor már mindenki rohan haza, hogy megérkezzen a „büdös, poloskás, rossz lakásába”, mert különben kapupénzt kell fizetnie. Indítványozta, hogy este 11-től reggel 5-ig legyenek zárva a kapuk, illetve akik éjszaka mennek dolgozni, azok ne is fizessenek kapupénzt.<sup>90</sup>

Csécsi Miklós szerint ez a módosítás a házmesterek egzisztenciájába is kerülhet, ezért a közbiztonság érdekében ragaszkodott a korábbi gyakorlathoz. Liber Endre szerint az emberek akkor nem háromnegyed 9-kor, hanem fél 11-kor rohannának haza. A vitát elhalasztották.<sup>91</sup>

A következő tárgyalásra március 5-én került sor. Az első felszólaló Németh Béla volt, aki javasolta, a kapukat ne nyissák ki túl korán közbiztonsági okokból, hiszen akkor az épületekbe bárki bemehet.<sup>92</sup>

Az ülésen a vita Németh és Gonda között zajlott a házfelügyelő jövedelemi helyzetével kapcsolatban, de Németh a házfelügyelők megélhetése mellett tört lándzsát, ezért nem is foglalt mindjárt állást a kérdésben.<sup>93</sup>

A Lakók Szövetsége beadványban azt kérte, hogy tegyék kötelezővé a háztulajdonosok részére, hogy a bérlők kötelesek legyenek kapukulcsot kiszolgáltatni, továbbá, hogy a házfelügyelőnél minden lakástól legyen egy csengő, így, ha az egyik lakó hazatér, a házmester tudni fogja melyik lakó érkezett haza. A Lakók Szövetsége az indokolásában kitért arra, hogy külföldön már számos nagyvárosban működik a kapukulcs rendszer, sok helyen már a háború előtt bevezették, így vezessék be Budapesten is.<sup>94</sup>

<sup>88</sup> Jkv. 27–28.

<sup>89</sup> Jkv. 31.

<sup>90</sup> Jkv. 37.

<sup>91</sup> Jkv. 38–39.

<sup>92</sup> Jkv. 1930. márc. 5. 1.

<sup>93</sup> Jkv. 2.

<sup>94</sup> Jkv. 3.

Bár a Lakók Szövetsége szerint a háztulajdonosok két szempontból ellenezhetnék a kapukulcs rendszert, közbiztonsági és kényelmi okokból. Előbbit úgy indokolták, hogy Budapesten sem rosszabbak a közbiztonsági viszonyok, mint külföldön. A szövetség javasolta azt is, hogy a háztulajdonos köteles legyen addig díjtalanul kiszolgáltatni a kapukulcsot, ameddig az illető egzisztenciálisan megbízhatatlannak nem bizonyul.<sup>95</sup>

Németh Béla szerint a kapukulccsal való ellátás azt eredményezné, hogy a háznak nemcsak a bérleti és albérleti közlekedhetnének szabadon az éjszaka anélkül, hogy őket a házfelügyelő ellenőrizni tudná, hanem az is aggodalomra adhat okot, hogy a kapukulcsot valaki jogtalanul eltulajdonítja és így bejut a lépcsőházba vagy a házba éjszaka.

Németh véleménye nem váltott ki különösebb vitát, Gonda Béla nem akarta elfogadni teljes mértékben a Lakók Szövetségének indítványát, vagyis, hogy ne kaphasson minden lakó ingyen kapukulcsot. Azt javasolta, hogy minden lakó kapjon ugyan kapukulcsot, de havonta 6–8 pengőt fizessen érte a házfelügyelőnek.<sup>96</sup>

Várkonyi Kálmán szerint a társadalmi viszonyok nem olyanok, hogy ezt a rendszert be lehessen vezetni. Andrék Károly sem támogatta a javaslatot és kiállt a javaslat mellett. Csécsi Miklós támogatta a Háztulajdonosok Szövetségének indítványát, amely ellen Gonda Béla és Németh Béla is tiltakozott. Déri Ferenc röviden kifejtve elfogadta az ügyosztálynak azt az előterjesztését, amely nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy – közmegállapodás esetén – a kapukulcsot odaadják a lakóknak, de nem mindenkinek, valamint hozzájárult ahhoz, hogy a június, július és augusztus hónapokban a kapuzárás ideje fél órával hosszabb legyen.<sup>97</sup>

Az elnök végül szavazásra bocsátotta az indítványt, amelyet három igen három nem arányban szavaztak meg. Döntő volt, hogy Liber Endre mint ügyosztályvezető, az ügyosztály eredeti javaslatát támogatta, eszerint megmaradt a 10 órai kapuzárás Budapesten.<sup>98</sup>

Az utolsó bizottsági ülésre 1930. május 23-án került sor. A testület az elkészített tervezet teljes szövegét áttekintette és jóváhagyta azt.<sup>99</sup>

Ezen az ülésen elfogadták azt a változási javaslatot, hogy a lépcsőházakban legalább minden második emeleten este tíz és éjfél között állandóan legyen világítás, az éjjel többi szakaszában a világítás úgy legyen kialakítva, hogy a lakásba igyekvők vagy távozők a lépcsőket kellően használhassák.<sup>100</sup>

<sup>95</sup> Jkv. 4.

<sup>96</sup> Jkv. 5–7.

<sup>97</sup> Jkv. 7–13.

<sup>98</sup> Jkv. 14.

<sup>99</sup> Jkv. 1930. máj. 23. 1.

<sup>100</sup> Jkv. 9.

## 5. ÖSSZEGÉS

A régi, 1909. évi fővárosi lakásbérleti szabályrendelet után egy újabb statútum alkotásának szükségességét olyan körülmények indokolták, mint a Trianon utáni menekültkrízis és a gazdasági és társadalmi válság, amelynek következménye volt a lakásválság is. A korábbi lakásrendeletek nem nyújtottak elegendő védelmet a bérlőknek, kiszolgáltatták őket a háztulajdonosokkal szemben, szociálpolitikai szempontból elavultak voltak és nem nyújtottak elegendő jogbiztonságot.

Az ad hoc bizottsági üléseken jóváhagyott rendelet-tervezet szövegét nem hozták nyilvánosságra, csak pár évvel később jelent meg a Fővárosi Közlöny lapjaiban, a hatálybalépésig volt még néhány ideiglenes lakásrendelet,<sup>101</sup> amelyek igyekeztek vitatandó kérdéseket szabályozni, mint például a béremelés korlátozása vagy a részletfizetési kedvezmény. A Fővárosi Közgyűlés 1936. március 4-én – általános vita keretében – megszavazta a székesfőváros új lakbérleti szabályrendeletét, amely végül 1936. augusztus 1-jén hatályba lépett.

## IRODALOMJEGYZÉK

### *Levéltári forrás*

HU-MNL-OL-K 579 Általános iratok, 1867–1944 (Állag), 98. doboz, EP. 1868–1940, Budapesti szabályrendeletek, II. rész.

### *Bibliográfia*

- ALMÁSI ANTAL: *A háború hatása a magánjogra*. Budapest, Franklin- Társulat, 1917.
- BORSOS ENDRE – NÉMETH BÉLA: *Magyarország lakáspolitikája*. Budapest, Budapesti Nyomda, V., Erzsébet tér 2., 1938.
- BORSOS ENDRE: *A magyar lakásügy a háború kezdetétől*. I. kötet: Történeti rész. Kalocsa, Árpád R.T. Könyvnyomda, 1930.
- HORVÁTH ATTILA: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2006.
- KELEMEN ROLAND: Sajtó és sajtórendészet szabályai a kivételes hatalom tükrében az 1919 ősze és 1922 közötti időszakban. *Katonai jogi és hadijogi szemle*, 2020 (2).
- KOLOH GÁBOR: A trianoni béke demográfiai következményei Magyarországra nézve. In: *Függetlenség, hitelesség, stabilitás, Popovics Sándor és a Magyar Nemzeti Bank alapítása*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2024.

<sup>101</sup> Mint a 888/1932. M. E. sz. rendelet a lakások és egyéb helyiségek bérének fizetésére vonatkozó szabályok módosításáról, az 1300/1933. M. E. sz. rendelet a lakásügyi korlátozások megszüntetéséről.

- LEHOTAY VERONIKA: *A jogszerűítés útján: A Horthy-korszak szabadságjog-megvonó intézkedéseinek jogtörténeti aspektusai különös tekintettel Borsod vármegyére*. Miskolc, Magyar Nemzeti Levéltár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltára, 2020.
- LÉVAYNÉ FAZEKAS JUDIT: *A magánjog kihívásai a XXI. században. Jog-Állam-Politika, Különszám*, Győr, 2020.
- PETRIK ALADÁR: Az új lakásrendeletéről. *Jogtudományi Közlöny*, 1921 (18).
- PÉTERVÁRI MÁTÉ: A kivételes hatalomról rendelkező törvény alapján elrendelt moratóriumok hatása a csődeljárásokra. *Katonai jogi és hadijogi szemle*, 2020 (2).
- MÁTÉ PÉTERVÁRI: The Bankruptcy Act in Hungary in the Interwar Period. In: DAVID A. FRENKEL – NORBERT VARGA (ed.): *Law and History New Studies*. Athens, Athens Institute for Education and Research, 2021.
- SCHULER DEZSŐ: A hajléktalanság kérdése a székesfővárosban. In: *Budapest Statisztikai Közlemények*. Budapest székesfőváros házinyomdája, 1935.
- STIPTA ISTVÁN: A tulajdonátruházás szabályozása a két világháború közötti Magyarországon. In: ERIK ŠTENPIEN – MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *A tulajdonátruházás összehasonlító kereskedelmi és üzleti jogi kérdései*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2015.
- SZŰTS ISTVÁN GERGELY: „A szükséglakások felét menekültek kapják...” Érdekkonfliktusok és előítéletek az 1920-as évek első felének lakásügyeiben Miskolcon. *Korall*, 2010 (40).
- VARGA NORBERT: A kartellszerződések célja a két világháború közötti időszakban Magyarországon. In: BARNA ATTILA – BATHÓ GÁBOR – DELI GERGELY – PERES ZSUZSANNA – PÓKECZ KOVÁCS ATTILA (szerk.): *Laudator temporis acti. Ünnepi tanulmányok a 65 éves Horváth Attila tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- UMBRAI LAURA: *A szociális kislakásépítés története Budapesten, 1870–1948*. Budapest, Critica, 2008.

# THE ROLE OF THE ITALIAN PARLIAMENT IN EUROPEAN UNION AFFAIRS

## AZ OLASZ PARLAMENT SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKBEN

NIKOLINA MARASOVIĆ<sup>1</sup>

**ABSZTRAKT** ■ Az olasz parlament szerepe az Európai Unió ügyeiben elsősorban abban nyilvánul meg, hogy egy összetett kétkamarás rendszert működtet, összetett alkotmányos rendelkezéseken keresztül, valamint az európai integráció tágabb összefüggésében. Jelen tanulmány elsősorban a nemzeti parlamentek EU-ban betöltött szerepét elemzi, amelyet az EU demokratikus deficitjére adott válaszként értelmez, különös tekintettel az olasz parlamentre és annak EU-integrációjára. Kiemelt figyelmet fordít az alkotmányos és jogalkotási keretre, az uniós irányelvek végrehajtásával kapcsolatos kihívásokra, valamint a nemzeti és regionális irányítási struktúrák közötti kölcsönhatásra. Külön hangsúlyt kapnak a Lisszaboni Szerződésre adott jogalkotási válaszlépések és a 234/2012. számú törvény elfogadása, amely végül hivatalossá tette Olaszország elköteleződését az EU mellett. Végezetül a tanulmány rámutat az Olasz Köztársaság és az olasz parlament korlátaira és az EU-integrációval kapcsolatos bírálatokra.

**KULCSSZAVAK:** európai integráció, nemzeti parlamentek, alkotmányos változások, kétkamarás rendszer, regionális tanácsok

**ABSTRACT** ■ The role of the Italian Parliament in the affairs of the European Union is manifested primarily through the fact that it is a parliament that manages a complex bicameral system, through complex constitutional provisions, and in the broader context of European integration. This paper primarily analyzes the role of national parliaments in the EU seen as a solution to the EU's democratic deficit, especially considering the Italian Parliament and its integration into the EU, with a special focus on the constitutional and legislative framework, its challenges in implementing EU directives and the interaction between national and regional governance structures. Special emphasis is placed on the legislative adjustments made in response to the Lisbon Treaty and the adoption of Law 234/2012, which ultimately

<sup>1</sup> PhD student at the Ferenc Deák Doctoral School of Faculty of Law of the University of Miskolc, and Intern at the Central European Academy, Budapest; e-mail: nikolina.marasovic@centraleuropeanacademy.hu.

formalized Italy's commitment to the EU. Finally, the paper highlights the limitations and criticisms of the Republic of Italy and the Italian Parliament in the context of EU integration.

**KEYWORDS:** European integrations, national parliaments, constitutional changes, bicameralism, regional councils

## 1. INTRODUCTION

National Parliaments have recently become the subject of further research, especially because during European integration, they have been marginalized and are often called the 'losers' of European integration. However, more recently, their role has been seen as a solution to the EU's democratic deficit since it has become clear over time that the democratic deficit cannot be solved only through the actions of the European Parliament. Thus, national parliaments are often considered key actors in legitimizing EU policies and, in particular, ensuring democratic accountability at the national and supranational levels.

Among the member states, the Republic of Italy is particularly interesting because it represents a kind of paradigmatic example, given that it is one of the founding countries of the European Union, or the European Community, which was significantly late in implementing EU law into national legislation. When considering the above, special consideration should be given to the circumstances in which Italy found itself. Thus, since the founding of the EU, Italy has been characterized by an extremely complex constitutional development, a bicameral parliamentary system, and especially the interaction of its national and regional structures. Thus, historically, Italy has faced many opportunities and challenges, including adapting its legislative process to European norms, but also facing criticism regarding its effectiveness in implementing EU directives. In addition, the Italian Constitutional Court plays a special role in the interpretation of European legislation. This paper seeks to explore the evolving role of the Italian Parliament in EU affairs, focusing on constitutional changes, the implementation of the provisions of the Lisbon Treaty, and the challenges posed by the democratic deficit. By analyzing these aspects, the study aims to provide insight into how the Italian national parliament manages the complex dynamics of EU integration.



## 2. THE IMPORTANCE OF THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EU

The significance of national parliaments in the EU has always been a contentious issue, but in light of all the (dis)opportunities the EU is currently facing, their role has become even more crucial. Many academics believe that national parliaments are the primary players in addressing the EU's democratic deficit, even more than the European Parliament. However, some other academics think that the evolution of the EU's political system is the reason why national parliaments are becoming less and less significant overall. They base their assessment of the aforementioned on a number of different presumptions. Since the EU's inception, the main concern about national institutions has been whether or not their own constitutional rights should be compromised in order to establish a supranational structure. Parliaments, however, are the primary determinants of national history and identity and the essential institutions for legitimizing political power because they are regarded as the highest representative bodies of their parties.<sup>2</sup>

Thus, as some scholars (M. ZALEWSKA and O. J. GSTREIN) conclude, although the lack of a democratic deficit in the EU is primarily associated with the powers of the European Parliament (in the narrow sense), the crucial essence of the democratic deficit is that the EU and its institutions suffer from a lack of democratic accountability and legitimacy and, due to their complex functioning, ultimately seem incomprehensible and inaccessible to European citizens. On the other hand (in the context of a broader interpretation), not only is the role of the European Parliament important, but also the role of national parliaments as representatives of democracy at the national level. Ultimately, the participation of both is crucial in terms of reducing the democratic deficit, regardless of the fact that they differ markedly in structure, powers, and elections, which is already evident when considering the composition of legislatures at both the European and national levels.<sup>3</sup>

On the other hand, legislative supervision is expected to suffer from two major negative effects of European integration. Shifting rule-making power to

<sup>2</sup> ANDREAS MAURER: National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change? In: ANDREAS MAURER – WOLFGANG WERSELS (eds.): *Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, 27–76, 28.

<sup>3</sup> MARTA ZALEWSKA – OSKAR JOSEF GSTREIN: National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity. Department of European Political and Administrative Studies. *Bruges Political Research Papers*, 2013 (28), 6.

a higher level first modifies the constitutional framework of the political process by depriving parliaments of their so-called legislative sovereignty, one of their most powerful instruments for executive control. Parliaments now have less influence over the policy agenda in regions under EU governance as a result of this change. National governments may be forced to enact laws they were unable to veto when the Council of Ministers votes by a qualified majority. Furthermore, governments and the European Parliament must share authority under the co-decision procedure. After that, national parliaments are entrusted with carrying out EU regulations, frequently with financial penalties as a warning, which makes many academics concerned that they risk becoming mere administrative arms of the EU. Secondly, European integration is expected to reshape the functioning of the political process itself by favoring certain executive and administrative actors while making the overall process less transparent and harder to oversee. As a result, governments remain the primary recognized actors in EU policymaking, while national parliaments are largely sidelined.<sup>4</sup> Essentially, if viewed from a multi-level perspective, the role of national parliaments should be to control their national representatives in the Council and the European Council, while the role of the European Parliament is to control and legitimize the European Commission.<sup>5</sup> It is undoubtedly of vital importance that national parliaments retain control over the actions of their respective governments, for in the absence of such oversight, fundamental questions arise regarding the existence of democratic governance under the rule of law. This issue becomes even more significant when European Union law comes into conflict with national law, or when it ascends beyond the constitutional level, thereby potentially creating space for national governments to acquire greater power than that held by their own parliaments. Such a development may ultimately lead to a reassessment of fundamental questions concerning legitimacy and legality. The debate surrounding the relationship between national law and EU law has occupied both the theoretical and practical discourse for decades. Central to this debate is question of whether it is for the Member States themselves to determine the validity and domestic effect of EU law within their constitutional orders. In practice, this debate is particularly prominent in the jurisprudential tension between the Court of Justice of the European Union (CJEU) and national constitutional courts. The latter often invoke

<sup>4</sup> THOMAS WINZEN: Political Integration and National Parliaments in Europe. *Center for Comparative and International Studies, ETH Zurich and University of Zurich, Living Reviews in Democracy*, 2010, 2.

<sup>5</sup> LEONARD F.M. BESSELINK: The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order. In: NICOLA LUPO – CRISTINA FASONE (eds.): *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford, Hart Publishing, 2016, 23–38, 27.

constitutional identity and assert their own rights to limit the effects of EU law, especially in instances where such law is perceived to threaten core national constitutional values. The complexity of the issue is further demonstrated by the development of various legal theories, including monism, dualism, pluralism, and constitutionalism, which have sought to provide a conceptual framework for understanding these tensions. More recently, one new theoretical approach has emerged, known as the ‘Theory of the Legal Circle of Creators’ (TLCC; introduced by KIRCHMAIR). This theory is premised on the notion that legal norms are created through a binding consensus among physical persons, and that once such a norm is established, it can no longer be unilaterally revoked. Fundamentally, the latter theory posits that the norm generated by a broader circle of legal creators prevails over the norm of a smaller one, but only insofar as all members of the small circle are simultaneously members of the larger. In such a case, the smaller circle is effectively absorbed into the large one, and the validity of the legal norm is determined on that basis.<sup>6</sup> Nevertheless, while TLCC offers a relatively novel theoretical framework for understanding the intricate relationship between national constitutions and EU law, the debate between the CJEU and national constitutional courts concerning the primacy of EU law and the constitutional limits of Member States remains unresolved. This ongoing contention underscores both the inherent complexity and the significant constitutional implications such questions may bear on the functioning of national legal orders.

### 2.1. The Early Warning Mechanism enshrined in the Lisbon Treaty

The importance of the role of national parliaments was strengthened by the Treaty of Lisbon (2009, entered into force in 2010), which introduced a new form of participation of national parliaments in the European legislative process through the so-called early warning mechanism. This mechanism envisages for national parliaments the possibility of checking the compliance of legislative proposals of the European Union with the principle of subsidiarity. The mentioned mechanism was also present earlier under somewhat different conditions in the Constitutional Treaty itself. Thus, the early warning mechanism enables the interception of EU legislative initiatives by the national parliaments, through lodging objections, if a violation of the principle of subsidiarity is observed. In other words, with

<sup>6</sup> For more on this topic see: KIRCHMAIR LADO: Who has the final say? The Relationship between International, EU, and National Law. *European Journal of Legal Studies*, 2018 (10, special issue), 47–100.

the Treaty of Lisbon, the European Commission is obliged to forward proposals for legislative acts of the union, in addition to the European Parliament and the Council as legislators, now also to national parliaments. From the moment of receiving a legislative proposal, national parliaments have the opportunity to submit an objection, or so-called 'reasoned opinion', in which they must state why they consider that a particular legislative proposal infringes the principle of subsidiarity. Thus, from the moment of receiving a legislative proposal, national parliaments have a period of eight weeks (set by the Constitutional Treaty, the deadline was shorter by 2 weeks, more precisely, it was 6 weeks) to submit their reasoned opinion. If the number of reasoned opinions reaches one-third of the votes of all national parliaments (each unicameral parliament has two votes, and in the case of bicameral parliaments each chamber has one vote), i.e. in the case of a question of freedom, security, and justice, one-quarter of the votes are cast, the so-called yellow card procedure is initiated.<sup>7</sup>

The effectiveness of the early warning mechanism, especially yellow cards, is questioned by some scholars, taking into account not only the fact that only three yellow cards have been issued so far (in 2012, 2013, and 2016), but some also claim that the mechanism does not give national parliaments the power to veto legislative proposals. In other words, they believe that the early warning mechanism, i.e. the yellow card, is only an advisory measure because ultimately the Commission can decide to maintain, withdraw, or amend the proposal, regardless of the proceedings initiated by the parliaments and warnings about the violation of subsidiarity. Even in the case of the orange card (for the initiation of which a larger majority of votes or reasoned opinions of the parliaments is required), the final decision or the authority to make the decision rests with the European Parliament and the Council. Criticisms of scholars certainly have a basis. Furthermore, in addition to the aforementioned yellow and orange cards as possible forms of participation of national parliaments in the legislative process at the European level, there are also proposals to introduce other mechanisms, such as the red and late cards and the green card.<sup>8</sup>

Furthermore, national parliaments, in regard to the principle of subsidiarity, also have the possibility to challenge the validity or legality of a legislative act of the Union before the Court of Justice of the EU, as an ex post control of the principle of subsidiarity. However, in practice, this possibility is not used, which some scholars justify by arguing that the principle of subsidiarity is not easily

<sup>7</sup> PHILIPP KIIVER: The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008 (15), 77–83, 80.

<sup>8</sup> IAN COOPER: A Yellow Card for the Striker: National Parliaments And the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. *Journal of European Public Policy*, 2015 (10), 1406–1425, 1412.

subject to judicial review. They also point out that this is partly due to the self-restraint exercised by the legislator.<sup>9</sup> In this sense, the EWM is interpreted more as a political than a legal mechanism. Similarly, the Court of Justice of the EU itself is not articulatory inclined to engage with subsidiarity arguments, preferring instead to rely on other legal grounds such as proportionality or the conferral of powers. Thus, the principle of proportionality also possesses the characteristic of being an *ex ante* political instrument (through EWM, in the phase of legislative proposal), as well as a means of *ex post* judicial control of subsidiarity (by initiating proceedings before the Court of Justice of the EU). In this regard, any national parliament, or individual chamber in the case of bicameral parliaments, may initiate proceedings before the Court of Justice of the EU if it is determined that the EU institutions have failed to comply with the principle of subsidiarity.<sup>10</sup>

In the case of Italy, neither of the two chambers has amended its parliamentary rules of procedure since the entry into force of the Lisbon Treaty. More precisely, the early warning mechanism in the Italian system was adopted in an experimental and provisional manner, since the procedures for approving reasoned opinions differ significantly both in the role assigned to the parliaments, through the source of law in which they are contained, and up to the political dialogue itself, taking into account both the direction of the government in EU affairs, but also the oversight powers themselves.<sup>11</sup>

### 3. OVERVIEW OF THE ITALIAN PARLIAMENT IN THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

The so-called Albertine Statute from 1848, which King Albert gave to the subjects of the Kingdom of Sardinia prior to the unification of Italy, was the primary forerunner of the current Italian constitution. The Senate of the Kingdom and the Chamber of Deputies were established as the two houses of parliament by the aforementioned statute. However, the election was based on a census that excluded women, and only the Chamber of Deputies was chosen. On the recommendation of the administration, which consisted of members of a few select social classes,

<sup>9</sup> TOMASZ JAROSZYŃSKI: National Parliaments' Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019. *European Constitutional Law Review*, 2020 (1).

<sup>10</sup> [https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/SubsidiarityintheEUlegislativeprocess.aspx?utm\\_source=chatgpt.com](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/SubsidiarityintheEUlegislativeprocess.aspx?utm_source=chatgpt.com).

<sup>11</sup> NICOLA LUPO: The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate. In: CORNELL ANNA – MARCO GOLDONI (eds.): *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon. The impact of the early warning mechanism*. Hart Publishing, 2017, 226.

including previous ministers and deputies, ambassadors, magistrates, senior military officers, etc., the king nominated senators, whereas royal princes were senators by birth only. Shortly following Italy's unification, the Albertine Statute was extended to the entire country.<sup>12</sup>

In the context of historical and political development, the Republic of Italy has undergone very complex processes, starting with the first unification of smaller states and regions during the 19th century and the validity of a liberal constitution, through the fascist regime and authoritarian government during the 1920s under Mussolini, when the autonomy of the Chamber of Deputies was gradually limited, until the referendum of 1946 after World War II, when the republic was established. Italy's historical development has been characterized by the instability of governments that changed frequently, corruption scandals marked by bribery, and a series of other historical events that have greatly influenced the development and governance of the country.<sup>13</sup>

Numerous issues surrounded Italy's EU membership, chief among them the country's inability to adapt its economy to the common market's tax requirements and, consequently, its tardiness in putting the Union's regulations into effect. Because of all of this, the EU (then the Community) began to question Italy's sincere aspirations for European integration. In other words, Italian governments were attacked for deceptive statements and pledges that were not accompanied by real results with the purpose of full participation. However, the circumstances that Italy was in at the time, i.e. right after World War II, must be considered while evaluating the aforementioned.<sup>14</sup>

Therefore, the United Nations' establishment and Italy's adoption of a new democratic constitution were two significant accomplishments during the aforementioned time. On the other hand, the new centrist order in Italy was better than the cooperative era, which culminated in the Constituent Assembly's adoption of the Italian constitution. Political safeguards were required in addition to the new constitution's formal democracy guarantees. Governments under De Gasperi saw Italy's involvement in European integration as a sort of insurance policy against the risks of internal instability brought on by the Cold War. This similar worry served as one of the driving forces behind Italian support for

<sup>12</sup> The Chamber of Deputies, Inside the Chamber of Deputies. Camera dei deputati, Segreteria generale, Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico. (pdf). 2020 (14), [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>13</sup> ERNST HIRSCH – LEONARD F.M. BESSELINK: The Italian Republic. In: LEONARD F.M. BESSELINK – PAUL BOVEND'EERT – HANSKO BROEKSTEEG – ROEL DE LANGE – WIM VOERMANS (eds.): *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer, Kluwer, 2014, 903–966, 906.

<sup>14</sup> ANTONIO LA PERGOLA: Italy and European Integration: A Lawyer's Perspective. *Indiana International & Comparative Law Review*, 1994 (2), 259–276, 259.

establishing the EDC.<sup>15</sup> The biggest issue related to Italy in terms of European integration is the area of constitutional amendments (Germany took a similar approach), where after signing the then-community treaties, Italy was forced to amend its constitutional system and adapt it to European integration.<sup>16</sup>

However, the Italian Constitutional Court's analyses and rulings more accurately reflect the growth of the Italian constitutional system as a result of the advancement of European integration than do changes to Italian law. Similarly, the European Court of Justice's case law has been called upon to interpret developments arising from European treaties, as well as to apply these provisions, distinguish between European and national law, and define the roles and responsibilities of the various governmental levels. However, rather than changes to Italian law, the Italian Constitutional Court's interpretations and decisions better capture the evolution of the Italian constitutional system as a result of the progress of European integration. Comparably, the case law of the European Court of Justice has been used to define the roles and responsibilities of the various governmental levels, apply these laws, distinguish between European and national law, and interpret changes resulting from European treaties.<sup>17</sup>

Some scholars categorize the process of integrating the Italian constitutional order with the EU legal system (then known as the Community) into three stages. Therefore, the Italian Constitutional Court invoked Article 11 of the Constitution to confirm the treaty's legitimacy for the national legal system, marking the first phase of the integration process. The Constitutional Court's ruling (No. 183 of 1973), which emphasized two essential principles – the primacy of European Community laws above national law and their direct applicability – marked the second phase, which was characterized by the customs union. However, the 1984 ruling (No. 170) marked the third phase.<sup>18</sup>

During the early phases of the integration process, several duties were articulated for Italian judges, chief among them being the prohibition of applying national regulations that conflict with directly applicable European Community standards. Next, the direct application of directives and regulations, as well as the European Court of Justice's interpretations and pronouncements of non-fulfillment. However, there is a chance that the law and EU regulations will depart from constitutional standards and replace them by dividing powers between the

<sup>15</sup> Ibid. 260.

<sup>16</sup> FLAMINIA GALLO – BIRGIT HANNY: Italy: progress behind complexity. In: WOLFGANG WESSELS – ANDREAS MAURER – JÜRGEN MITTAG (eds.): *Fifteen into one? The European Union and its member states*. Manchester University Press, 2003, 271–297, 285.

<sup>17</sup> Ibid. 285.

<sup>18</sup> Ibid. 285–286.

state and the regions. Lastly, there is the requirement that public administration refrain from implementing regulations that conflict with directly applicable Community law. According to the same scholars, the Italian Constitutional Court's case law evolved to its final form with the issuance of ruling No. 168 of April 1991. The ECJ's request to be permitted to convey questions on conformity with European Community (afterwards: EC) standards that are directly applicable to regular Italian judges was finally granted after it was established that EC regulations are immediately applicable and that EC legal sources are constitutionally superior to national ones.<sup>19</sup>

#### 4. LEGAL FRAMEWORK: THE CONSTITUTION, THE RULES OF PROCEDURE OF THE ITALIAN PARLIAMENT, AND OTHER LEGAL ACTS THAT GOVERN THE ROLE AND POSITION OF THE ITALIAN PARLIAMENT

Upon the question of the first Italian Constitution, there are some scientific researchers mention the 18th century as the period of the first Italian constitution, as follows:

*"The first written constitution that appeared in Italy was known as the ,Costituzione della Repubblica Cispadana', which was modeled after the French Constitution of 1795. It was adopted by the representatives of Bologna, Ferrara, Modena, and Reggio, accepted by the people, and published on the twenty-seventh of Mar 1797. Its main provisions were that the legislative power should be exercised by two councils, one of sixty and the other of thirty members. The former had the exclusive right of proposing measures, the latter of approval or rejection."*<sup>20</sup>

Nevertheless, the Constituent Assembly enacted the Constitution on December 22, 1947, and it became operative on January 1, 1948. Since then, it has undergone numerous amendments. Because there are distinct administrative courts and regular courts, the legal system is dual. In the question of the governmental system, Italy has a parliamentary system and when it comes to a question of parliament, it is bicameral, where both chambers, the Senat (tal. '*Senato*') and the House of Representatives (tal. '*Camera dei deputati*'), have the same powers. The Senate is elected using a district system with electoral rules different from those of the Chamber of Deputies, although their composition is based on proportional

<sup>19</sup> Ibid. 286.

<sup>20</sup> CHARLES ALBERT – S.M. LINDSAY – LEO S. ROWE: Constitution of the Kingdom of Italy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science. Supplement: Constitution of the Kingdom of Italy, 1894 (9), 1–44, 11.



representation with a premium for the comparatively larger party. There has been and continues to be political controversy about the electoral system and its proportional representation.<sup>21</sup> It is also important to emphasize that Italy's prolonged political instability is closely linked to the structure and composition of its Parliament. Specifically, the different electoral systems for the Chamber of Deputies and the Senate, although both based on proportional representation, lead to divided majorities and legislative deadlock. Since both houses hold equal powers and require confidence votes to form a government, the stability of the executive branch is often jeopardised. Numerous electoral reforms to date have failed to resolve the fundamental problem of a fragmented parliamentary composition, which favors weak coalitions and frequent government collapses, ultimately causing Italy's political instability.

Regarding the parliament's right to information on European issues, the Italian government has only been required to provide the parliament with yearly reports on European affairs since 1965. However, legal reforms in 1987 gave the parliament a legal foundation for the possibility of regularly receiving information about European Community laws, whether those laws have already been passed or are still in the planning stages. This allowed both houses of parliament to formally have the right to information. Additionally, the parliament has the authority to request that the government or specific ministers evaluate how well EC law aligns with the domestic legal system, hear from the government or ministers on particular political matters, and provide updates on the overall development of the Union, including the Italian system's advancement. However, the parliament also has the authority to provide the government with feedback on the aforementioned matters. Additionally, the Community laws of 1996 and 1998 gave the Italian parliament the ability to obtain information during the stages of drafting European laws, guaranteeing its right to know about draft legislation before it is discussed at the European level.<sup>22</sup>

Nevertheless, Article 11 of the Italian Constitution (which is among the fundamental principles of the Constitution) stipulates the following: *"Italy shall agree, on equal conditions with other States, to the limitations of sovereignty that may be necessary for a world order ensuring peace and justice among Nations; it shall promote and encourage international organizations pursuing such ends."* Although the provision was originally intended for membership in the United Nations, it was

<sup>21</sup> LEONARD F.M. BESSELINK – MONICA CLAES – ŠEJLA IMAMOVIĆ – JAN HERMAN REESTMAN: National Constitutional Avenues for further EU integration. Italy. *Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' rights and Constitutional Affairs. Legal Affairs.* European Parliament PE 493.046. 2014, 147–157, 147.

<sup>22</sup> GALLO – HANNY 2003, 280–281.

nevertheless formulated in such a way as to enable the extension of the provision to a number of European integration projects that took place after World War II. The Italian Constitutional Court should gradually adjust its jurisprudence to the early affirmation of primacy and direct effect by the European Court of Justice back in the 1960s. This is made possible by the constitutional reference to sovereignty and its limitations, which allowed Italy to guarantee the ratification of all European treaties through ordinary legislation and the legal effectiveness of EU law in the domestic legal order. More recently, the Italian Constitution has made a few specific references to the European Union and several of its institutions in addition to Article 11. When Article 122 of the Constitution was changed in 1999 as part of a thorough restructuring of the regional system of governance, the first step was made.<sup>23</sup>

Among other modifications, the European Parliament, one of the EU institutions, made the first explicit reference to the new incompatibility rule, which prohibited concurrent participation in elected assemblies at various governmental levels. In 2001, the second and more important step was taken. Here, the reference to 'limitations arising from Community law' is outlined in Article 117(1) along with the Constitution and 'international obligations' as limitations shared by State and regional legislation, as part of a broader rethinking of the division of legislative powers between the State and the regions. It was most likely meant to serve as a simple restatement of the restrictions on state and local laws that the Constitutional Court had already acknowledged in its case law.<sup>24</sup>

The Constitutional Court's approach to national legislation has evolved, particularly in relation to the principle that international treaties traditionally held the same legal status in the domestic system as the laws implementing them (ordinary laws). Under this principle, such treaties could be overridden by subsequent legislation based on the *lex posterior* rule. It is also interesting to note that in rulings number 348/2007 and 349/2007, the Constitutional Court established that the European Convention on Human Rights (ECHR) could also serve as a benchmark for reviewing national laws, provided its provisions, as interpreted by the European Court of Human Rights, align with the Constitution.<sup>25</sup> This positioned the ECHR at an intermediate level between ordinary laws and

<sup>23</sup> NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI: Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformation: The Italian Way of Adapting to the European Union. In: NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI (eds.): *The Italian parliament in the European Union*. Oxford, Hart Publishing, 2017, 317–333, 323.

<sup>24</sup> Ibid. 323.

<sup>25</sup> Note: It is importante to point out that the European Court of human rights is not an organ of the EU, but a court of international organization, the Council of Europe, and it is based on the European Convention on Human Rights (ECHR). Here is mentioned because of the

the Constitution. The constitutional reform of 2012, which introduced the principle of a balanced budget in Article 81 of the Constitution, also amended Article 97, concerning fundamental principles of public administration. A new paragraph was added, mandating that all “general state entities” (subjective public administration) ensure balanced budgets and debt sustainability in compliance with European Union law. However, unlike Germany’s amendments to Article 23, Italy’s constitutional changes did not alter the substance or text of its original European clause in Article 11.<sup>26</sup>

Some legal scholars and Constitutional Court decisions have linked Article 117(1) with Article 11, arguing that these articles jointly provide a constitutional foundation for aligning domestic law with EU law. However, relying solely on Article 117 is insufficient, as it imposes limitations only on internal legislators (the state and regions). In contrast, Article 11 addresses broader sovereignty constraints, encompassing constitutional sources and other branches of governance. In cases where the Constitutional Court has emphasized the key features of the European constitutional framework from an Italian perspective, reference to Article 11 alone has sufficed to confirm the primacy of EU law over national legislation, barring the so-called *tal. ‘controlimiti’*.<sup>27</sup>

When it comes to a question of regular legislative procedure, it is precisely prescribed in Article 70 of the Constitution. So, according to Article 70 of the Italian Constitution, the legislative functions shall be exercised jointly by both Houses of Parliament. The regular legislative procedure in Italy starts with a bill that must go through several stages in both houses of parliament. Thus, a bill is proposed by the parliamentarians and delivered to the House of Representatives, where it is referred to the appropriate committee for consideration. The committee may, however, revise or add to the plan before sending it to the entire chamber for debate and vote. Additionally, after passing the House of Representatives, the bill is forwarded to the Senate for additional deliberation and vote. However, the Senate has the authority to add or alter the plan before sending it back to the House of Representatives. The law is then forwarded to the President of the Republic for final approval after passing both chambers. Although the President can veto a measure, a majority vote in both houses can override the veto. In Italy, the law becomes law after the president signs it. That is not the end of the process, though. The appropriate state authorities should then put the law into effect after it has been published in the Official Gazette. Looking at the complexity of the

---

importance it had for the Constitutional Court in terms of understanding or serving as a benchmark for reviewing national laws.

<sup>26</sup> Ibid. 324.

<sup>27</sup> Ibid. 324.

entire law-making process, it's might seem too hard to imagine that a law can be passed quickly, especially considering the fact that the Italian government operates on a coalition system, which involves multiple parties having to reach an agreement on a proposed law before the process can even move forward.<sup>28</sup>

One of the most important laws regulating Italy's participation in the process of implementing EU legislation is Law 234/2012 (tal. *Legge Europea*'), which primarily enables the transposition of EU directives in Italy. Another law, which includes current effective measures aimed at ensuring the compliance of Italian legislation with EU legislation, especially in cases of incorrect transposition, is the 'Law on European Delegation'. An extremely important provision of Law No. 234/12, namely Article 30, paragraph 3, regulates the situation when the government, within the framework of the procedure before the infringement or the infringement itself, in matters of proposing a European law, recognizes that the Commission's argument is well-founded, stipulates that the government will take into account the provisions that correct the incorrect transposition. The communication channel through which such procedures are discussed between the Commission and the Member States is through the so-called 'EU pilot', which was set up by the Commission to facilitate the correct implementation of EU legislation and ultimately prevent infringements.<sup>29</sup>

As one of the important sources for the functioning of the Italian parliament, it is essential to mention the parliamentary rules of procedure, which regulate the issues of both the Chamber of Deputies and the Senate. The previous rules of procedure date back to 1922; however, they were amended by an amendment to the constitution, and the rules of procedure were actually codified for the first time in full in 1971. Thus, the Constitution establishes in Article 64 that the parliamentary rules of procedure equally regulate the internal organization, legislative process, and work of both houses of parliament, and also states that the rules of procedure reflect the principle of parliamentary autonomy, the adoption or amendment of which is provided for by an absolute majority of representatives, regardless of which house is concerned. Furthermore, the rules of procedure of the Chamber of Deputies include provisions on organization, legislative procedure, policy creation, and supervision, including final provisions. In terms of organization, the rules of procedure define the rights and duties of members, the election, and responsibilities related to leadership positions, but

<sup>28</sup> The Chamber of Deputies, The passage of a law through Parliament. 2025. Official webpage: [https://en.camera.it/4?scheda\\_informazioni=15](https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=15).

<sup>29</sup> Department of European Affairs, Presidency of the Council of the Ministers. European Law (Legge Europea), 2025. Official webpage: <https://www.affarieuropei.gov.it/en/legislation/european-law-legge-europea/>.

also the course of the procedure for discussion and voting on supervisory and legislative issues. While interpretation and implementation are dependent on the president, who has the assistance of the Rules Committee.<sup>30</sup>

It could be summarized, therefore, as follows. Italy aligns its national legislation with EU law through European law and the European Delegation Act, under Law No. 234/2012. These laws empower the Government to issue legislative decrees implementing EU acts, introduce sanctions for non-compliance, and amend laws to ensure compliance with EU decisions. The decrees are proposed by the relevant ministries, reviewed by Parliament, and approved by the Council of Ministers before being published in the Italian Official Gazette. This streamlined process ensures regular updates to maintain consistency with EU regulations.<sup>31</sup>

## 5. THE ROLE AND IMPORTANCE OF THE ITALIAN REGIONAL COUNCILS<sup>32</sup>

The Italian political structure has a complex system with different branches and levels of government. Thus, there is a system of regional and local administrations in addition to the federal government. Furthermore, Italy's form of governance is distinguished by its twenty distinct regions, each of which has an elected regional council and its own regional administration. Regional administrations have jurisdiction over everything from healthcare and transportation to education. Ensuring a balance of representation and power distribution among political parties and the various areas of the nation is one of the goals of a complicated political organization like the Italian one. For a long period, Italy was the only country that had regulated constitutional-level positions and institutions of regions.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Chamber of Deputies, Italian Republic. Rules of procedure. 2025. Official webpage of the Italian Parliament. [https://en.camera.it/4?scheda\\_informazioni=31](https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31).

<sup>31</sup> Department of European Affairs, Presidency of the Council of the Ministers. Transposition of EU Acts. 2025. Official webpage: <https://www.affarieuropei.gov.it/en/legislation/transposition-of-eu-acts/>.

<sup>32</sup> Note: It is important to mention here that, according to two decisions of the Italian Constitutional Court from 2002, regional legislatures have a kind of ban on calling themselves parliaments. For more, see: CRISTINA FASONE: Italian Regional Councils and the Positive Externalities of the Early Warning Mechanism for National Constitutional Law. In: ANNA JONSSON CORELL – MARCO GOLDONI (eds.): *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*. Hart Publishing Ltd., 2017, 157.

<sup>33</sup> See: Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR) and GÉRARD MARCOU: Regionalisation and its effects on local self-government. Local and regional authorities in Europe. *Council of Europe Publishing*, 1998 (64), 5. Also see Article 114 of the Italian Constitution.

The complicity of the system can be seen just by looking at its organization. So, besides the mentioned 20 regions (which include 15 ordinary and 5 special status regions), the country has also 2 self-governing provinces (*Bolzano/Bozen and Trento*), and then there are 110 provinces, 15 metropolitan areas, and unbelievably 7960 municipalities. The legislative and administrative powers of regions, however, are outlined in their respective statutes, including also establishment of their government and the fundamental principles of the organization and functioning of the region. Italy is a regionalized nation despite being a unitary one. In the 1990s, regionalism was especially prevalent due to special so-called '*Bassanini regulations*', which further encouraged the modernization of sub-national institutions. Regional legal autonomy was also expanded as part of the constitutional reform at the end of the 1990s, and a significant constitutional amendment in 2001 altered the allocation of legislative authority between the state and the regions, distinguishing between exclusive and simultaneous regional competence. While the constitutional amendment at the end of 2016 had a large-scale plan of changes, for example, by reducing the number of senators significantly, eliminating many levels of provinces, and a series of other changes that did not see the light of day, given that the constitutional reform was rejected.<sup>34</sup>

## 6. LIMITATIONS AND CRITICISM OF THE ITALIAN PARLIAMENT

The Italian Parliament illustrates a pragmatic approach to gradual adaptation to the institutional changes of the EU. Although it was one of the first to create a dedicated collegial body for European affairs within the Senate back in the 1960s, it was also among the last to fully implement the parliamentary powers introduced by the Lisbon Treaty. These powers were only formalized with the adoption of Law No. 234/2012 in December 2012. Looking back, one might conclude that in particular, the period following the Lisbon Treaty and the changes in the EU's economic governance has led to significant changes in the Italian constitution and legislative framework.<sup>35</sup>

In addition to the Ministry of Foreign Affairs, the Permanent Representation of Italy to the EU and the Minister for European Policies are also significant players in EU legislative processes and decision-making in Italy. In addition to the

<sup>34</sup> European Committee of the Region, Official webpage, Division of powers. Italy. 2025. See webpage: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Introduction.aspx>.

<sup>35</sup> NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI: Introduction: The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union. In: NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI (eds.): *The Italian Parliament in the European Union*. Oxford, Hart Publishing, 2017, 11.

aforementioned, certain ministries also have direct connections to interministerial bodies and EU organizations. Therefore, since 1967, the Ministry of Economy and Finance has been home to the Inter-Ministerial Committee for Economic Planning (CIPE), whose mission is to coordinate national and EU policies with an emphasis on employment and economic growth and development, particularly in underprivileged areas. However, it's noteworthy that even though Italy was one of the founding members of the EU, the first inter-ministerial committee for the coordination of EU affairs was only established in 2006. Through its involvement in the EU General Affairs Council, the Italian Ministry of Foreign Affairs has maintained a pivotal position in EU integration efforts. Before 1999, it was difficult to distinguish between EU integration decision-making and foreign policy. The Italian government reorganized its duties, including revamping the Ministry of Foreign Affairs, after realizing how ineffective it was. In order to coordinate Italy's involvement in EU institutions, communicate EU information to Italian organizations, and provide a consistent representation of Italian viewpoints, this reform established the Directorate-General for European Integration in 2000. With an emphasis on EU treaties, a shared foreign and security policy, and economic and political links, the Directorate-General for European Integration handles the 'second' and 'third pillar' concerns of the EU as well as some 'first pillar' issues. In addition, the Ministry of Foreign Affairs supports the expanding involvement of the Prime Minister's Office in European policy by coordinating Italy's stance in negotiations with the EU and facilitating communication between Italian entities and EU institutions.<sup>36</sup>

## 7. CONCLUSION

The Italian Parliament is an example of a pragmatic but challenging adaptation to the evolving constitutional and institutional dynamics of the European Union. Although it has made significant progress, notably with the adoption of Law No. 234/2012 and the gradual implementation of the provisions of the Lisbon Treaty, its role remains marked by limitations in fully exercising its influence within the EU framework. The persistent tension between national sovereignty and supra-national governance highlights the complexity faced by the bicameral system in aligning Italy's domestic legal framework with EU legislation. Despite criticisms of delayed response and procedural rigidity, the case of the Italian Parliament

<sup>36</sup> ANNA MOLNÁR: Transposition of EU Legislation in Italy. *Acta Scientiarum Socialium*, 2011 (33), 21–43, 24–25.



remains paradigmatic in understanding the broader role of national parliaments within the EU's multi-level governance structure. By bridging the democratic deficit and strengthening accountability, the Italian example provides a basis for comparative analyses that can serve as a basis for reforms in other Member States. However, achieving a more balanced and proactive engagement will require on-going constitutional, procedural, and institutional improvements to ensure Italy's meaningful participation in the ever-evolving process of European integration.

## BIBLIOGRAPHY

- CHARLES ALBERT – S.M. LINDSAY – LEO S. ROWE: Constitution of the Kingdom of Italy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Sage Publications, Inc. in association with the American Academy of Political and Social Science. Supplement: Constitution of the Kingdom of Italy, 1894 (9), 1–44.
- IAN COOPER: A Yellow Card for the Striker: National Parliaments And the Defeat of EU Regulation on the Right to Strike. *Journal of European Public Policy*, 2015 (10), 1406–1425.
- LEONARD F.M. BESSELINK – MONICA CLAES – ŠEJLA IMAMOVIĆ – JAN HERMAN REESTMAN: National Constitutional Avenues for further EU integration. Italy. *Directorate General for Internal Policies. Policy Department C: Citizens' rights and Constitutional Affairs. Legal Affairs*. European Parliament PE 493.046. 2014, 147–157.
- LEONARD F.M. BESSELINK: The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order. In: NICOLA LUPO – CRISTINA FASONE (eds.): *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Oxford, Hart Publishing, 2016, 23–38.
- CRISTINA FASONE: Italian Regional Councils and the Positive Externalities of the Early Warning Mechanism for National Constitutional Law. In: ANNA JONSSON CORELL – MARCO GOLDONI (eds.): *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon: The Impact of the Early Warning Mechanism*. Hart Publishing Ltd., 2017.
- FLAMINIA GALLO – BIRGIT HANNY: Italy: progress behind complexity. In: WOLFGANG WESSELS – ANDREAS MAURER – JÜRGEN MITTAG (eds.): *Fifteen into one? The European Union and its member states*. Manchester University Press, 2003, 271–297.
- ERNST HIRSCH – LEONARD F.M. BESSELINK: The Italian Republic. In: LEONARD F.M. BESSELINK – PAUL BOVEND'EERT – HANSKO BROEKSTEEG – ROEL DE LANGE – WIM VOERMANS (eds.): *Constitutional Law of the EU Member States*. Deventer, Kluwer, 2014, 903–966.
- TOMASZ JAROSZYŃSKI: National Parliaments' Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014-2019. *European Constitutional Law Review*, 2020 (1).



- PHILIPP KIIVER: The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008 (15), 77–83.
- ANTONIO LA PERGOLA: Italy and European Integration: A Lawyer's Perspective. *Indiana International & Comparative Law Review*, 1994 (2), 259–276.
- KIRCHMAIR LADO: Who has the final say? The Relationship between International, EU, and National Law. *European Journal of Legal Studies*, 2018 (10, special issue), 47–100.
- NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI: Conclusion: 'Silent' Constitutional Transformation: The Italian Way of Adapting to the European Union. In: NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI (eds.): *The Italian parliament in the European Union*. Oxford, Hart Publishing, 2017, 317–333.
- NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI: Introduction: The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union. In: NICOLA LUPO – GIOVANNI PICCIRILLI (eds.): *The Italian Parliament in the European Union*. Oxford, Hart Publishing, 2017.
- NICOLA LUPO: The Scrutiny of the Principle of Subsidiarity in the Procedures and Reasoned Opinions of the Italian Chamber and Senate. In: CORNELL ANNA – MARCO GOLDONI (eds.): *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon. The impact of the early warning mechanism*. Hart Publishing, 2017.
- GÉRARD MARCOU: Regionalisation and its effects on local self-government. Local and regional authorities in Europe. *Council of Europe Publishing*, 1998 (64).
- ANDREAS MAURER: National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change? In: ANDREAS MAURER – WOLFGANG WERSELS (eds.): *Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001, 27–76.
- ANNA MOLNÁR: Transposition of EU Legislation in Italy. *Acta Scientiarum Socialium*, 2011 (33), 21–43.
- THOMAS WINZEN: Political Integration and National Parliaments in Europe. *Center for Comparative and International Studies, ETH Zurich and University of Zurich, Living Reviews in Democracy*, 2010.
- MARTA ZALEWSKA – OSKAR JOSEF GSTREIN: National Parliaments and their Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity. Department of European Political and Administrative Studies. *Bruges Political Research Papers*, 2013 (28).
- Department of European Affairs, Presidency of the Council of the Ministers. European Law (Legge Europea), 2025. Official webpage: <https://www.affarieuropei.gov.it/en/legislation/european-law-legge-europea/>
- Department of European Affairs, Presidency of the Council of the Ministers. Transposition of EU Acts. 2025. Official webpage: <https://www.affarieuropei.gov.it/en/legislation/transposition-of-eu-acts/>

European Committee of the Region, Official webpage, Division of powers. Italy. 2025.

Webpage: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Introduction.aspx>

Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)

Chamber of Deputies, Italian Republic. Rules of procedure. 2025. Official webpage of the Italian Parliament. [https://en.camera.it/4?scheda\\_informazioni=31](https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=31)

The Chamber of Deputies, The passage of a law through Parliament. 2025. Official webpage: [https://en.camera.it/4?scheda\\_informazioni=15](https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=15)

The Chamber of Deputies, Inside the Chamber of Deputies. Camera dei deputati, Segreteria generale, Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico. (pdf). 2020 (14), [www.camera.it](http://www.camera.it)

<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/>

[SubsidiarityintheEUlegislativeprocess.aspx?utm\\_source=chatgpt.com](https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/whatis/Pages/SubsidiarityintheEUlegislativeprocess.aspx?utm_source=chatgpt.com)

# CONSTITUTIONAL PROTECTIONS AND CHALLENGES TO FREEDOM OF SPEECH IN KAZAKHSTAN AND TURKIYE AZ ALKOTMÁNYOS VÉDELEM ÉS A SZÓLÁSSZABADSÁG KIHÍVÁSAI KAZAHSZTÁNBAN ÉS TÖRÖKORSZÁGBAN

BAYAN OSHAN<sup>1</sup>

**ABSZTRAKT** ■ Ez a tanulmány a szólásszabadságot érintő jogi kereteket és kihívásokat vizsgálja Kazahsztánban és Törökországban, különös tekintettel az alkotmányjogra, a bírói függetlenségre és a nemzetközi emberi jogi megközelítésekre. Összehasonlítja az alkotmánybíróságok szerepét mindkét országban, kiemelve a működésük közötti különbségeket, valamint azt, hogy milyen mértékben járulnak hozzá a véleménynyilvánítás szabadságának védelméhez. Míg a kazahsztáni Alkotmánybíróság elsősorban tanácsadói szerepet tölt be, addig a török igazságszolgáltatás aktívabban vesz részt a szólásszabadságra vonatkozó jogszabályok értelmezésében és végrehajtásában. A tanulmány áttekinti a legfontosabb jogi reformokat – például azokat, amelyek a bírói függetlenség megerősítését és a nemzetközi együttműködés növelését célozzák –, továbbá elemzi a politikai rezsimek hatását a szólásszabadság védelmére. Emellett kitér a civil társadalom és a média szerepére is a reformok előmozdításában. A tanulmány végül Kazahsztán és Törökország kölcsönös tanulási lehetőségeit vizsgálja, és más országok – például a skandináv modell – sikeres reformjaira támaszkodva javasol megvalósítható megoldásokat a véleménynyilvánítás szabadságának javítására mindkét országban.

**KULCSSZAVAK:** szólásszabadság, alkotmánybíróságok, bírói függetlenség, politikai rezsimek, emberi jogok

**ABSTRACT** ■ This article explores the legal frameworks and challenges surrounding freedom of speech in Kazakhstan and Turkey, with a focus on constitutional law, judicial independence, and international human rights perspectives. It compares the roles of the constitutional courts in both countries, highlighting the differences in their functions and the extent of their impact on safeguarding freedom of expression. While Kazakhstan's Constitutional Court primarily serves a consultative role, Turkey's judiciary is more actively involved in interpreting and enforcing laws related to freedom of speech. The study examines key legal reforms, such as

<sup>1</sup> PhD student, Doctoral School of Law and Political Sciences, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary.

those aimed at strengthening judicial independence and enhancing international cooperation, and explores the influence of political regimes on the protection of free speech. It also addresses the role of civil society and media in advocating for reforms. The article concludes by considering the potential for mutual learning between Kazakhstan and Turkey, while drawing on examples from other countries with successful reforms, such as the Scandinavian model, to propose actionable solutions for improving freedom of expression in both countries.

**KEYWORDS:** freedom of speech, constitutional courts, judicial independence, political regimes, human rights

## 1. INTRODUCTION

In international public law, the most general interpretation of the concept of freedom of speech is given in the UN Universal Declaration of Human Rights, adopted in 1948. Article 19 of the Declaration provides the following definition: *“Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.”*<sup>2</sup> Along with freedom of religion and freedom of assembly, the right to freedom of speech belongs to the third category of rights and freedoms in the Declaration – spiritual, social and political freedoms. This definition presents the concept of freedom of speech in its broadest interpretation, while emphasizing the inextricable link between freedom of speech and freedom of information.

The topic of human rights protection in the context of international relations was further developed in the 1990s. The World Conference on Human Rights, held in Geneva in 1993, resulted in the signing of the Vienna Declaration and Programme of Action.

The concept of freedom of opinion is mentioned in the Vienna Declaration in the context of the eradication of all forms of intolerance (racism, racial discrimination, xenophobia, and others). According to Article 22 of the Declaration, national governments have the right to take measures to combat intolerance by disseminating in society *“the right to freedom of thought, conscience, expression, and religion”*.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Universal Declaration of Human Rights: Adopted by UN General Assembly resolution 217 A (III b) on December 10, 1948, United Nations, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).

<sup>3</sup> Vienna Declaration and Program of Action: Adopted at the World Conference on Human Rights, Vienna, June 25, 1993, United Nations, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/viendec93.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/viendec93.shtml).

Freedom of speech is mentioned in a slightly different context in the Programme of Action. In accordance with Articles 66 and 67 of the document, freedom of speech is one of the key elements in the formation of a state governed by the rule of law, since it promotes *“the effective participation of the people in the decision-making process”*. In this case, freedom of speech is mentioned as a way for citizens to participate in the political life of countries (for example, through elections).

With the development of digital technologies, there is a need to extend the scope of human rights to the Internet space. Recognizing this need, the UN Internet Governance Forum (IGF) developed a draft Charter of Human Rights and Principles for the Internet in 2009-2010. The purpose of the document is not to expand the list of human rights, but to define new manifestations of each individual right, taking into account the development of digital technologies and their impact. Article 5 of the draft Charter is dedicated to the right to freedom of expression and the dissemination of information on the Internet. In this section, the Charter refers to Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights:

*“The right to freedom of expression may be subject to certain restrictions, which must be established by law and be necessary... No restrictions on the right to freedom of opinion are permissible.”<sup>4</sup>*

According to the further text of the article, on the Internet, the right to freedom of expression includes the freedom of online protest (the right to use the Internet for organizing and participating in both online and offline protests), freedom from censorship (protection from intimidation, persecution, blocking, and cyberattacks), the right to access information, media freedom (ensuring pluralism), and freedom from hate speech: *“Restrictions under this article must comply with the standards applicable to all limitations on the right to freedom of expression. Such restrictions cannot be aimed at addressing abstract or subjective concerns but only at protecting specific individuals and groups.”*

A similar clarification is found in Article 8 of the draft Charter under the section “Freedom from Defamation”:

*“The protection of reputation cannot be used as a basis for restricting freedom of expression beyond the narrow limits of permissible restrictions.”*

In the context of international law, special attention should be given to the mention of the Rabat Plan of Action on the prohibition of protection of national, racial, or religious hatred. This plan was developed based on the conclusions of OHCHR conferences and came into effect in 2012. The document provides a

<sup>4</sup> International Covenant on Civil and Political Rights: Adopted by General Assembly resolution 2200 A (XXI) on December 16, 1966, United Nations, [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).

detailed analysis of the relationship between Articles 19 and 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) – freedom of expression and the prohibition of incitement to national, racial, and religious hatred, respectively.

The need for such a plan arose due to numerous cases of misuse of either article in judicial decision-making.

The document establishes a high threshold for restricting freedom of expression and introduces a set of criteria for determining incitement to hatred. These include:

- Consideration of the social and political context,
- The speaker's status in relation to their audience,
- The presence of a direct intent to incite hostility toward a specific group or individual,
- The content and form of the speech,
- The degree of impact of the speech,
- The likelihood of causing harm.

The legislation of the European legal space provides a more detailed definition of freedom of expression and its legal limitations. A key feature of European law in this area is the existence of an effective mechanism for the control and regulation of human rights – the European Court of Human Rights (ECtHR).

The case law of the Court offers new perspectives on many conflict-ridden cases, facilitated by regularly updated methodologies for assessing forms of expression and the positions of individuals exercising their right to freedom of speech.

- Article 10 of the European Convention on Human Rights (ECHR) is particularly complex in its relationship with other Convention rights, especially:
- Article 8 (“Right to respect for private and family life”),
- Article 9 (“Freedom of thought, conscience, and religion”),
- Article 17 (“Prohibition of abuse of rights”).<sup>5</sup>

## 2. CONSTITUTIONAL PROTECTION OF FREEDOM OF SPEECH IN TURKEY

The Constitution of the Republic of Turkey is the fundamental law of the country, defining its legal system, the structure of state power and the fundamental rights and freedoms of citizens. The current Constitution was adopted in 1982 following the military coup of 1980 and replaced the 1961 Constitution. The basic principles of the Constitution include the secular nature of the state, the rule of law, the

<sup>5</sup> European Convention on Human Rights: Art. 10, [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_rus.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_rus.pdf).

separation of powers and the republican form of government. It establishes the rights and obligations of citizens, the mechanisms for the operation of state institutions, and the procedure for amending the constitutional text. The Turkish Constitution has been amended several times to adapt the legal system to changing political and social conditions.

The Constitutional Court of Turkey was established in 1961 in accordance with the Constitution of the same year and is the highest body of constitutional review in the country. The Court has the authority to review cases on the conformity of laws and regulations with the Constitution, as well as to rule on individual complaints from citizens regarding violations of their constitutional rights. The Constitutional Court is also competent to consider requests from state bodies for interpretation of the Constitution, as well as to issue decisions on the dissolution of political parties if they violate constitutional principles. The decisions of the Court are final and binding, making it an important element of the system of checks and balances in Turkey.<sup>6</sup>

The Constitutional Court consists of 15 judges appointed by the President of the country, the Parliament and various courts. The Court hears cases in a plenary session or in separate commissions. The main tasks of the Court are to protect the supremacy of the Constitution, ensure respect for the rights of citizens and control the actions of the legislative and executive authorities in accordance with constitutional norms. The Constitutional Court of Turkey plays an important role in ensuring law and order and the stability of the legal system of the country.

The Constitution of the Republic of Turkey enshrines guarantees of freedom of expression, which indicates the formal recognition of this right as one of the fundamental ones in a democratic society. In accordance with Article 26 of the Constitution, every citizen has the right to express his thoughts and opinions orally, in writing or through any other media. However, this right is not absolute and may be limited in order to protect national security, public order, the territorial integrity of the state, prevent crime, protect health and morals, and protect the reputation or rights of others. Freedom of expression in Turkey is thus restricted by a number of legal provisions aimed at ensuring state interests and social stability.<sup>7</sup> Restrictions on freedom of expression are particularly evident in criminal law. In particular, Article 301 of the Turkish Penal Code criminalizes “*insulting the Turkish nation, the Republic of Turkey or state institutions*”, which makes it possible to prosecute individuals whose statements criticize the official policies

<sup>6</sup> FREDERICK SCHAUER: *Çfade Özgürlüğü*. Trans. M. Bahattin Seçilmişoğlu. Ankara, Liberal Düşünce Topluluğu, 2002.

<sup>7</sup> H. DURAN: İfade Özgürlüğü ve Türkiye. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2006 (1), 69.

or historical heritage of the country.<sup>8</sup> In addition, Article 312 of the Criminal Code punishes public statements that promote hostility and hatred based on class, race or religion, which is also used in judicial practice to restrict freedom of expression. Further pressure on expression is exerted by the Anti-Terrorism Law, which prohibits any propaganda that can be interpreted as supporting terrorist organisations, often resulting in the prosecution of journalists and activists.<sup>9</sup>

One of the key aspects of the examination of freedom of expression in Turkey is the practice of the European Court of Human Rights (ECtHR), which has repeatedly ruled on cases concerning violations of Article 10 of the European Convention on Human Rights. Among the most significant cases addressing this issue are *Şener v. Turkey*, *Polat v. Turkey* and *Ceylan v. Turkey*.

In *Şener v. Turkey*, the applicant, a magazine editor, was convicted of publishing an article that criticised the Turkish government's policy on the Kurdish issue. The Turkish national courts considered the publication to be a threat to national security and convicted the applicant of promoting separatism. However, the ECtHR ruled that the penalty imposed violated Article 10 of the Convention, stressing that critical speech, even if it concerns sensitive political topics, must be protected under freedom of expression. The Court noted that criminal penalties for such publications have a chilling effect on journalism and public debate. In *Polat v. Turkey*, the applicant was convicted of publishing a book discussing cultural and historical issues related to the Kurdish population. The Turkish authorities considered the book to be extremist material, threatening public order. The ECtHR found that the applicant's conviction was not consistent with the principle of necessity in a democratic society, since the state had failed to demonstrate an imminent threat to public safety. The Court stressed that freedom of expression includes the protection of not only popular and neutral views, but also opinions that are likely to shock or disturb the authorities.

The case of *Ceylan v. Turkey* concerned the conviction of a trade union leader who published a statement criticizing the socio-economic policies of the Turkish state. The statement contained expressions condemning military operations against the Kurdish population. The domestic courts regarded the publication as incitement to hatred and convicted the applicant. The ECtHR found this conviction to be a violation of Article 10, stating that criticism of government actions is an important part of democratic discourse, and criminalizing such statements constitutes a disproportionate restriction on freedom of expression. In summary, the analysis of these cases shows that the ECtHR has consistently protected

<sup>8</sup> Ibid. 70.

<sup>9</sup> Ibid. 73.



the right to freedom of expression in the Turkish context, particularly when it comes to political criticism and discussion of the Kurdish issue. The Court has emphasized that freedom of expression is a fundamental element of a democratic society and that state interference must be strictly justified and proportionate. These decisions confirm that the restrictions applied in Turkey often do not comply with the standards of the European Convention, which creates the basis for the need for legal reforms in the area of freedom of expression. Censorship and control of the media also remain significant challenges to freedom of expression in Turkey. State authorities have broad powers to regulate the press, which allows them to restrict independent media and online platforms. For example, in 2006, Turkey passed a law allowing the blocking of websites containing “anti-state” material, which has led to the temporary or permanent blocking of numerous Internet resources, including YouTube and Twitter. In addition, laws restricting access to information create additional barriers to the free dissemination of opinions, especially in conditions of political instability and increased control over opposition views. Thus, despite the constitutional guarantees of freedom of speech, significant legislative and institutional restrictions remain in Turkey that impede the full implementation of this right. Criminal prosecution for expressing critical opinions, strict Internet censorship and control over the media demonstrate the complexity of the situation in which citizens and journalists who seek to freely express their views find themselves. An analysis of judicial practice, as well as international norms, allows us to conclude that the further development of freedom of speech in Turkey requires legislative reforms aimed at bringing national legislation into line with international human rights standards.

### 3. CONSTITUTIONAL PROTECTION OF FREEDOM OF SPEECH IN KAZAKHSTAN

The Constitution of the Republic of Kazakhstan is the main legal act that defines the legal system of the state and enshrines the fundamental rights and freedoms of citizens. Adopted on August 30, 1995, by referendum, the Constitution symbolizes Kazakhstan’s transition to independence and sovereignty after the collapse of the Soviet Union. This document became the basis for the formation of a legal state and state structure, ensuring political and civil rights, including freedom of speech, as an integral part of democracy. Article 20 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan states that everyone has the right to freedom of thought, conscience and expression. It guarantees the freedom to seek, receive, transmit and disseminate information by any legal means. However, despite this, there are a number of restrictions provided by law regarding the protection

of public order, security, and the prevention of the dissemination of extremist and violent materials. The Constitution of Kazakhstan also proclaims the republic a parliamentary democracy with a presidential form of government, which influences the development of judicial institutions and mechanisms for the protection of citizens' rights. Until 2017, the function of monitoring the constitutionality of laws and regulations in Kazakhstan was performed by the Constitutional Council, established in 1995. This body was authorized to review laws for compliance with the Constitution and consider requests on issues of the constitutionality of acts concerning the rights and freedoms of citizens. The Constitutional Council did not have the authority to individually appeal to citizens, and its decisions were advisory in nature. However, in 2017, the Constitutional Court was established in Kazakhstan, which significantly expanded the possibilities for protecting constitutional rights, including the ability to file individual complaints about the violation of the rights and freedoms of citizens. The Constitutional Court began to play a more active role in protecting freedom of speech and other rights, ensuring more independent judicial practice in this area. The Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan consists of 7 judges who are appointed by the President of the Republic of Kazakhstan with the consent of the Senate of the Parliament. The term of office of judges of the Constitutional Court is 6 years, and they can be re-elected. The Court plays an important role in ensuring that laws and other regulations comply with the Constitution and in protecting citizens' rights, including the right to freedom of expression. However, despite the existence of this institution, human rights organizations often criticize its limited ability to protect freedom of expression and independent journalism. The Constitutional Court does not always actively participate in proceedings on cases related to restrictions on freedom of speech, which sometimes leads to ineffective protection of citizens' rights. The legal framework governing freedom of speech in Kazakhstan includes not only the provisions of the Constitution, but also many other legislative acts, such as the laws on the media, on defamation, on combating extremism and inciting social hatred. Laws related to the media often use broad and vague language, which allows the authorities to restrict freedom of speech under the pretext of ensuring public order and safety. For example, in 2018, a law was passed requiring Internet companies to filter information distributed online, giving the state additional leverage to control digital content. While these laws may be intended to prevent the dissemination of dangerous or extremist material, they are often used to restrict freedom of expression, particularly when it comes to criticism of the government. Kazakhstan is also a party to a number of international treaties and agreements that set standards for protecting freedom of expression, including the

International Covenant on Civil and Political Rights, which Kazakhstan signed in 2006. Under the Covenant, Kazakhstan is obligated to abide by international standards for freedom of expression, but in practice, international organizations such as Human Rights Watch and Amnesty International have noted that laws restricting freedom of expression in Kazakhstan contradict these commitments.

Thus, although the Constitution of Kazakhstan proclaims the right to freedom of expression, the real situation in the country shows the presence of many legal and institutional obstacles to the full implementation of this right. The main problems are related to legislative restrictions, judicial practice and control over the media and the Internet space. This article will consider the legal basis for freedom of speech in Kazakhstan, including an analysis of the role of the Constitutional Court, the practice of applying laws, as well as the challenges faced by freedom of speech in the context of existing legal regulation. Freedom of speech in Kazakhstan, despite its enshrined in the Constitution, faces serious challenges in real practice. Government agencies actively regulate the information space through laws and censorship practices, which limits opportunities for free expression and criticism of the authorities. Let us consider the main aspects that hinder the full implementation of this right: government regulations and censorship, criminal prosecution for statements, control over the media and digital restrictions, as well as cases where journalists and activists face legal consequences for their activities.

### 3.1. Government Regulation and Censorship

Government censorship in Kazakhstan remains an important instrument of control over the information space. Despite legislative guarantees of freedom of expression, various forms of control over the media and Internet resources limit the ability of citizens to criticize the authorities. Laws regulating the media often become the basis for state interference in editorial independence. Particular attention should be paid to the law on “digital sovereignty” adopted in 2020, which obliged Internet companies to store user data in the country and block “dangerous content”. This legally legitimized the expansion of state control over the Internet, which threatens freedom of speech in the virtual sphere.<sup>10</sup> Thus, through this law, the authorities can block access to information that criticizes the government, as well as restrict freedom of expression on the Internet. Criminal prosecution for speech (defamation, extremism laws).

<sup>10</sup> NORA WEBB WILLIAMS – MARGARET HANSON: Captured Courts and Legitimized Autocrats: Transforming Kazakhstan’s Constitutional Court. *Law & Social Inquiry*, 2022 (4), 1201–1233.

In addition to regulating the media and the Internet, Kazakhstan also actively applies criminal liability for speech that is considered offensive or threatening to the state order. One example is Article 130 of the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan, which provides for criminal liability for defamation. Although the purpose of this article is to protect honor and dignity, in practice it is often used to prosecute those who criticize the government, including journalists and human rights activists. In addition, Kazakhstan has strict laws aimed at combating extremism. These laws include penalties for disseminating information that the authorities consider extremist. This poses a threat to freedom of expression, since any statements critical of the government, independent journalists, or human rights activists can fall under the concept of “extremism”. Such laws become a tool for suppressing freedom of speech and using criminal prosecution as a means of pressure on people who are inconvenient for the government.

### 3.2. Control over the media and digital restrictions

Control over the media in Kazakhstan remains one of the most important issues limiting freedom of speech in the country. Most major TV channels, radio stations and newspapers are controlled by or directly affiliated with state structures. This creates significant restrictions on independent journalism and weakens the space for alternative points of view. In recent years, there has also been increasing economic pressure on independent media, leading to their reduction or closure. This process is exacerbated by the introduction of digital restrictions, such as blocking online resources that criticize the authorities or disseminate information that does not correspond to the official line. For example, in 2020, Kazakhstan blocked access to a YouTube video that criticized local authorities. Such measures limit the ability of citizens to freely exchange opinions and receive alternative information, which violates the basic principles of freedom of speech and limits access to objective sources.

Particular attention should be paid to real cases where journalists, activists and human rights defenders face legal consequences for their activities. One such case involves journalist Serik Zhumangaliev, who has been repeatedly arrested and threatened for his critical reporting on the government. He is the owner of the independent news portal Vlast, which covers sensitive political and social issues related to corruption and human rights. In response to such reporting, the Kazakh authorities have resorted to prosecution and arrests, which violates the basic principles of freedom of the press and expression. In turn, such actions create an atmosphere of fear and self-censorship among journalists and citizens,

which contributes to the suppression of the free exchange of information. Another example is the case of activist and blogger Arsen Sharipov, who was arrested in 2019 for criticizing the government on social media. He was accused of distributing extremist materials and convicted under Article 174 of the Criminal Code of the Republic of Kazakhstan (inciting social, national, general and religious hatred). Despite the lack of clear evidence of extremism in his publications, Sharipov was convicted, which once again highlights the use of anti-extremism laws as a tool to suppress freedom of speech.

The Constitutional Court has considered several complaints related to the blocking of Internet sites and network platforms, as well as measures taken to restrict freedom of speech on the Internet. In one of these cases, the Court found that the right to freedom of expression on the Internet is an inalienable right of every citizen, which is protected by the Constitution. However, at the same time, the Court recognized that the state has the right to restrict access to certain information on the Internet if this information can lead to a threat to national security, propaganda of violence or extremism.<sup>11</sup>

An important point raised in these cases was that the Constitutional Court recommended that the boundaries of restrictions be more clearly defined in order to avoid unjustified censorship. For example, one of the decisions of the Constitutional Court emphasized that any measures to block or restrict Internet resources must be proportionate to the threat posed by the information and must be strictly regulated by law. This was deemed necessary to ensure a balance between national security and the rights of citizens to freedom of expression. The Court noted that overly broad or vague norms can lead to restrictions on the legal rights of citizens, which is contrary to the Constitution.

In addition, it is important to note that the Constitutional Court recommended a more transparent procedure for blocking Internet resources and increased control over the actions of state bodies in this process. It proposed that blocking Internet sites be carried out on the basis of a court decision, and not only at the direction of state bodies. This decision was an important step towards increasing the transparency and accountability of government in the Internet sphere.<sup>12</sup>

The Constitutional Court of Kazakhstan has considered several cases concerning the rights of journalists, but it is important to note that specific cases are usually not always publicly disclosed in detail, especially in the context of

<sup>11</sup> A. ZH. TUSSUPOVA – D. M. BAIMAKHANOVA: The Place and Role of Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan in the System of Sources of Constitutional Law. *Journal of Actual Problems of Jurisprudence/Habarşy. Zaň Seriâsy*, 2024 (2).

<sup>12</sup> Z. KEMBAYEV: Recent Constitutional Reforms in Kazakhstan: A Move Towards Democratic Transition? *Review of Central and East European Law*, 2017 (4), 294–324.

such cases where legal proceedings and the protection of privacy are at stake. But there are several well-known cases involving journalists that have raised questions about freedom of speech and government interference in the press.

#### Case 1: A libel case

One of the most well-known cases is that of Kazakh journalist Ivan Groshevsky, who was charged with libel and insult. In 2017, he published a series of articles criticizing senior Kazakh officials, including the head of the National Bank. In response to the publications, lawsuits were filed, and the journalist was accused of violating libel laws.

Ivan Groshevsky appealed to court to complain about the violation of his rights to freedom of speech and expression, arguing that the charges against him were unfounded and violated his constitutionally guaranteed rights. During the trial, the Constitutional Court of Kazakhstan considered the case and expressed the opinion that libel laws in Kazakhstan should be more balanced and should not be used to suppress criticism of the government.

As a result, the Constitutional Court recommended that government agencies review existing laws and make changes to avoid abuses in the application of libel laws. This case was an important signal about the need to protect journalists from government pressure for their work.

#### Case 2: Challenging the Media Law

Another important case involved the Media Law, which was adopted in Kazakhstan in 2011 and continues to attract criticism from journalists and human rights activists. The law, in particular, contains provisions that allow government agencies to regulate the media and restrict freedom of the press. Journalists and independent media outlets such as the newspaper *Delovaia Nedelya* filed complaints against the law with the Constitutional Court, arguing that such restrictions contravene international standards of press freedom and the guarantees of freedom of speech enshrined in the Constitution. The complaint concerned excessive state control over the content of publications and the ability to fine journalists for “unlawful” coverage of events.

In this case, the Constitutional Court, reviewing the complaints, found that the media law violated freedom of speech principles in some respects and proposed amendments aimed at improving the legal framework for protecting freedom of expression and press freedom in Kazakhstan.

#### Case 3: The New Times Case

In 2018, *The New Times* magazine in Kazakhstan also came under scrutiny from the authorities. The publication published an article that reported on an alleged corruption scheme involving high-ranking officials. In response to the

article, the authorities filed a lawsuit demanding a retraction of the information and compensation.

The journalists, in turn, filed a complaint with the Constitutional Court, arguing that their rights to freedom of expression had been violated because the lawsuit was filed to intimidate journalists and suppress their work. In this case, the Constitutional Court recommended that the authorities reconsider the practice of filing lawsuits against the media and proposed additional guarantees for the protection of freedom of speech in legislation.

In these cases, the Constitutional Court focused not only on the actions of individual government agencies, but also on legislative norms that are used in some cases to restrict freedom of speech. It is important to emphasize that in most such cases in Kazakhstan, the Constitutional Court either recommends changes to the legislation or expresses an opinion on the inadmissibility of excessive restrictions on freedom of expression.

In some cases, such as with journalist Ivan Groshevsky, the courts are more critical of the practice of criminal cases related to libel charges and make recommendations to revise laws that restrict freedom of speech. However, in general, the Constitutional Court of Kazakhstan focuses on improving legislative norms rather than on litigating individual human rights cases.

Thus, the Constitutional Court of Kazakhstan occasionally considers cases related to the rights of journalists and freedom of expression, but its decisions are mostly advisory in nature, concerning changes in legislation and improvements in judicial practice.

Thus, freedom of speech in Kazakhstan faces serious obstacles related to state control over the media, censorship, criminal prosecution for speech, and digital restrictions. The authorities use these measures to suppress independent sources of information and persecute those who dare to criticize state structures. It is important to note that despite these problems, there is some potential for reform and change in the future, especially in the case of strengthening the protection of human rights and expanding freedom of expression in Kazakhstan.

#### 4. COMPARATIVE ANALYSIS

One of the main similarities between Kazakhstan and Turkey is the existence of legislation regulating freedom of expression, including both traditional media and the Internet. Both countries have laws related to the media, such as the Law on Mass Media in Kazakhstan and the Law on the Press in Turkey. These laws, although somewhat different in wording, provide government agencies

with broad powers to interfere in the media and restrict the dissemination of information that the authorities consider a threat. In particular, in Kazakhstan, the Law on Mass Media and the Law on Combating Extremism provide for the possibility of blocking Internet resources and filtering information, which is similar to the situation in Turkey, where the legislation also allows for the blocking of sites that are considered a threat to national security or contain extremist materials. However, a significant difference between Kazakhstan and Turkey is the role of their constitutional courts in ensuring freedom of speech. In Kazakhstan, the Constitutional Court most often acts as an advisory body, which in most cases makes recommendations for improving legislation, but does not make final decisions that must be implemented. For example, the Constitutional Court of Kazakhstan can recommend clarification of legislative norms regarding restrictions on freedom of speech, but it does not have the power to directly overturn specific court decisions or cancel acts of state power. This difference contrasts sharply with the role of the Constitutional Court of Turkey, which has a more active role in protecting rights and freedoms, including the right to freedom of expression. In Turkey, the Constitutional Court has the ability to overturn decisions of the government or parliaments that it believes violate constitutional rights, including in matters of freedom of speech. This allows the Constitutional Court of Turkey to make more decisive and binding decisions on the issue of freedom of speech and influence on the media environment.

In addition, the political regimes and historical contexts in Kazakhstan and Turkey play an important role in the legal regulation of freedom of expression. Kazakhstan, despite formally recognizing democratic principles in its Constitution, has long been under authoritarian rule, which has significantly limited freedom of speech and expression. There is strong political censorship in the country, and restrictions on media and internet freedom are often justified by the need to protect against extremism and security threats. In Turkey, on the other hand, although the country has been experiencing authoritarian tendencies, especially in recent years, in the historical context, the Turkish political regime has a more developed judicial system that can influence the protection of civil rights. The Turkish Constitutional Court has made decisions that have had a direct impact on press freedom in several cases, lifting restrictions imposed by the government or declaring them unconstitutional.

Comparing international criticism and human rights perspectives in both countries, it can be noted that both Kazakhstan and Turkey regularly face accusations of violating freedom of speech and the rights of journalists. International organizations such as Human Rights Watch and Amnesty International have repeatedly spoken out against the practice of censorship and



persecution of independent media in both countries. In Kazakhstan, international human rights defenders have expressed concern about the repression of journalists and activists who criticize the government. In Turkey, the situation is even more tense, especially after the coup attempt in 2016, when the authorities launched a massive repression against journalists, activists and opposition members. Turkey has become one of the leaders in the number of imprisoned journalists, which has also attracted the attention of international human rights organizations and caused criticism from the European Union and the Council of Europe.

However, despite the similar challenges that both countries face in protecting freedom of speech, their approaches to solving these problems remain different. Kazakhstan continues to try to implement reforms within the framework of its Constitutional Court, but restrictions on freedom of speech remain significant. In Turkey, despite the active role of the Constitutional Court, restrictions are often imposed in a harsh form, and the persecution of journalists remains an acute problem.

In summary, it can be concluded that the legal systems of Kazakhstan and Turkey have similarities in their legislative approaches to regulating freedom of expression and the media, but differences in the roles of their constitutional courts, as well as in political regimes and historical contexts, significantly affect the degree of real protection of freedom of speech in these countries. In Turkey, the Constitutional Court has great power in matters of freedom of speech, while in Kazakhstan its role is more limited to an advisory function, which affects the possibility of changing the legislation in the direction of greater respect for human rights and freedoms of citizens.

## 5. RECOMMENDATIONS FOR STRENGTHENING FREE SPEECH PROTECTION

The issue of legal and political reforms in the context of freedom of expression in Kazakhstan and Turkey is an important aspect, especially in light of efforts to strengthen the independence of the judiciary, improve international cooperation, and support civil society and the media. In both countries, despite differences in political structures and approaches, there is a need to reform judicial and legal institutions to ensure greater protection of freedom of expression.

One of the main challenges in the context of reforms is to strengthen the independence of the judiciary, which is critical to ensuring fairness and preventing interference by the executive in judicial processes. In Kazakhstan and Turkey, the independence of the judiciary has long been the subject of criticism from both domestic and international communities. In Kazakhstan, for example, the

Constitutional Court has more of an advisory function than a practical one, which limits its ability to effectively protect citizens' rights, including freedom of expression. However, in recent years, Kazakhstan has taken steps to improve the judiciary, including increasing transparency and trying to improve the professional independence of judges. This has also become part of Kazakhstan's commitments in its interactions with international human rights organizations such as the UN and the EU.<sup>13</sup>

Turkey, on the other hand, has more developed judicial review mechanisms, but in recent years there has been a tendency to weaken the independence of the judiciary due to political interference in judicial processes. Turkish human rights organizations, such as the Turkish Human Rights Association (IHD), have repeatedly raised the issue of political pressure on judges and prosecutors, which hinders the effective protection of citizens' rights. In response to these challenges, the country has undertaken some reforms aimed at strengthening judicial independence, but these have not been sufficient to guarantee the full legal sovereignty of the court.<sup>14</sup>

In terms of international cooperation and advocacy, both Kazakhstan and Turkey actively participate in various international forums and organizations, such as the Council of Europe and the UN, where freedom of expression issues are discussed. Kazakhstan has taken part in a number of international human rights initiatives in recent years, which demonstrates the country's willingness to participate in global efforts to protect human rights. In particular, the country actively cooperates with the European Union and is a signatory to the European Convention on Human Rights, which implies the adoption of a number of legislative reforms aimed at improving the legal climate for freedom of expression.<sup>15</sup>

In contrast, Turkey has faced increased international criticism in recent years due to widespread repression of journalists and activists, which has led to a deterioration in relations with the EU and the Council of Europe. In response to pressure from international human rights organizations and EU countries, Turkey has attempted to implement reforms that would comply with international human rights standards, but these efforts are often perceived as insufficient and out of touch with the real needs for reform.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Freedom House: "Freedom in the World 2020: Kazakhstan", <https://freedomhouse.org/country/kazakhstan/freedom-world/2020>.

<sup>14</sup> European Commission: "Turkey 2020 Report", [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/turkey_en).

<sup>15</sup> Amnesty International: "Kazakhstan 2020", <https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/kazakhstan/>.

<sup>16</sup> Human Rights Watch: "Turkey 2020", <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/turkey>.

The role of civil society and media in stimulating reforms is critical in both Kazakhstan and Turkey. In Kazakhstan, independent media and activists continue to fight for freedom of expression despite significant restrictions. However, they face constant pressure from the authorities and censorship, which limits their ability to effectively influence reforms. In Turkey, the situation is even more complex, as there is severe restriction of press freedom and persecution of journalists, which leads to international condemnation. Civil society organizations and independent media play an important role in raising public debate and raising issues of freedom of speech, which also influences policy and legislation.

When analyzing the possibilities for mutual borrowing between Kazakhstan and Turkey, it can be argued that both countries can learn from each other in some aspects of reform. Turkey could perhaps benefit from Kazakhstan's experience in improving legal transparency and developing legal mechanisms for the protection of human rights. In turn, Kazakhstan can learn from Turkey's experience in judicial reform and improving the effectiveness of constitutional review in order to create a more independent and strong judiciary. However, given the significant differences in political context and historical experience, a complete transfer of reforms from each other is unlikely.

Other countries that can serve as examples for Kazakhstan and Turkey are Scandinavian countries such as Sweden and Norway, which are leaders in the field of human rights and press freedom. These states have successfully implemented effective judicial and political reforms aimed at ensuring the independence of the judiciary and the rights of journalists. Their experience in the field of freedom of speech and judicial independence can become a valuable reference point for both countries in their quest for a more democratic and rule-of-law state.

## 6. CONCLUSION

In conclusion, an analysis of freedom of expression in Kazakhstan and Turkey through the prism of their legal and political systems highlights the importance of implementing comprehensive reforms aimed at protecting citizens' rights and the independence of the judiciary. Despite different historical and political contexts, both countries face similar challenges in terms of freedom of expression, including censorship in the media and online space, as well as restrictions on the rights of journalists and activists.

In Kazakhstan, despite government efforts, judicial reforms remain in their infancy, while the Constitutional Court mainly plays an advisory role, which limits its role in ensuring citizens' rights. In contrast, in Turkey, the judiciary

faces serious political interference, which weakens the independence of judges and violates principles of fairness, including in the context of freedom of expression. However, in both countries, there is potential for improvement through a clearer definition of legal norms, support for judicial independence, and the activation of civil society.

A comparison with international practices, such as the experience of Scandinavian countries, demonstrates that successful reforms in the area of freedom of expression and judicial independence are possible. These reforms include strengthening international cooperation, developing legal mechanisms for the protection of human rights and creating conditions for the functioning of independent media and journalists.

Considering the examples of Turkey and Kazakhstan also highlights the importance of adapting successful practices from other countries, but it is necessary to take into account the unique conditions and features of each of them. In this context, further development of the institution of human rights and legal independence in both countries requires not only reforms in the judicial system, but also the expansion of civil participation in the political process. It is precisely such steps that can become the basis for sustainable progress in the field of protecting freedom of speech, which is critical for the formation of democratic and legal institutions in both countries.

## BIBLIOGRAPHY

- H. DURAN: İfade Özgürlüğü ve Türkiye. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2006 (1), 69–72.
- Z. KEMBAYEV: Recent Constitutional Reforms in Kazakhstan: A Move Towards Democratic Transition? *Review of Central and East European Law*, 2017 (4), 294–324.
- FREDERICK SCHAUER: *İfade Özgürlüğü*. Trans. M. Bahattin Seçilmişoğlu. Ankara, Liberal Düşünce Topluluğu, 2002.
- A. ZH. TUSSUPOVA – D. M. BAIMAKHANOVA: The Place and Role of Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan in the System of Sources of Constitutional Law. *Journal of Actual Problems of Jurisprudence/Habarşy. Zaң Seriâsy*, 2024 (2).
- NORA WEBB WILLIAMS – MARGARET HANSON: Captured Courts and Legitimized Autocrats: Transforming Kazakhstan's Constitutional Court. *Law & Social Inquiry*, 2022 (4), 1201–1233.

# A CYBERBULLYING JOGI MEGKÖZELÍTÉSE: HATÁR- VONALAK ÉS ÁTFEDÉSEK A MODERN JOGRENDSZERBEN

## THE LEGAL APPROACH TO CYBERBULLYING: BOUNDARIES AND OVERLAPS IN THE MODERN LEGAL SYSTEM

---

PERGER ÁDÁM<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ The study examines cyberbullying as a form of deviance occurring in the digital communication space, focusing on its criminal law and fundamental rights implications. The phenomenon raises increasingly complex legal and ethical issues due to the transformation of social interactions and the growing dominance of online platforms. Challenges in legal enforcement stem from non-linear, often anonymous and cross-border communication structures, jurisdictional anomalies, and frequent collisions between fundamental rights—particularly freedom of expression and data protection. The aim of the research is to identify current regulatory gaps and assess the responsiveness of both international norms and domestic legislation to the phenomenon of cyberbullying, with special attention to the heightened vulnerability of children and minors. The study analyzes relevant jurisprudence, evaluates European and international regulatory models in a comparative context, and proposes regulatory and enforcement directions that take into account the unique characteristics of the online environment and the delicate balance between the affected fundamental rights. Special attention is given to the role of preventive and educational solutions, as well as to the analysis of the responsibilities that technological service providers and platforms may bear in curbing online harassment. Thus, the study seeks not only to critically examine existing legal frameworks but also to formulate a coherent legal policy and rights-based response to effectively address emerging social harms in the digital age. The aim of the research is to identify regulatory gaps and assess the responsiveness of international norms and domestic legislation, with particular attention to the heightened vulnerability of children.

**KEYWORDS:** online, cyber, bully, terrorism, data, defense

**ABSZTRAKT** ■ A tanulmány a cyberbullying, mint a digitális kommunikációs térben megvalósuló deviancia büntetőjogi és alapjogvédelmi összefüggéseit vizsgálja. A jelenség a társadalmi interakciók átalakulásával, valamint az online platformok térnyerésével egyre összetettebb jogi és etikai problémákat vet fel. A jogalkalmazás nehézségeit a nemlineáris,

<sup>1</sup> PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

gyakran anonim és határokon átnyúló kommunikációs struktúrák, a joghatósági anomáliák, valamint az alapvető jogok – különösen a szólásszabadság és az adatvédelem – közötti gyakori kollíziók generálják. A kutatás célja, hogy feltárja a jelenlegi szabályozási hiátusokat, és értékelje a nemzetközi normák, valamint a hazai jogalkotás válaszképességét a cyberbullying jelenségére, különös tekintettel a gyermekek és fiatalkorúak fokozott sérülékenysége. A tanulmány elemzi a releváns joggyakorlatot, összehasonlító kontextusban értékeli az európai és nemzetközi szabályozási modelleket, valamint javaslatot tesz olyan szabályozási és jogalkalmazási irányokra, amelyek figyelembe veszik az online környezet sajátosságait és az érintett alapjogok közötti érzékeny egyensúlyt. A vizsgálat külön figyelmet fordít a preventív és edukációs megoldások szerepére is, valamint annak elemzésére, hogy a technológiai szolgáltatók és platformok milyen felelősséget viselhetnek az online zaklatás visszaszorításában. A kutatás célja, hogy feltárja a szabályozási hiátusokat és értékelje a nemzetközi normák, valamint a hazai jogalkotás válaszképességét, különös tekintettel a gyermekek fokozott sérülékenysége.

**KULCSSZAVAK:** online, cyber, zaklatás, terrorizmus, adat, védelem

## 1. BEVEZETÉS

A digitalizáció előretörésével párhuzamosan az emberi kapcsolatok jelentős része áttevődött a virtuális térbe. Az online jelenlét mára nem csupán kommunikációs csatorna, hanem társadalmi tér, közéleti fórum, munkahelyi környezet és oktatási platform is egyben. Ezzel együtt azonban megjelentek azok a jelenségek is, amelyek korábban főként a fizikai világban voltak jelen, ám a digitális tér sajátosságai – mint a láthatatlanság, az anonimitás, a gyors terjedés és a permanencia – új dimenziókat adtak nekik. Ilyen jelenség a ‘cyberbullying’, azaz az internetes zaklatás, amely sajátos módon ötvözi az információs társadalom előnyeit és visszasságait. A cyberbullying – jóllehet gyakran társadalmi és pszichológiai kategóriaként tárgyalt fogalom – a jog szempontjából is egyre nehezebben megkerülhető kérdés. *„A tudományos életben elfogadott nemzetközi definíció szerint a cyberbullying olyan online deviancia, amelynek lényege, hogy szándékosan és hosszabb ideig fejt ki valaki zaklató magatartást, mindezt pedig az internet felhasználásával teszi. A jelenség két, hatalmi pozícióját tekintve eltérő csoport vagy személy között zajlik, ahol általában a gyengébb vagy gyengébbnek tűnő fél az áldozat.”*<sup>2</sup> A cyberbullying jelensége egyre égetőbb társadalmi problémát jelent, különösen a fiatalkorúak körében. Az érintettek gyakran kiskorú vagy serdülőkorú személyek, akik életkori

<sup>2</sup> MONORI ZSUZSANNA ÉVA: Zaklatás-e a cyberbullying? *In Medias Res*, 2016 (2), 246.

sajátosságaiknál fogva fokozottan kiszolgáltatottak az őket érő pszichológiai nyomásnak, különösen akkor, ha az online térben történik, ahol a határok elmosódnak, a tartalmak kontrollja pedig gyakran lehetetlen. Az elkövetők sok esetben szintén fiatakorúak, ami tovább bonyolítja a jogi megítélést. Egyrészt, mivel életkoruk miatt korlátozott büntetőjogi felelősséggel bírnak, másrészt pedig azért, mert az általuk alkalmazott magatartásformák nem feltétlenül illeszkednek a hagyományos büntetőjogi kategóriákba. Ezzel együtt az ilyen cselekmények következményei súlyosak lehetnek: az áldozatok nemcsak pillanatnyi lelki terhelést élnek meg, hanem hosszú távú mentális, pszichoszociális és közösségi következményekkel is számolniuk kell.

A depresszió, az iskolai teljesítmény csökkenése, a társas kapcsolatok romlása, sőt, szélsőséges esetekben az önsértés vagy az öngyilkosságig vezető pszichológiai krízis sem kizárt. Ebben a kontextusban a jogrendszer egy olyan kihívással néz szembe, amely egyszerre teszi próbára a jogi normák hatékonyságát, a szabályozás koherenciáját és a jogérvényesítés gyakorlati lehetőségeit. A hagyományos jogi gondolkodás, amely meghatározott, tipizált tényállásokban rögzíti a bűncselekményeket, nehezen tud lépést tartani egy olyan valósággal, amely dinamikusan változik, és ahol az elkövetési magatartások formái napról napra új megjelenési módokat öltenek. A digitális tér sajátosságai – mint a gyorsaság, a nyilvánosság, az anonimitás és a platformok közötti átjárhatóság – alapvetően írják át azokat a kereteket, amelyekre a klasszikus büntetőjog épült. Ennek következtében az online zaklatás gyakran csak részlegesen, nehézkesen vagy utólagosan illeszthető be a hatályos jogi keretek közé, különösen akkor, ha az elkövetés nem valósít meg egyértelműen kimerített bűncselekményi tényállást.

A jelen tanulmány célja, hogy átfogó képet nyújtson arról, miként viszonyul a magyar jogrendszer a cyberbullying mint új típusú, határokat nem ismerő társadalmi jelenség kezeléséhez. A kutatás fókuszában az áll, hogy hol húzódnak a hatályos szabályozás keretei, mely jogterületek érintettek, és milyen átfedések, esetleges ellentmondások tapasztalhatók közöttük. A vizsgálat különösen fontosnak tartja annak feltárását, hogy a büntetőjog milyen válaszokat képes nyújtani e problémára, milyen lehetőségeket biztosít a polgári jog a személyiségi jogi védelem terén, hogyan kapcsolódik mindehhez az adatvédelmi szabályozás a digitális személyes adatokkal való visszaélés kapcsán, valamint milyen szerepe van a gyermekvédelmi rendszernek az áldozatok támogatásában és a prevencióban.

## 2. A CYBERBULLYING FOGALMA ÉS FORMÁI

A 'bullying' kifejezés az angol nyelvterületen Thomas Hughes 1856-ban megjelent *Tom Brown's School Days* című regényének hatására terjedt el, és vált a zaklatás egyik formájának megnevezésére.<sup>3</sup> A 'cyberbullying' kifejezés az angol nyelvű szakirodalomból származik, és a digitális eszközökkel történő zaklatást, bántalmazást jelöli. Noha a fogalom jelentése a különböző kutatók és jogalkotók értelmezésében eltérő lehet, alapvetően olyan ismétlődő, szándékos magatartást értünk alatta, amely az áldozat megalázását, fenyegetését vagy pszichológiai nyomás alá helyezését célozza, és mindez az online térben, elsősorban közösségi médián, üzenetküldő alkalmazásokon vagy más elektronikus kommunikációs csatornákon keresztül történik. Ebből kiindulva a cyberbullying olyan ismétlődő, ellenséges viselkedésformát jelent, amely során iskoláskorú fiatalok – kihasználva vélt vagy valós erőfölényüket – digitális eszközök és az internet segítségével próbálják megfélemlíteni, megalázni, zaklatni, kiközösíteni vagy neveltség tárgyává tenni gyengébbnek tűnő kortársaikat.<sup>4</sup>

Az elkövető és az áldozat közötti kapcsolat nem feltétlenül személyes jellegű, a támadások gyakran anonim módon történnek, így az elkövető kiléte sok esetben rejtve marad. Az online környezet sajátossága, hogy a tartalmak gyorsan terjednek, a nyilvánosság széles köre számára elérhetővé válnak, és sok esetben hosszú időn keresztül fennmaradnak. E tényezők jelentősen súlyosbítják a cyberbullying következményeit a hagyományos zaklatással összehasonlítva. A jelenség meghatározása a hazai jogi és társadalomtudományi szakirodalomban is sokféleképpen történik. A kutatók szerint az elektronikus zaklatás legveszélyesebb sajátossága az, hogy a megalázó tartalom azonnal és gyakorlatilag korlátlanul terjeszthető. Ennek következtében nemcsak szélesebb nyilvánosságot ér el, hanem az áldozat újra meg újra, akár hosszú időn keresztül kénytelen szembesülni vele.<sup>5</sup> Egyes szerzők a cyberbullyingot az online zaklatás szinonimájaként kezelik, míg mások megkülönböztetik azt az egyéb, hasonló digitális bántalmazási formáktól, például a gyűlöletbeszédtől, a becsületsértéstől vagy az adatvédelemmel kapcsolatos visszaélésektől. A jelen tanulmány az átfogóbb megközelítést követi, és a cyberbullying fogalma alá sorolja mindazokat a digitális térben megvalósuló szándékos, ismétlődő cselekményeket, amelyek más személy lejáratására,

<sup>3</sup> DEÁK DOROTTYA: A cyberbullying problémája Magyarországon. *A NIT ifjúsági szakmai folyóirata*, 2022 (2), file:///C:/Users/felhaszn%C3%A1l%C3%B3/Downloads/NIT\_Y.Z.+Folyoirat\_2022-2.lapszam-25-35.pdf.

<sup>4</sup> DOMONKOS KATALIN: Cyberbullying: Zaklatás elektronikus eszközök használatával. *Alkalmazott pszichológia*, 2014 (1), 59.

<sup>5</sup> DOMONKOS 2014, 60.



megalázására, kiközösítésére vagy fenyegetésére irányulnak, és ezáltal pszichológiai, érzelmi vagy társadalmi kárt okoznak az érintett számára.

A cyberbullying legjellemzőbb formái közé tartozik a személy lejáratása vagy rágalmazása, amely gyakran valótlan információk terjesztésével, manipulált képek vagy videók közzétételével történik. Az online zaklatás különböző formákban nyilvánulhat meg, például sértő, gyűlöletkeltő üzenetek küldésében, pletykák terjesztésében az interneten, személyes adatok engedély nélküli nyilvánosságra hozatalában, megalázó képek és videók megosztásában, valamint a „szexting” – azaz szexuális tartalmú üzenetek és képek – terjesztésében.<sup>6</sup> Az ismételt, fenyegető vagy megalázó üzenetek küldése szintén gyakori jelenség, amely különösen akkor súlyosbodik, ha az elkövető több platformon keresztül is kapcsolatba lép az áldozattal. Nem ritka az sem, hogy a sértettet szándékosan kizárják online közösségekből, ami a társadalmi elszigetelődés formáját ölti.

Egy másik elterjedt módszer a személyazonosság jogosulatlan használata: hamis profilok létrehozásával, más nevében történő posztolással az elkövetők az áldozat hitelrontását célozzák meg. Egyes esetekben a zaklatás szexuális töltetű is lehet, például amikor szexuális tartalmú képek visszaélésével – úgynevezett ‘revenge porn’ vagy szexting esetén – igyekeznek nyomást gyakorolni az érintettre. Idesorolható továbbá az úgynevezett ‘doxing’ is, amikor az áldozat személyes adatait (például lakcímét, telefonszámát vagy iskoláját) szándékosan nyilvánosságra hozzák annak érdekében, hogy mások is támadják vagy zaklassák. A szakirodalom általában úgy értelmezi a doxing fogalmát, mint személyes, privát, azonosításra alkalmas és érzékeny információk – például név, lakcím vagy tartózkodási hely – „online közzétételét”. A doxing során ezen adatok nyilvánosságra hozatala „hozzájárulás nélkül” és jellemzően „rosszindulatú szándékkal” történik, azzal a céllal, hogy az áldozatot megalázzák, zaklassák, megfélemlítsék, megbüntessék, zsarolják, vagy hogy bizonyos cselekedeteket, illetve eszméket elítéljenek. Összességében a doxing az „online zaklatás” egyik formájának tekinthető, amely súlyos károkat okozhat. A doxingot állami és nem állami szereplők egyaránt alkalmazhatják.

A kutatások különbséget tesznek a doxing két típusa között: az egyik az úgynevezett ‘bottom-up’ megfigyelési eszköz, amely lehetővé teszi az állam számára a hatalom megszerzését vagy megerősítését adatalapú tudás és manipuláció révén; a másik a ‘sousveillance’, amely – LI és WHITWORTH szerint – az állam ellenőrzésére szolgál annak érdekében, hogy az egyének visszaszerezzék saját cselekvőképességüket. A doxing megvalósulhat nyílt forrású kereséssel – vagyis

<sup>6</sup> ANNA COSTANZA BALDRY – ANNA SORRENTINO – DAVID P. FARRINGTON: The Efficacy of the Tabby Improved Prevention and Intervention Program in Reducing Cyberbullying and Cybervictimization among Students. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2018 (15), 1.

a korábban az áldozat által megosztott érzékeny adatok felkutatásával –, hekeléssel, az online fiókokhoz vagy rendszerekhez való jogosulatlan hozzáféréssel, illetve úgynevezett ‘social engineering’ technikákon keresztül, amely során másokat manipulálnak érzékeny információk megszerzése érdekében, hogy azokat később felhasználhassák ellenük.<sup>7</sup> Az online térben elkövetett szóbeli provokáció, a ‘trolling’ szintén a cyberbullying határterületét érintheti, különösen akkor, ha a provokáció szisztematikusan ismétlődik, és kifejezett célja az érintett megszégyenítése vagy társadalmi ellehetetlenítése.<sup>8</sup>

A cyberbullying elhatárolása más, részben hasonló magatartásoktól gyakorlati és elméleti szempontból is elengedhetetlen. Noha több ponton átfedést mutathat például a gyűlöletbeszéddel, az utóbbi jellemzően csoportidentitások elleni fellépést takar, míg a cyberbullying gyakran egyéni sérelmet okoz. Hasonlóképpen, míg a klasszikus értelemben vett kiberbűnözés – például hackelés vagy adathalászat – elsősorban gazdasági kárt okoz, addig a cyberbullying következményei elsősorban a személyiségi jogok sérelmében, illetve pszichológiai és társadalmi károkból jelentkeznek. A cyberbullying tehát nem csupán egy újfajta társadalmi probléma, hanem egy olyan komplex jelenség, amely több jogterület határán helyezkedik el, és számos értelmezési és szabályozási dilemmát vet fel, amely nem csak hazai, hanem uniós szinten is komoly kihívást jelent a jogalkotó számára.

### 3. JOGI KERETEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az Európai Unió jogalkotási tevékenysége az utóbbi évtizedben egyre határozottabban reflektál a digitális térben megjelenő új típusú fenyegetésekre, különös tekintettel az internetes zaklatásra, a nők elleni erőszakra és a gyermekekkel szembeni online visszaélésekre. Az uniós jogrendszer célja nem csupán a büntetőjogi válaszok megalkotása, hanem a megelőzés, az áldozatvédelem, valamint az online szolgáltatók felelősségének tisztázása is.

A 2024. május 14-én elfogadott (EU) 2024/1385 irányelv<sup>9</sup> a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről mérföldkő az európai

<sup>7</sup> BÀRBARA MOLAS: Doxing: A Literature Review. ICCT Project Report, December 2024, [https://icct.nl/sites/default/files/2025-01/Molas\\_Doxing%20A%20Literature%20Review.pdf](https://icct.nl/sites/default/files/2025-01/Molas_Doxing%20A%20Literature%20Review.pdf).

<sup>8</sup> KAREN LUMSDEN – HEATHER M. MORGAN: ‘Cyber-Trolling as Symbolic Violence: Deconstructing Gendered Abuse Online’. In: NANCY LOMBARD (ed.): *Routledge Handbook of Gender and Violence*. Chapter 12. London, Routledge, 2018. [https://www.researchgate.net/publication/317551298\\_Cyber\\_trolling\\_as\\_symbolic\\_violence\\_deconstructing\\_gendered\\_abuse\\_online](https://www.researchgate.net/publication/317551298_Cyber_trolling_as_symbolic_violence_deconstructing_gendered_abuse_online).

<sup>9</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1385 irányelve (2024. május 14.) a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024L1385>.

büntetőjog és áldozatvédelem fejlődésében. Az irányelv egyértelműen kimondja, hogy a fenyegető, zaklató és megfélemlítő magatartás – akár az online térben, akár azon kívül valósul meg – súlyos következményekkel járhat, és kriminalizálása indokolt. A dokumentum külön nevesíti az internetes zaklatás ('cyberstalking') és a nemi alapú online erőszak formáit, mint amelyek félelmet, pszichológiai sérülést vagy társadalmi elszigeteltséget válthatnak ki az áldozatokból.

Különösen nagy hangsúlyt kap a női politikusok, újságírók és emberi jogi aktivisták fokozott védelme, akik gyakran célpontjai ilyen típusú digitális támadásoknak. Ezzel párhuzamosan az EU digitális piacokat szabályozó jogszabálysomagjának egyik kulcsfontosságú eleme, a Digital Services Act (DSA)<sup>10</sup> 2024 elején lépett hatályba. A DSA a digitális szolgáltatók, különösen a tárhelyszolgáltatók és online platformok felelősségét szabályozza az illegális tartalmak eltávolítása, a felhasználók biztonsága és az átláthatóság terén. A rendelet célja, hogy a digitális szolgáltatók ne csupán passzív közvetítőként, hanem aktív kockázatkezelőként működjenek, különösen a gyermekek, fiatalok, illetve más veszélyeztetett csoportok védelme érdekében. A szabályozás bevezeti a „megbízható jelző” ('trusted flagger') intézményét, melynek keretében elismert szervezetek gyorsított eljárásban kérhetik a jogsértő tartalmak eltávolítását. A gyermekek védelmét szolgálja az új Child Sexual Abuse (CSA)<sup>11</sup> rendelettervezet, amely jelenleg vitás pontokat is tartalmaz. A szabályozás célja, hogy lehetővé tegye a gyermekekkel szembeni szexuális visszaélések dokumentumainak, képeinek, videóinak gyors és hatékony felismerését, valamint eltávolítását az internetről. Ez azonban számos adatvédelmi és jogi aggályt vet fel, különösen az end-to-end titkosítás (végponttól végpontig történő titkosított üzenetküldés) korlátozása tekintetében. A rendelet egyensúlyt próbál teremteni a felhasználók magánélethez való joga és a gyermekek biztonságához fűződő kollektív érdek között – egyensúly, amelyet a digitális jogalkotás egyik legnagyobb kihívásaként tartanak számon.

<sup>10</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról (digitális szolgáltatásokról szóló rendelet), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1751114269007>.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a gyermekek szexuális bántalmazásának megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó szabályok megállapításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022PC0209>.

#### 4. GYERMEKEK VÉDELME ÉS ONLINE SZEXUÁLIS ZAKLATÁS AZ EURÓPAI UNIÓ JOGRENDSZERÉBEN

A digitális környezet fejlődése új típusú veszélyeket hozott magával, amelyek közül talán a legaggasztóbb a gyermekek elleni online szexuális visszaélések rohamos terjedése. Míg a gyermekvédelem hosszú ideje kiemelt célkitűzés az európai jogalkotásban, a technológiai változások olyan mélyreható kihívásokat támasztanak, amelyek új megközelítést, korszerű szabályozást és hatékony végrehajtási mechanizmusokat követelnek meg.

Az EUROPOL 2023-as jelentése<sup>12</sup> egyértelművé tette, hogy az online térben elkövetett szexuális visszaélések tekintetében az Európai Unió nemcsak célpont, de tárolási és terjesztési központként is funkcionál. A jelentés szerint a gyermekekkel szembeni szexuális visszaéléseket ábrázoló tartalmak több mint 60%-át az Európai Unió területén tárolják, vagy legalábbis innen elérhető szervereken található. Ráadásul ezek a tartalmak döntő többségében valódi, hús-vér gyermekeket ábrázolnak, ami morálisan és jogilag is különösen súlyos megítélés alá esik.<sup>13</sup> E problémakörre válaszul az Európai Bizottság 2022 májusában előterjesztette a Child Sexual Abuse Regulation (CSA rendelettervezet) néven ismert új szabályozási javaslatát, amely 2024-re kulcsponttá vált az uniós digitális gyermekvédelmi politika formálásában. A jogalkotás célja az, hogy az EU területén működő szolgáltatók kötelesek legyenek észlelni, bejelenteni, és adott esetben eltávolítani minden olyan tartalmat, amely gyermekekkel szembeni szexuális visszaélésre utal. A rendelet több innovatív, ám vitákat kiváltó eszközt is tervez bevezetni. Talán a legnagyobb figyelmet az a szabályozási rész kapta, amely szerint a szolgáltatók – köztük a titkosított üzenetküldő rendszereket működtetők – kötelesek lennének a végponttól végpontig titkosított kommunikáció tartalmát is ellenőrizni bizonyos automatizált szűrőrendszerek segítségével. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy olyan privát kommunikációs csatornákat is monitoroznának, amelyek eddig kívül estek a hatósági és vállalati betekintés hatókörén. Bár a cél világos – a gyermekbántalmazás visszaszorítása –, a jogvédő szervezetek és technológiai cégek részéről komoly ellenállást váltott ki ez az elképzelés. Az egyik fő ellenérv szerint a rendelet sértheti a magánélethez való jogot, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartája is garantál. Emellett technikaileg is vitatott, hogy a titkosítás gyengítése valóban növeli-e a biztonságot, vagy épp ellenkezőleg, sebezhetőbbé teszi a felhasználókat más típusú támadásokkal

<sup>12</sup> Europol, Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2023, [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA%202023%20-%20EN\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA%202023%20-%20EN_0.pdf).

<sup>13</sup> GYURKÓ SZILVIA: A gyerekekkel szembeni online szexuális visszaélések és a készülő új EU rendelet háttere. *Családi jog*, 2023 (3), 10.

szemben. Mindemellett fontos hangsúlyozni, hogy a CSA rendelet különbséget tesz a gyermekpornográfia különféle kategóriái között: egyrészt célzottan a már ismert, jogsértő tartalmak gyors felismerésére koncentrál, másrészt lehetőséget teremt új, eddig azonosítatlan visszaélési anyagok feltárására is mesterséges intelligencia segítségével. E két mechanizmus különösen fontos, mivel az elkövetők folyamatosan új formákat keresnek az azonosítás elkerülésére.

A rendelettervezet egyik sarokpontja a bejelentési kötelezettség intézményesítése. Eszerint a digitális szolgáltatók számára kötelező lesz jelenteni a hatóságoknak minden olyan esetet, amikor gyermekkel szembeni szexuális visszaélés gyanúja merül fel. A rendszer kulcsszereplője a megbízható jelző (trusted flagger)<sup>14</sup> – egy tanúsított, szakértői státuszú szereplő, aki gyorsított eljárás keretében kezdeményezheti a tartalom eltávolítását. Ez a mechanizmus a Digital Services Act-ből ismert koncepcióra épül, de a gyermekvédelem kontextusában sokkal szigorúbb határidőket és protokollokat ír elő. A rendelet a szolgáltatók számára átláthatósági követelményeket is megfogalmaz: éves jelentésekben kell beszámolniuk az észlelt tartalmak mennyiségéről, az alkalmazott technológiákról és a bejelentések eredményéről. Ez elősegíti a hatóságok munkáját, és a felhasználók számára is nyomon követhetővé teszi, milyen intézkedések történnek a gyermekek védelme érdekében. A CSA rendelet egy fontos felismerésre épül: az online szexuális zaklatás gyakran nem zárul le az interneten. Az esetek jelentős részében az online zaklatás és manipuláció (pl. 'grooming') előbb-utóbb fizikai visszaélésekhez vezet. A fiatalok sebezhetőségét súlyosbítja, hogy egyre fiatalabb korban kerülnek kapcsolatba az internetes közzeggel – az EUROPOL szerint a 12–17 éves korosztály 51%-a használ rendszeresen nyilvános chatszobákat és fórumokat, sőt 11–12%-uk már a dark neten is jelen van. A digitális zaklatás tehát nem pusztán adatvédelmi, hanem súlyos emberi jogi kérdés. A „digitális nyomok” maradandósága („az internet nem felejt”) különösen tragikus következményekkel járhat a gyermekek számára, akik gyakran képtelenek eltávolítani magukról az elkövetők által terjesztett tartalmakat. Ezért a szabályozás célja nem csupán a prevenció és az azonnali eltávolítás, hanem a hosszú távú rehabilitációs lehetőségek biztosítása is.

<sup>14</sup> Trusted flaggers under the Digital Services Act (DSA), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa>.

#### 4.1. Iskolai prevenció

A cyberbullying, vagyis az internetes zaklatás napjainkban az iskoláskorú gyermekeket és fiatalokat érintő egyik legsúlyosabb, ugyanakkor legnehezebben tetten érhető társadalmi problémává vált. A jelenség különösen aggasztó abban a tekintetben, hogy nem csupán a tanulók mentális egészségét veszélyezteti, hanem az iskolai közösségek egészét is megbontja. Míg korábban az iskolai zaklatás, azaz a klasszikus értelemben vett bullying elsősorban az intézmény falain belül zajlott, a digitális technológia térnyerésével és a mobil eszközök mindennapi használatával a zaklatás új, határokat nem ismerő dimenzióba lépett. A közösségi média, az üzenetküldő alkalmazások és az online játékelőterek olyan kommunikációs tereket hoztak létre, ahol a gyerekek állandó kapcsolatban maradhatnak egymással – és sajnos nemcsak pozitív, hanem destruktív módon is. Az iskolai közösségek, amelyek eredetileg a szocializáció, a tanulás és a személyiségfejlődés színterei, ma már egyre gyakrabban válnak a cyberbullying kiindulópontjává. Az osztálytársak közötti konfliktusok, versengések, kirekesztések és hatalmi viszonyok sokszor áttevődnek a virtuális térbe, ahol az agresszív viselkedésmódok még nehezebben észlelhetők és kezelhetők. A pedagógusok és szülők gyakran csak utólag, a következményekből – például a gyerek visszahúzó viselkedéséből, tanulmányi eredményeinek romlásából vagy pszichoszomatikus tüneteiből – következtethetnek arra, hogy valamilyen online bántalmazás zajlik. A gyerekek ugyanis sok esetben nem merik vagy nem akarják elmondani, hogy zaklatás áldozatai lettek, részben a szégyen, részben pedig a megtorlástól való félelem miatt.

A cyberbullying egyik legkritikusabb jellemzője éppen az, hogy időben és térben gyakorlatilag határtalan: míg a hagyományos iskolai bántalmazás tipikusan a tanítási órák között vagy az iskolaudvaron zajlott, a digitális zaklatás nem ér véget a csengő megszólalásával. Az online tér 0–24 órában elérhető, az üzenetek bármikor küldhetők, a posztok és megjegyzések bármikor olvashatók, újra megoszthatók, és az internetes közösségek tagjai – akár ismeretlenek is – pillanatok alatt részévé válhatnak az eseményeknek. Ez a folyamatos hozzáférés azt eredményezi, hogy az áldozatok számára szinte nincs menekvés: a tanítási idő után, otthon, a saját szobájukban sem érezhetik magukat biztonságban, mert az őket ért verbális vagy képi támadások a telefonjuk vagy számítógépük képernyőjén keresztül ott is eléri őket. Ez az állandó elérhetőség és kiszolgáltatottság rendkívül megterhelő pszichológiai hatással bír, különösen egy fejlődő személyiségű gyermek esetében. Az internetes zaklatás ezen túlmenően gyakran rejtett formát ölt. A bántalmazás nem minden esetben nyilvános, sokszor privát üzenetek, zárt csoportokban zajló beszélgetések, vagy akár anonim fiókok által

terjesztett tartalmak formájában valósul meg. A gyerekek gyakran nem is tudják pontosan, ki a zaklatójuk, vagy kik vesznek részt a bántalmazásban, ami tovább növeli a bizonytalanságot és félelmet. Ezenkívül a digitális tartalmak rendkívül gyorsan terjednek, így egy megszégyenítő fotó, sértő bejegyzés vagy gúnyos videó pillanatok alatt elérheti az egész osztályt, sőt, akár az egész iskolát is. Az online nyilvánosság felerősíti a szégyent, és az áldozat számára az események kontrollálhatatlanná válnak. Az iskolák és a pedagógiai közösségek számára komoly kihívást jelent, hogy miként kezeljék az ilyen jellegű konfliktusokat. A nevelési-oktatási intézmények hagyományos eszközei – mint a szóbeli figyelmeztetés, a fegyelmi eljárás vagy a szülőkkel való konzultáció – gyakran nem bizonyulnak elegendőnek vagy hatékonyak a cyberbullying eseteiben, különösen akkor, ha az iskolai hatáskör nem terjed ki az online térben történt eseményekre. A jogi eszközök alkalmazása pedig korlátozott, hiszen egyrészt a bizonyítás nehézkes, másrészt az elkövetők életkoruk miatt sok esetben még nem büntethetők. Ezért különösen fontos a prevenció, vagyis az olyan iskolai programok, amelyek a digitális etika, az empátia, az online viselkedés normái és a felelősségvállalás témáit integrálják a tanulók mindennapi nevelésébe. A cyberbullying tehát nem csupán egyéni tragédiák vagy személyes konfliktusok szintjén jelenik meg, hanem intézményi és társadalmi szinten is kihívásokat állít elénk. A gyermekek digitális térben való védelme nem csupán szülői vagy pedagógusi feladat, hanem közösségi felelősség is, amelyhez szükség van a jogrendszer, az oktatási intézmények, a technológiai szolgáltatók és a társadalmi tudatformálás szereplőinek összehangolt fellépésére.

Csak így biztosítható, hogy az iskolai közösségek újra olyan helyekké válhassanak, ahol a gyermekek biztonságban érezhetik magukat – nemcsak fizikailag, hanem a digitális világban is. Az internetes zaklatás különösen súlyos lelki és pszichológiai hatásokat válthat ki, mint például állandó szorongás, alvászavar, társas izoláció, sőt, súlyosabb esetekben öngyilkossági gondolatok vagy kísérletek is megjelenhetnek. A probléma súlyosságát felismerve az Európai Parlament 2018. szeptember 11-i állásfoglalása<sup>15</sup> egyértelműen kiemeli a megelőzés fontosságát az oktatási intézményekben. Az állásfoglalás szerint szükséges, hogy az iskolák bejelentési rendszereket alakítsanak ki, melyek lehetővé teszik a tanulók, tanárok és szülők számára, hogy jelezhessék a zaklatásra utaló eseteket. Ezek a rendszerek nemcsak a visszaélések dokumentálását, hanem azok kezelését is segíthetik, hozzájárulva ahhoz, hogy az iskolai közösségek átláthatóbbá és biztonságosabbá

<sup>15</sup> Az Európai Parlament 2018. szeptember 11-i állásfoglalása az Unión belüli, munkahelyen, nyilvános térben és a politikai életben elkövetett megfélemlítés és szexuális zaklatás megelőzését és az ellenük való küzdelmet szolgáló intézkedésekről (2018/2055(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0331\\_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0331_HU.pdf).



váljanak. A hatékony prevencióhoz azonban önmagában a bejelentési csatornák kiépítése nem elegendő. Az oktatási intézményeknek pedagógiai, pszichológiai és jogi szempontból is felkészülniük kell lenniük arra, hogy az internetes zaklatással szemben megfelelő módon lépjenek fel. A tanároknak és iskolai dolgozóknak szükségük van megfelelő képzésekre, hogy felismerjék a zaklatás jeleit, valamint érzékenyen és hatékonyan tudjanak reagálni az esetekre. Az iskolai közösségekben a bizalom kiépítése és fenntartása kulcsszerepet játszik abban, hogy az áldozatok merjék jelezni, ha zaklatásban van részük. Az intézmények szerepe tehát nem csupán technikai, hanem szemléletformáló is: a gyermekeket meg kell tanítani a digitális tér veszélyeire, a felelős internethasználatra, valamint arra is, hogyan kérhetnek segítséget, ha bajban vannak. A prevenció részét kell képeznie az iskolai tantervnek, az intézményi kultúrának és a diákok közötti mindennapi interakcióknak is. Az a társadalmi közeg, amelyben a zaklatás, a megszegyenítés és a kirekesztés normalizálódik, hosszú távon képtelen védelmet nyújtani a gyermekeknek. Éppen ezért a cyberbullying elleni küzdelem egyik legfontosabb eleme a tudatosság erősítése, valamint a diákok, pedagógusok és szülők közötti együttműködés kialakítása.

## 5. INTERNETES ZAKLATÁS ÉS FENYEGETŐ ZAKLATÁS JOGI ÉRTELMEZÉSE

### – UNIÓS ÉS MAGYAR SZABÁLYOZÁS ÖSSZEHOSONLÍTÁSA

Az online térben megvalósuló zaklatás új kihívások elé állítja a modern jogrendszereket. Az Európai Parlament és a Tanács 2024/1385 irányelve (2024. május 14.)<sup>16</sup> két külön fogalom mentén közelíti meg a kérdést: az „internetes fenyegető zaklatás” (6. cikk) és az „internetes zaklatás” (7. cikk) kategóriáin keresztül. Ezzel szemben a magyar jog a Btk.<sup>17</sup> 222. § szerint egy általánosabb, cselekménysemleges zaklatási tényállást határoz meg. E három jogi konstrukció értelmezése és összevetése világosan rávilágít arra, hogy milyen irányban fejlődik a zaklatás jogi megítélése az európai jogrendszerben.

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1385 irányelve (2024. május 14.) a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről.

<sup>17</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A1200100.TV&printTitle=2012.%20%C3%A9vi%20C.%20t%C3%B6rv%C3%A9ny>.



### 5.1. Internetes fenyegető zaklatás (6. cikk – EU 2024/1385)

Ez a tényállás kifejezetten az információs és kommunikációs technológia (IKT) révén megvalósuló, ismételt vagy folyamatos megfigyelésre koncentrál. A cél az adott személy tevékenységeinek, mozgásának nyomon követése, annak beleegyezése vagy jogi felhatalmazás hiányában. A jogalkotó külön kiemeli, hogy az ilyen magatartás csak akkor válik büntetendővé, ha súlyos kárt okozhat az érintett személynek. Ez a kár lehet pszichés, fizikai vagy akár szociális természetű is, és a törvény indokolása szerint nem szükséges annak bekövetkeznie – elegendő a veszélyeztetettség valószínűsége.

Ez a típusú zaklatás lényegében az ún. ‘cyberstalking’-gal azonosítható, vagyis a digitális térben való zaklató, követő, megfigyelő magatartással. Kiemelendő, hogy az elkövető szándéka itt nem feltétlenül a közvetlen fenyegetés, hanem a célzott és tartós kontrollgyakorlás az áldozat felett, amely ugyanolyan mértékű félelmet vagy szorongást válthat ki.

### 5.2. Internetes zaklatás (7. cikk – EU 2024/1385)

Az internetes zaklatás fogalma szélesebb körű, és több altípust is felölel. A szabályozás négy különböző magatartásformát nevesít, amelyek önmagukban is bűncselekménynek minősülnek, ha azokat IKT révén hajtják végre. Az első altípus a klasszikus fenyegető magatartás, amely ismételt vagy folyamatos formában jelentkezik, és amely konkrét bűncselekménnyel való fenyegetést foglal magában. Itt az áldozat fizikai biztonsága kerül veszélybe – vagy legalábbis reális félelem alakul ki benne annak elvesztésétől. A második esetben nyilvánosan hozzáférhető, másokkal közösen tanúsított fenyegető vagy sértő magatartás történik, amely súlyos lelki sérülést okozhat. Itt a társas dimenzió – vagyis a közösség előtti megalázás – játszik központi szerepet. A harmadik pont egy viszonylag új keletű, de egyre gyakoribb online jelenséget – az intim képek kéretlen megosztását – bünteti. A képek nemi szerveket ábrázoló jellege, illetve azok kéretlensége kiemelt hangsúlyt kap. Az áldozat beleegyezésének hiánya, valamint a képek nemiségének megalázó volta indokolja a súlyosabb büntetőjogi fellépést. A negyedik magatartás az áldozat személyes adatainak nyilvánosságra hozatalát szankcionálja, ha ez mások buzdítását célozza fizikai vagy pszichikai sértés elkövetésére. E jelenség az ún. ‘doxxing’: az interneten való „kiárúsítása” az áldozat személyes adatainak, amelyet gyakran politikai, ideológiai vagy bosszúmotiváció kísér. Mind a négy altípus súlyos lelki sérelem lehetőségét feltételezi, és közös bennük a digitális tér manipulációs potenciálja: az, hogy a tartalmak

gyorsan terjednek, nem vagy nehezen kontrollálhatók, és az áldozatot a közösségi szintéren megalázzák vagy veszélybe sodorják.

### 5.3. Zaklatás a magyar Btk. szerint (222. §)

A magyar Büntető Törvénykönyv zaklatásra vonatkozó rendelkezése célzati bűncselekményként jelenik meg, amelynek lényege, hogy az elkövető célzatos magatartást tanúsít, vagyis szándékában kell állnia a sértett megfélemlítése vagy a magánéletébe történő önkényes beavatkozás. Ezt a jogi konstrukciót egészíti ki az a követelmény, miszerint az adott cselekménynek rendszeresnek vagy tartós-nak kell lennie, továbbá nem járhat súlyosabb bűncselekmény megvalósulásával. A törvény szövege tehát nem az elkövetés konkrét módjára, hanem a magatartás jellegére, a szubjektív szándéokra és az ismétlődésre, időbeliségre helyezi a hangsúlyt. Ugyanakkor a jogalkotó nem tesz különbséget aszerint, hogy a zaklatás milyen technikai eszközzel vagy kommunikációs csatornán keresztül valósul meg, így az információs és kommunikációs technológiák (IKT) használata sem jelenik meg sem súlyosító körülményként, sem önálló elkövetési sajátosságként. A Btk. 222. § technológiасemleges megfogalmazása azt jelenti, hogy az online zaklatás csak akkor értelmezhető a törvényi tényállás alá eső magatartásként, ha egyébként minden más feltétel – például a célzat, az ismétlődő jelleg és a súlyosság – megvalósul. Ez az általános megközelítés lehetővé teszi ugyan a szabályozás viszonylagos rugalmasságát, ugyanakkor komoly hátrányt jelent akkor, amikor a digitális tér egyedi jellemzői, visszaélészerű lehetőségei és elkövetési formái kerülnek előtérbe.

A technológiai eszközökkel megvalósított zaklatás – így például az interneten keresztül történő fenyegetés, a közösségi média felületein történő nyilvános megalázás vagy az elektronikus levelezésben megvalósuló pszichológiai nyomás-gyakorlás – gyakran más dinamikát követ, mint a hagyományos fizikai vagy közvetlen kommunikációs eszközökkel elkövetett zaklatás. Ezt a különbséget azonban a jelenlegi jogi keretrendszer nem képes önállóan értékelni, mivel az eszköz vagy a médium nem válik releváns szemponttá a jogi minősítés során. Ezzel szemben az Európai Unió által elfogadott 2024/1385-ös irányelv már kifejezetten a digitális környezetre szabott jogi kategóriák kialakítására törekszik. Az irányelv részletesen körülírja az internetes megfigyelés és zaklatás különféle típusait, és finoman elkülöníti azokat egymástól az alapján, hogy milyen típusú sérelmet okoznak. E megközelítés révén külön jogi jelentőséget kapnak a pszichológiai károkozás, a nyilvános megszégyenítés, a fenyegetés, valamint az adatvédelem megsértése. Az ilyen típusú differenciálás jelentős előrelépést jelent a jogbiztonság

szempontjából, hiszen egyértelműbbé teszi, milyen magatartások tartoznak a büntetőjog által tilalmazott körbe, és ezáltal kiszámíthatóbbá, igazságosabbá és egységesebbé teszi az alkalmazandó jogot.

A magyar szabályozás ezzel ellentétben tágabb és elvontabb fogalmi keretekkel dolgozik, amelyek lehetővé teszik ugyan a rugalmas jogalkalmazást, de gyakran pontatlan jogértelmezéshez, illetve a digitális visszaélések alulminősítéséhez vezethetnek. A jelenlegi Btk. nem tudja kellő pontossággal megragadni azokat az új típusú magatartásokat, amelyek az online tér sajátosságain alapulnak, így például a közösségimédia-platformokon zajló ismétlődő lejáratás, a privát fényképek jogosulatlan megosztásával történő fenyegetés vagy a több felhasználó által egyszerre végzett zaklatás. Bár ezek a cselekmények súlyos pszichés és társadalmi következményekkel járhatnak az áldozat számára, a jogalkalmazó sokszor nem rendelkezik olyan jogi eszköztárral, amely lehetővé tenné a tényleges súlyuknak megfelelő szankcionálásukat. A digitális zaklatás gyakran rejtett, nehezen bizonyítható, ráadásul időben elhúzódó folyamat, amely nem mindig illeszthető be a hagyományos zaklatás büntetőjogi keretei közé. Az uniós irányelv egy másik jelentős újítása, hogy nem csupán a közvetlen pszichológiai sérelmet tekinti releváns káros hatásnak, hanem figyelembe veszi az áldozat társadalmi megítélésére, közösségi kapcsolataira és személyes biztonságérzetére gyakorolt hatásokat is. Az irányelv rendelkezései szerint az olyan magatartások, amelyek egy személy ellen irányulnak, de a közösség szeme előtt zajlanak – például nyilvános megszégyenítés vagy online lejárató kampány – különös súllyal esnek latba, hiszen a nyilvánosság előtti megalázás a pszichológiai terhek jelentős fokozódásával járhat.

A csoportosan megvalósított zaklatás is önálló jogi értékelést kap, mivel az elkövetők szervezettsége, száma és hatása az áldozatra sokkal intenzívebb, mint egy egyéni támadás esetén. E szempontok jelenleg nem tükröződnek a magyar büntetőjogi szabályozásban, noha a gyakorlatban egyre gyakoribbak az ilyen jellegű esetek, különösen a fiatalok körében. A magyar jogalkotás számára tehát a 2024/1385-ös irányelv végrehajtása nem pusztán törvénymódosítást igényel, hanem egy átfogó szemléletváltást is a büntetőjog területén. Ez a váltás magában kell, hogy foglalja a jogértelmezési gyakorlat korszerűsítését, a bírói döntéshozatal irányvonalainak pontosítását, az ügyészégi nyomozás kiterjesztését az online tér sajátosságaira, valamint az áldozatok hatékonyabb jogi és pszichológiai támogatásának kialakítását is. Fontos hangsúlyozni, hogy az új irányelvek beépítése nem csupán a törvénszöveg formális átvétele, hanem olyan gyakorlati intézkedések meghonosítása is, amelyek a digitális térben is biztosítani képesek az emberi méltóság, a magánélet és a személyes biztonság védelmét. Az irányelv implementálása során a magyar jogalkotásnak figyelembe kell vennie azt a társadalmi igényt is, amely egyre határozottabban lép fel a digitális visszaélésekkel szembeni

hatékonyabb fellépés érdekében. Az állampolgárok részéről egyre világosabb az elvárás, hogy az online tér ne legyen jogon kívüli zóna, hanem olyan közeg, ahol a jogrend érvényesül, és ahol a sértettek számára valódi védelem, az elkövetők számára pedig tényleges felelősségre vonás biztosított. A cyberbullying és más digitális visszaélések kezelése tehát nem csupán büntetőpolitikai kérdés, hanem a jogállamiság egyik próbája is. A magyar jogrendszernek ebben a folyamatban nem elég követnie az uniós irányelveket, hanem aktív, kezdeményező szerepet is vállalhat egy olyan jogi környezet kialakításában, amely valóban képes szembenézni a digitális társadalom kihívásaival. Összegzésként megállapítható, hogy a zaklatás jelenlegi magyar büntetőjogi szabályozása részben elavult eszközökkel próbálja kezelni a digitális térben megjelenő új típusú visszaéléseket. A technológiasemleges megközelítés egyes esetekben lehetővé teszi a rugalmas jogalkalmazást, ugyanakkor nem ad kielégítő választ az online zaklatás sajátos formáira. Az uniós szabályozás részletesebb, árnyaltabb és a gyakorlat igényeihez jobban illeszkedő megközelítést kínál, amelynek hazai adaptációja elkerülhetetlen, ha a magyar jogrendszer valóban reagálni kíván a 21. század digitális kihívásaira.

## 6. ZÁRÓGONDOLATOK

A cyberbullying, vagyis az online zaklatás nem pusztán egy újkori társadalmi jelenség, hanem egy olyan komplex és sokrétű probléma, amely a jogrendszerek számára is egyre nagyobb kihívást jelent világszerte. Ez a jelenség alapvetően kérdőjelezi meg a hagyományos jogi kategóriák érvényességét, illetve azok alkalmazhatóságát a 21. századi digitális környezetben, ahol az információáramlás sebessége, a technológiai eszközök elterjedtsége és az anonimitás lehetősége új típusú visszaélések előtt nyit kaput. Az online tér – amely sok esetben ellenőrizhetetlen, határok nélküli, és ahol a kommunikáció pillanatok alatt óriási közönséghez juthat el – radikálisan új helyzetet teremt nemcsak az áldozatok, hanem a jogalkalmazók, jogalkotók és szakpolitikák számára is. E tanulmány célja az volt, hogy feltárja, miként jelenik meg a cyberbullying a magyar jogrendszerben, és megvizsgálja, hogy a hazai szabályozás milyen mértékben képes kezelni az online zaklatás által felvetett problémákat. Ennek során különös figyelmet fordítottunk arra, hogy hol húzódnak a jelenlegi szabályozás határai, milyen jogi átfedések és hézagok tapasztalhatók a különböző jogterületek között, valamint, hogy milyen jogalkotási és jogalkalmazási lépések szükségesek annak érdekében, hogy a rendszer hatékonyabban tudjon reagálni egy ilyen érzékeny és dinamikusan változó társadalmi problémára. A vizsgálat rávilágított arra, hogy bár a magyar jog számos jogterülete – ideértve a büntetőjogot, az adatvédelmi

jogot, a polgári jogot, illetve a gyermekvédelmi rendelkezéseket – elviekben lehetőséget biztosít bizonyos online zaklatási formák kezelésére, az általános kép mégis meglehetősen széttagolt és töredezett. A jogalkalmazók gyakran nehézségekbe ütköznek az egyes esetek besorolása során, ugyanis hiányoznak azok az egységes fogalmi keretek és terminológiák, amelyek mentén a cyberbullying pontosan meghatározható és jogilag is megragadható lenne. A különböző jogágak közötti koordináció gyengesége, valamint a digitális környezet sajátosságainak – például az anonimitás, a határok nélküli kommunikáció, illetve a tartalmak gyors újraközlése – figyelmen kívül hagyása tovább nehezíti a hatékony jogérvényesítést. A tanulmány hangsúlyozta, hogy a digitális tér nem csupán egy új kommunikációs felület, hanem egy sajátos normarendszert és működési logikát követő társadalmi közeg, amelyhez a jogrendszernek alkalmazkodnia kell. Ezért nem elegendő pusztán jogtechnikai módosításokat végrehajtani, vagy az egyes jogszabályokat kiegészíteni bizonyos rendelkezésekkel. A cyberbullying elleni hatékony fellépés csak egy komplex, interdiszciplináris megközelítés mentén valósulhat meg, amely egyszerre épít a jogalkotás és jogalkalmazás eszközeire, a technológiai megoldásokra (pl. tartalomszűrők, jelentési rendszerek), az oktatási-nevelési programokra, valamint a társadalmi szemléletformálásra.

Ebben az összetett folyamatban a jog szerepe kettős: egyrészt biztosítania kell a normatív garanciákat az áldozatok védelmére, valamint lehetőséget kell adnia az elkövetők felelősségre vonására, másrészt irányt kell mutatnia a társadalom számára abban, hogy mely viselkedésformák tekinthetők elfogadhatatlannak, akár az online térben, akár a fizikai világban. A cyberbullying nem csupán egyéni tragédiák forrása, hanem a társadalmi kohéziót, a közösségi normák stabilitását és az emberi méltóság védelmét is alapjaiban érintő kérdés. A tanulmány külön figyelmet szentelt annak, hogy a cyberbullying áldozatai döntően gyermekek, serdülők és fiatal felnőttek, akik fokozottan ki vannak téve az online bántalmazás különböző formáinak, és akik gyakran nincsenek tisztában azzal, milyen jogi vagy technikai lehetőségeik vannak a védekezésre. Az ő védelmük tehát nem csupán jogi, hanem mély erkölcsi és társadalmi felelősség is. Ennek megfelelően a megelőzés, a korai felismerés és a tudatosítás kiemelt jelentőséggel bír. Az iskolai nevelésben, a pedagógusok képzésében, a szülők felkészítésében, valamint a digitális kompetenciák fejlesztésében rejlő lehetőségek nélkülözhetetlenek a probléma gyökerének kezeléséhez. A jog itt nem öncélú szabályrendszer, hanem a társadalmi együttélés kereteit kijelölő eszköz, amelynek célja az egyéni és közösségi jogok védelme egyaránt.

Összegzőként megállapítható, hogy a cyberbullying jogi megközelítése a kortárs jogrendszerek egyik legfontosabb „lakmuspapírja”. Azt vizsgálja, hogy a jogi normák képesek-e lépést tartani azzal a gyors és gyakran kiszámíthatatlan

technológiai és társadalmi változással, amelyet a digitalizáció idézett elő. Magyarország számára e téren a kihívás kézzelfogható és sürgető, ám ugyanakkor lehetőséget is rejt magában. Lehetőséget arra, hogy a jelenlegi, részben még elaprózott és esetenként reaktív szabályozás helyett egy jól strukturált, koherens és előrelátó jogi környezet jöjjön létre, amely képes a jogbiztonság, az emberi méltóság és a közösségi normák hatékony védelmére – immár az online térben is, ahol a jövő generációi formálódnak.

## IRODALOMJEGYZÉK

- ANNA COSTANZA BALDRY – ANNA SORRENTINO – DAVID P. FARRINGTON: The Efficacy of the Tabby Improved Prevention and Intervention Program in Reducing Cyberbullying and Cybervictimization among Students. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2018 (15).
- DEÁK DOROTTYA: A cyberbullying problémája Magyarországon. *A NIT ifjúsági szakmai folyóirata*, 2022 (2), file:///C:/Users/felhaszn%C3%A1l%C3%B3/Downloads/NIT\_Y.Z.+Folyoirat\_2022-2.lapszam-25-35.pdf
- DOMONKOS KATALIN: Cyberbullying: Zaklatás elektronikus eszközök használatával. *Alkalmazott pszichológia*, 2014 (1).
- GYURKÓ SZILVIA: A gyerekekkel szembeni online szexuális visszaélések és a készülő új EU rendelet háttere. *Családi jog*, 2023 (3).
- KAREN LUMSDEN – HEATHER M. MORGAN: 'Cyber-Trolling as Symbolic Violence: Deconstructing Gendered Abuse Online'. In: NANCY LOMBARD (ed.): *Routledge Handbook of Gender and Violence*. Chapter 12. London, Routledge, 2018. [https://www.researchgate.net/publication/317551298\\_Cyber\\_trolling\\_as\\_symbolic\\_violence\\_deconstructing\\_gendered\\_abuse\\_online](https://www.researchgate.net/publication/317551298_Cyber_trolling_as_symbolic_violence_deconstructing_gendered_abuse_online)
- BÁRBARA MOLAS: Doxing: A Literature Review. ICCT Project Report, December 2024, [https://icct.nl/sites/default/files/2025-01/Molas\\_Doxing%20A%20Literature%20Review.pdf](https://icct.nl/sites/default/files/2025-01/Molas_Doxing%20A%20Literature%20Review.pdf)
- MONORI ZSUZSANNA ÉVA: Zaklatás-e a cyberbullying? *In Medias Res*, 2016 (2).
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A1200100.TV&printTitle=2012.%20%C3%A9vi%20C.%20t%C3%B6rv%C3%A9ny>
- Az Európai Parlament 2018. szeptember 11-i állásfoglalása az Unión belüli, munkahelyen, nyilvános térben és a politikai életben elkövetett megfélemlítés és szexuális zaklatás megelőzését és az ellenük való küzdelmet szolgáló intézkedésekről (2018/2055[INI]), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0331\\_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0331_HU.pdf)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról és a 2000/31/EK irányelv módosításáról

(digitális szolgáltatásokról szóló rendelet), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1751114269007>

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1385 irányelve (2024. május 14.) a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024L1385>

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a gyermekek szexuális bántalmazásának megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó szabályok megállapításáról, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52022PC0209>

Europol, Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2023, [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA%202023%20-%20EN\\_0.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/IOCTA%202023%20-%20EN_0.pdf)

Trusted flaggers under the Digital Services Act (DSA), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa>

# FEJEZETEK AZ ADÓOPTIMALIZÁLÁS TÖRTÉNETÉBŐL

## CHAPTERS FROM THE HISTORY OF TAX OPTIMIZATION

---

REINSPACH KRISTÓF BOLDIZSÁR<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ The aim of this study is to provide a comprehensive overview of the historical roots and developmental trajectory of tax optimization. Throughout the research, I analyze the initial forms of taxation and tax optimization, which fundamentally shaped the later evolution of this concept. While the term “tax optimization” did not exist during the early state formations, certain elements of it were already recognizable in the development and application of taxation systems. By examining these historical processes, it becomes possible to uncover how states sought to ensure the fair distribution of fiscal burdens and maximize revenues while economic actors employed various means to mitigate their tax obligations. The historical review in this study covers three major periods: first, I examine the functioning of ancient and medieval tax systems; then, I address the turning points of the 19th century, when industrialization and the emergence of the modern state led to new taxation strategies and regulatory mechanisms. In the context of the development of the Hungarian tax system, I pay special attention to the reforms of Sándor Wekerle, which played a key role in shaping the modern framework of tax optimization practices. The study primarily operates within the framework of financial law, with a particular focus on the changing role of the state and its legal aspects. Special emphasis is placed on the question of how tax regulation has remained predominantly administrative in nature throughout almost all historical periods and what effects this has had on the relationship between economic actors and state institutions.

**KEYWORDS:** taxes, tax optimization, tax system, tax avoidance, legal history

**ABSZTRAKT** ■ A jelen tanulmány célja az adóoptimalizálás történeti gyökereinek és fejlődési ívének átfogó bemutatása. A kutatás során elemzem az adózás és az adóoptimalizálás kezdeti formáit, amelyek alapvetően meghatározták a fogalom későbbi alakulását. Bár maga az „adóoptimalizálás” kifejezés a korai államszervezetek idején még nem létezett, annak bizonyos elemei már felismerhetők voltak az adóztatási rendszerek kialakulásában és alkalmazásában. E történeti folyamatok vizsgálata révén feltárható, hogy az államok miként törekedtek a fiskális terhek igazságos elosztására és a bevételek maximalizálására, miközben a gazdasági szereplők különböző eszközökkel próbálták mérsékelni adófizetési kötelezettségeiket.

<sup>1</sup> PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.



A tanulmány történeti áttekintése három jelentős korszakot érint: először az ókori és középkori adórendszerek működését vizsgálom, majd a 19. századi fordulópontokra térek ki, amikor az iparosodás és a modern állam kialakulása új adózási stratégiákat és szabályozási mechanizmusokat eredményezett. A magyar adórendszer fejlődésének kontextusában külön figyelmet fordítok Wekerle Sándor reformjaira, amelyek kulcsszerepet játszottak az adóoptimalizálási gyakorlatok modern kereteinek kialakításában. A vizsgálat elsősorban a pénzügyi jog keretein belül mozog, különös tekintettel az állami szerepvállalás változásaira és annak jogi aspektusaira. Kiemelten foglalkozom azzal a kérdéssel, hogy az adózás szabályozása szinte minden történeti időszakban közigazgatási jogi jellegű maradt, és ennek milyen hatásai voltak a gazdasági szereplők és az állami intézmények kapcsolatára.

**KULCSSZAVAK:** adó, adóoptimalizálás, adórendszer, adóelkerülés, jogtörténet

## 1. AZ ADÓ ÉS AZ ADÓOPTIMALIZÁLÁS FOGALMÁNAK ASPEKTUSAI

A téma kellő pontossággal való elemzése érdekében el kell végeznünk bizonyos fogalmi elhatárolásokat. Az adózás az állam által egyoldalúan megállapított, közvetlen ellenszolgáltatás nélküli pénzbeli kötelezettség, amelyet magánszemélyek és vállalkozások kötelesek teljesíteni az állami bevételek biztosítása érdekében.<sup>2</sup> Az adók beszedése lehet önadózás útján, ahol az adóalany maga állapítja meg és fizeti be az adót, vagy hatósági kivetéssel, ahol az adóhatóság határozza meg a fizetendő összeget.<sup>3</sup> Az adók célja az állami feladatok finanszírozása, mint például az egészségügy, oktatás és infrastruktúra fenntartása. Az adók típusai közé tartoznak a közvetlen adók, mint a személyi jövedelemadó és a társasági adó, valamint a közvetett adók, mint az általános forgalmi adó és a jövedéki adó.

Az adónak az optimalizálása olyan legális pénzügyi tervezési folyamat, amelynek célja a fizetendő adó minimalizálása a hatályos jogszabályok keretein belül. Ez magában foglalhatja a különböző adókedvezmények és mentességek kihasználását, a legkedvezőbb adózási forma és cégstruktúra kiválasztását, valamint a nemzetközi adótervezést.<sup>4</sup> A magyar adórendszerben az önadózás elve érvényesül, ahol az adózók maguk állapítják meg és vallják be adókötelezettségeiket. Emellett léteznek helyi adók is, mint például a helyi iparűzési adó, telekadó és építményadó, amelyek bevezetése és mértékének meghatározása az

<sup>2</sup> SZILOVICS CSABA: *Pénzügyi jog*. Pécs, Inter-szféra Kft., 2020, 138.

<sup>3</sup> [https://penzugysziget.hu/index.php?id=3209%3Aaz-ado-fogalma-csoportositasa-es-az-adozassal-kapcsolatos-alapfogalmak-ismertetese&option=com\\_content&view=article&utm\\_source](https://penzugysziget.hu/index.php?id=3209%3Aaz-ado-fogalma-csoportositasa-es-az-adozassal-kapcsolatos-alapfogalmak-ismertetese&option=com_content&view=article&utm_source) (Letöltve: 2025. február 20).

<sup>4</sup> <https://ado.hu/ado/10-fontos-kerdes-az-adooptimalizalasrol/> (Letöltve: 2025. február 21.).

önkormányzatok hatáskörébe tartozik.<sup>5</sup> Az adóoptimalizálás során a vállalkozások és magánszemélyek különböző stratégiákat alkalmazhatnak, mint például a költségek megfelelő elszámolása, beruházási kedvezmények igénybevétele, vagy a legkedvezőbb adózási forma kiválasztása. Ezek a lépések hozzájárulhatnak az adóterhek csökkentéséhez, miközben teljes mértékben megfelelnek a jogszabályi előírásoknak. Fontos különbséget tenni az adóoptimalizálás és az adóelkerülés vagy adócsalás között: míg az adóoptimalizálás törvényes keretek között zajlik, addig az adóelkerülés jogi kiskapukat keres, az adócsalás pedig törvénytelen és szankciókat von maga után. Összességében az adózás az állami bevételek biztosításának eszköze, míg az adóoptimalizálás lehetőséget nyújt az adózók számára, hogy törvényes keretek között minimalizálják adókötelezettségeiket.

## 2. AZ ADÓOPTIMALIZÁLÁS GYÖKEREI

Az adózás története közel egyidős az emberiség történetével.<sup>6</sup> Amióta nagyobb közösségek együtt élnek, szükség van közös kiadások finanszírozására, amit adózással oldanak meg. Az adóoptimalizálás gyökerei is ide nyúlnak vissza, hiszen az emberek mindig is törekedtek arra, hogy csökkentsék adóterheiket. A modern adóoptimalizálás első nagyobb lépései a XX. században, a két világháború közötti időszakban kezdtek kialakulni. A pénzügyi válságok és a világháború hatására Magyarországon is szükségessé vált a gazdasági struktúrák reformálása, amit az adórendszer egyszerűsítése és a hatékonyság növelése érdekében hajtottak végre. De menjünk vissza az elejére. Az adóoptimalizálás kialakulása és fejlődése szoros kapcsolatban áll az adórendszerek történeti alakulásával és az államszervezeti fejlődéssel. Az adózás gyakorlata az állam elsődleges finanszírozási eszközöként jelent meg, míg az adóoptimalizálás – az adók csökkentésére irányuló legális vagy szürkezónás törekvések – az állampolgárok, közösségek és szervezetek részéről az adórendszer válaszreakciójaként értelmezhető. Bár a modern értelemben vett adóoptimalizálás a 20. század terméke, ennek előzményei már az emberi civilizáció legkorábbi szakaszaiban megfigyelhetők. Már az ókori civilizációkban megjelentek az adóoptimalizálás korai formái. Az adózás mint intézmény, már az első államokban megjelent, az állam kezdeti formái a közösség által felhalmozott javak újraelosztására és a közösségi kiadások finanszírozására jöttek létre ilyen volt például katonai védelem vagy a vallási ceremóniák finanszírozása.

<sup>5</sup> SZILOVICS CSABA: *Pénzügyi jog*. Budapest, Novissima Kiadó, 2023, 80–86.

<sup>6</sup> JUHÁSZ ISTVÁN: Az adózás története. [https://www.5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem\\_2\\_www.5mp.eu\\_.pdf](https://www.5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem_2_www.5mp.eu_.pdf).

Az ókori adórendszerekben azonban már felismerhetőek az adóoptimalizálás kezdetleges stratégiái.

Kutatásom során igyekeztem kiemelni a különböző korszakok legjelentősebb városállamait, amelyek meghatározó szerepet játszottak az adórendszerek kialakulásában és fejlődésében. Ezek a városállamok nem csupán gazdasági és politikai központokként funkcionáltak, hanem az adóztatási mechanizmusok kialakításában és finomhangolásában is úttörő szerepet tölthettek be. Az általuk alkalmazott fiskális stratégiák és szabályozások hatásai sok esetben messze túlmutattak saját korszakukon, és a későbbi adózási rendszerek fejlődésére is jelentős befolyást gyakoroltak.

Az ókori Egyiptom az egyik legismertebb és legnagyobb hatalom volt a maga korában, és már az i. e. 3. évezredben fejlett adórendszerrel rendelkezett.<sup>7</sup> A földadó és a vámrendszer szabályozásának kezdetei ebben az időszakban jelentek meg, amikor az állam közvetlen gazdasági ellenőrzést gyakorolt a termelés és a kereskedelem felett. Az egyik legfontosabb adónem az úgynevezett „aratási adó” volt, amely a termőföldeken megtermelt javak egy részének beszolgáltatását jelentette a királyi raktárakba.<sup>8</sup> Ez a rendszer biztosította az állam számára a folyamatos élelmiszer-ellátást és a gazdasági stabilitást. Ugyanakkor az adófizetők gyakran igyekeztek kihasználni a rendszer hiányosságait: terméshozamaikat alulbecsülték, hogy csökkentsék adóterheiket. A kereskedelem szintén fontos adóztatási terület volt, különösen a Níluson történő áruszállítás esetében, amelyet vámkötelezettség terhelt. Ennek következtében a kereskedők gyakran kerestek alternatív megoldásokat az adóelkerülés érdekében, például mellékágakon szállították áruikat. Az egyiptomi állam gazdasági ellenőrzése azonban lehetőséget adott az adózók számára, hogy terméshozamaikat alulbecsüljék, így mérsékelve a fizetendő adót. A Níluson való áruszállítás vámkötelezettsége pedig ösztönözte a kereskedőket arra, hogy alternatív szállítási útvonalakat vagy vallási kiváltságokat használjanak ki az adómentesség érdekében. Ezek a jelenségek jól mutatják, hogy már az ókori Egyiptomban is megjelentek az adóoptimalizálás kezdeti formái, amelyek az állami adópolitikát és ellenőrzési mechanizmusokat folyamatos alkalmazkodásra kényszerítették.

Mezopotámia gazdasága az i. e. 2. évezredben szorosan összefonódott a tempomgazdaságokkal, amelyek nemcsak vallási központokként, hanem gazdasági és pénzügyi intézményekként is működtek.<sup>9</sup> Ezek az intézmények a földművelés,

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> ILONKA MÁRIA: *Az adózás története az őskortól napjainkig*. Budapest, Nemzeti tankönyvkiadó, 2004, 15.

<sup>9</sup> KOMORÓCZY GÉZA: *Mezopotámia története az őskortól a perzsa hódításig* (Kr. e. 539). Elektronikus kiadás: Terebess Ázsia E-Tár.

a kézművesség és a kereskedelem jelentős részét irányították, és központi szerepet játszottak az állami bevételek biztosításában. Az állam által kivetett adók, különösen a terményadók és a munkaszolgáltatás, komoly terhet róttak a mezopotámiai földművesekre és kereskedőkre,<sup>10</sup> ezért sokan igyekeztek megtalálni a módját annak, hogy mérsékeljék ezeket a kötelezettségeket. Az egyik legelterjedtebb adóelkerülési stratégia az volt, hogy a földművesek és egyéb gazdasági szereplők földjeiket vagy javaikat a templomok védelme alá helyezték. Mivel a templomok adómentességeket élveztek, ez a lépés lehetővé tette számukra, hogy elkerüljék a közvetlen állami adóztatást, miközben továbbra is használhatták a földeket és folytathatták gazdasági tevékenységüket.<sup>11</sup> Ez a mechanizmus a vagyon átcsoportosításának egyik korai formáját jelentette, amely a későbbi korszakokban, például a középkori egyházi birtokok esetében, szervezettebb és intézményesített formában is megfigyelhető volt.

Ezenkívül a templomok maguk is aktív gazdasági szereplőkké váltak, gyakran bérbe adták földjeiket, részt vettek a kereskedelemben, sőt hiteleket is nyújtottak, így tovább növelték befolyásukat. Az állam és a templomok közötti szoros kapcsolat ugyanakkor azt is eredményezte, hogy az uralkodók időnként megpróbálták korlátozni a templomi kiváltságokat, vagy visszavenni a földeket, hogy biztosítsák az állami bevételek stabilitását. Ez a folyamat jól példázza, hogy már az ókori Mezopotámiában is megjelentek az adóoptimalizálás kezdetleges formái, amelyek a jogi és intézményi keretek kihasználásával csökkentették az adófizetési kötelezettségeket. A templomok adómentességi mechanizmusai tehát nemcsak a gazdasági szereplők számára jelentettek lehetőséget az adóterhek mérséklésére, hanem hosszú távon az állami fiskális politikákra és az adózási rendszerek fejlődésére is hatást gyakoroltak.<sup>12</sup>

A Római Birodalom adózási rendszere rendkívül komplex és jól szervezett volt, amely számos különböző adóformát foglalt magában, például a földadót, a kereskedelmi adókat és a személyi adót. Az adózás az állam számára fontos bevételi forrást biztosított, és alapvetően meghatározta a birodalom gazdasági működését.<sup>13</sup> A földadó, vagyis a *tributum soli*, a földterületek után fizetett adó volt, amely a legnagyobb mértékben hozzájárult a központi kincstárhoz, mivel a római hadsereg fenntartásához és az állam működéséhez szükséges forrásokat biztosította.<sup>14</sup> Ezenkívül a kereskedelmi adók, mint a vámok és egyéb díjak,

<sup>10</sup> ILONKA 2004, 14.

<sup>11</sup> SZILOVICS CSABA: *Az adózás eredetéről: Az adórendszerek ősi gyökerei*. Budapest, Novissima Kiadó, 2021, 15–23.

<sup>12</sup> KOMORÓCZY, Ibid.

<sup>13</sup> SZILOVICS 2021, 165.

<sup>14</sup> ILONKA 2004, 20.

szintén fontos szerepet játszottak a gazdaságban, hiszen az áruk mozgásának ellenőrzése és adóztatása a birodalom határain belül és kívül is létfontosságú volt. A személyi adó, a *capitatio*, az emberek egyéni alapú adózása volt, amely gyakran figyelembe vette a társadalmi státuszt, és különbséget tett a szabad személyek és a rabszolgák között.

A római adózási rendszer egyik sajátossága, hogy jelentős kiváltságok és adómentességek kapcsolódtak bizonyos társadalmi rétegekhez. A római polgárok például bizonyos esetekben mentesültek a tartományi adók alól, míg a tartományi lakosság számára az egyik legfőbb cél az volt, hogy római polgárságot szerezzenek, mivel ezzel nemcsak politikai jogokat nyertek, hanem az adóterheik is csökkentek.<sup>15</sup> A római polgárság jogi státusza tehát kulcsszerepet játszott az adózásban, és az adóoptimalizálás gyakran a társadalmi helyzet és a jogi státusz kihasználásán alapult. Az adózók gyakran igyekeztek különféle jogi stratégiákkal elérni, hogy a lehető legalacsonyabb adót fizethessék, így a római polgárok számára elérhető kiváltságok alkalmazása is elterjedt volt. A római adócsalás és a kiváltságok kihasználása tehát alapvetően formálta a birodalom gazdaságát. Az adóoptimalizálás ezen kiskapuk és jogi stratégiák révén valósult meg, és ez a gyakorlat nemcsak a gazdasági szereplők számára nyújtott lehetőségeket, hanem folyamatos kihívást jelentett az állami adminisztráció számára is. Az adócsalás és a kiváltságrendszerek együttes hatása végső soron hozzájárult ahhoz, hogy a római adózási rendszer folyamatosan változott és alkalmazkodott a társadalmi és gazdasági igényekhez, miközben az adóelkerülés és a kiváltságok kihasználása továbbra is meghatározó tényező maradt a birodalom működésében.

### 3. A TÁRSADALMI HIERARCHIA ÉS AZ ADÓMENTESSÉG RENDSZERE A KÖZÉPKORBAN

A középkorban az adózás alapvetően a feudális hierarchia által meghatározott kötelezettségeken alapult. Az adóoptimalizálás leginkább a társadalmi osztályok közötti különbségekből és az egyes osztályok kiváltságaiból fakadt, a nemesi kiváltságok és a mentességek. A feudális rendszerekben a földbirtokos nemesiség szinte teljes adómentességet élvezett. A paraszti rétegekre hárult az adózás terhe, míg a nemesek hűbéresként katonai szolgálattal vagy más, nem pénzügyi formában járultak hozzá az állam működéséhez. Ez a rendszer a nemesség számára gyakorlatilag „automatikus” adóoptimalizálást eredményezett. Az egyházi kiváltságok és adóelkerülések az ókortól végig jelen voltak és az a tendencia, hogy

<sup>15</sup> SZILOVICS 2021, 166.

az egyházi földek és a kolostorok adómentességet élveztek, mivel az egyházat az állam gyakran a „szegények szolgájának” tekintette. A középkorban az egyházi mentességek jelentős szerepet játszottak az adóoptimalizálásban, mivel az egyházon keresztül lebonyolított gazdasági tranzakciók mentesek voltak a világi adóktól. A középkori társadalmakban a templomi adózók közvetítő szerepe lehetővé tette a vagyon újraelosztását és az adóterhek csökkentését.

#### 4. AZ ADÓOPTIMALIZÁLÁS TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON A 19. SZÁZADIG

Az adóoptimalizálás története Magyarországon szorosan összefonódik a gazdasági, politikai és jogi változásokkal, amelyek az idők folyamán formálták az ország adórendszerét. Az adóoptimalizálás, mint fogalom és gyakorlat, a társadalmak gazdasági életében mindig is jelen volt, de a modern adóoptimalizálási stratégiák a 20. század második felében, valamint a rendszerváltás után vettek markánsabb irányt Magyarországon. Ezen a területen számos jelentős változás történt, melyek a gazdaságpolitikai irányvonalak, az adózási szabályozások és a nemzetközi trendek hatására alakultak ki.

Magyarországon az adózás története évszázados múltra tekint vissza, és az adóoptimalizálás igénye szinte minden történelmi korszakban jelen volt. A középkorban a nemesség adómentessége, az egyházi adózás és a királyi adók begyűjtésének rendje alapozta meg az adóoptimalizálás kezdeti formáit.<sup>16</sup> A nemesi kiváltságok révén a magyar uralkodók mindvégig igyekeztek biztosítani az adómentességeket és egyéb kedvezményeket a nemesek számára, akik gyakran próbálták elkerülni az adóterheket. Az adózás más formái, mint az adómentességek vagy kedvezmények elérése, már ekkor is az adóoptimalizálás első jeleit mutatták. A középkori és kora újkori adózási rendszerek, amelyek fokozatosan alakultak, az adóoptimalizálás kezdetleges formáit is magukban foglalták, és ezek főként az uralkodói hatalom, a földesúri jogok, valamint a nemesség és az egyház kiváltságain keresztül nyilvánultak meg. A 19. század előtt Magyarország adózási gyakorlatának alapja a feudális rendszer volt, amelyben a központi hatalom és a helyi rendek közötti viszony határozta meg a jogi kereteket.

A középkori Magyarországon az adózásnak több formája is kialakult. A királyi adók és az egyházi adók a legfontosabb bevételi forrást jelentették, és már ekkor megfigyelhető volt, hogy az adózó közösségek próbálták csökkenteni adóterheiket.<sup>17</sup> A nemesek különösen nagy hatással voltak az adórendszerre,

<sup>16</sup> *Rubicon. Történelmi folyóirat.* 1998 (1). A41 10.331.

<sup>17</sup> ILONKA 2004, 73.

mivel jogaik és kiváltságaik révén gyakran mentesültek az adózás alól, vagy különféle kedvezményeket kaptak. Ezen mentességek keresése és kiaknázása az adóoptimalizálás kezdetleges formáját jelentette, hiszen a gazdagabb rétegek mindig törekedtek ezeknek az utaknak a megtalálására.

Az első történelmileg is nyomon követhető példa az adózás és adóoptimalizálás gyakorlatában az Árpád-kor és a középkor közötti időszakban keresendő. Ebben az időszakban a feudális adózás és a nemesi kiváltságok rendszere alakult ki, mely alapvetően meghatározta a középkori társadalom gazdasági és politikai struktúráját. Az államalapítás és a korai adórendszer. A magyar államiség első időszakaiban (10–11. század) Szent István törvényei megalapozták az adózási rendszer alapjait. Az állami bevételek jelentős része terményben és természetben (pl. búza, állatok, só) érkezett, amelyeket a királyi udvar és a megyei ispánságok gyűjtöttek be.<sup>18</sup> Az adók beszedése azonban már ekkor lehetőséget teremtett az adóterhek csökkentésére. Például a földművesek és a kézművesek törekedtek arra, hogy terményadójukat alulbecsült értéken szolgáltatassák be. A nemesi kiváltságok és mentességek első írásos dokumentuma, amely alapot biztosított a középkori Magyarországon az adómentességek és a kiváltságos helyzetek kialakulásához, az Aranybulla (1222) volt. Ezt II. András magyar király adta ki, és alapvetően meghatározta a nemesség jogait és kiváltságait, valamint hozzájárult az adómentességek rendszerének megteremtéséhez.<sup>19</sup>

Az Aranybulla 1222-ben kimondta a nemesi rendek adómentességét, amely a magyar adórendszer egyik meghatározó eleme lett a középkorban.<sup>20</sup> Ez a kiváltság lehetővé tette a nemesség számára, hogy mentesüljenek a királyi adók alól, miközben a paraszti rétegekre hárult a terhek nagy része. A nemesi kiváltságok rendszere a középkor folyamán gyakorlatilag „automatikus adóoptimalizálási” eszközt jelentett az arisztokrácia számára. Mint minden történelmi korban, országtól függetlenül az egyházi mentességek Magyarországon is fontos szerepet tölthettek be. Az egyházi intézmények szintén jelentős adómentességet élveztek a középkorban. Az egyházi birtokokon élő jobbágyok gyakran kisebb adóterheket fizettek, mint a világi földesurak jobbágyai, ami arra ösztönözte a földműveseket, hogy vallási célokra ajánlják fel javaikat, vagy egyházi birtokokra költözzenek.

A késő középkorban és a Habsburg-korszakban egyre erőteljesebben jelent meg az állami kontroll növekedése. Hunyadi Mátyás uralkodása alatt (1458–1490) az állam megkísérelte kiszélesíteni az adóalapot és csökkenteni a kiváltságok

<sup>18</sup> ILONKA 2004, 75.

<sup>19</sup> MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002, 106.

<sup>20</sup> ILONKA 2004, 76.

szerepét.<sup>21</sup> Mátyás király az 1467-es pénzügyi reform keretében bevezette a rendkívüli hadiadót és a kapuadót, amely a jobbágyság adóterheit növelte.<sup>22</sup> A földesurak azonban gyakran csökkenteni próbálták a jobbágyságra háruló kötelezettségeket, hogy fenntartsák termelési kapacitásukat, ezzel pedig közvetett módon optimalizálták az általuk fizetendő járulékokat.

A török hódoltság idején Magyarország három részre szakadása alapvető változásokat eredményezett a gazdasági és adózási struktúrában. A törökök alaposan tanulmányozták az ország adózási szokását. A hódolt területeken a török birodalom saját adózási rendszert vezetett be,<sup>23</sup> amely próbált csekély mértékben eltérni a magyar földesurak és a Habsburgok által alkalmazott gyakorlattól. A törökök kettős adóztatási rendszert vezettek be, amely a helyi lakosság számára komoly terhet jelentett. Az adózóknak egyszerre kellett adót fizetniük a török hatóságoknak és a magyar földesuraknak. A kettős adóztatás különösen a hódoltság területein fokozott terheket jelentett a helyi közösségek számára, akik próbálták minimalizálni a terheket különböző adóoptimalizálási stratégiák alkalmazásával. A török adórendszer főként a földek után járó adót jelentette. Az adózás azonban nemcsak a török birodalom, hanem a helyi földesurak számára is kedvező volt, hiszen a török hódoltság alatt az adózók gyakran kétszeres adót fizettek, egyszer a török hatóságoknak és egyszer a magyar földesuraknak.<sup>24</sup> A kettős adóztatás révén a helyi közösségek már adóoptimalizálásnak nevezhető mechanizmusokat dolgoztak ki annak érdekében, hogy csökkentsék a terheiket. Egyes esetekben a lakosság megállapodott a török tisztviselőkkel az adók csökkentéséről vagy felfüggesztéséről. Ezenkívül úgy is mentességet lehetett kapni, hogy önkéntes munkaszolgáltatásra mentek az emberek, amit a török hatóságok „híd-, út- vagy várjavítási munkálatokra” rendeltek el. Az ilyen típusú megállapodások a gazdasági túlélés biztosítását célozták.

A Habsburg-dinasztia uralkodása alatt (17–18. század) Magyarországon egy központosítottabb adórendszer alakult ki. Az abszolutizmus során a Habsburgok, különösen a királyi hadi adók révén, igyekeztek maximalizálni az adóbevételeket a háborús költségek fedezésére.<sup>25</sup> A hadi adókat azonban gyakran elutasították vagy csökkentették a helyi társadalmi csoportok, mivel azok súlyos terheket

<sup>21</sup> HALÁSZ ZSOLT – SZABÓ ILDIKÓ – CARGA ERZSÉBET: *Adótan és adóeljárárs*. Budapest, Wolters Kluwer, 2023, 29.

<sup>22</sup> <https://mek.oszk.hu/09800/09874/html/Soos.html> (letöltés: 2025. február 18).

<sup>23</sup> HALÁSZ – SZABÓ – CARGA 2023, 31.

<sup>24</sup> HEGYI KLÁRA: *Török berendezkedés Magyarországon*. II. rész, Török berendezkedés Magyarországon, Török–magyar hatalmi osztozkodás, A kettős adóztatás fejezete. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022.

<sup>25</sup> DÉNES ZOLTÁN: *Osztrák pénzügy- és adójog alakulása 1749–1848*. 2017. 07. 19.: <https://arsboni.hu/osztrak-penzugy-es-adojog-alakulasa-1749-1848/> (Letöltve: 2025. február 21).



jelentettek. A nemesi rendek különféle stratégiákat alkalmaztak a közvetlen adóztatás elkerülésére. A nemesség adómentessége és különleges kiváltságai, amelyeket a Habsburgok is igyekeztek fenntartani, lehetővé tették számukra, hogy ne vegyenek részt a közvetlen adózásban. A paraszti rétegek szintén próbálták optimalizálni adóterheiket. Az adóelkerülés egyik jellemző formája az volt, hogy a parasztok terményeiket elrejtették vagy állataikat titokban tartották, hogy elkerüljék azok adóztatását. A rejtett termelés egyfajta primitív adóoptimalizálásnak tekinthető, amely akkoriban a túlélés egyik alapvető mechanizmusa volt. A parasztok gyakran alkalmaztak olyan technikákat, mint az ellenőrzés alóli kikerülés vagy az adózó eszközök (pl. föld, termények) szándékos alulértékelése, hogy csökkentsék a kivetett adókat. Az adóelkerülés és adóoptimalizálás ebben az időszakban, különösen a Habsburgok és a törökök uralma alatt, a középkori adózási gyakorlatok átalakulását tükrözi. Habár az adóelkerülés módjai kezdetben primitívek voltak, mégis előrevetítették az adóoptimalizálás későbbi, kifinomultabb formáit, amelyek a modern gazdaságokban is jelen vannak. A középkori adóelkerülési stratégiák és a helyi közösségek adaptációi különböző adóterhekkel való szembenézésük során egyfajta közgazdasági alkalmazkodást jelentettek, amely nemcsak a gazdasági túlélést szolgálta, hanem az adópolitikai struktúrák fejlődését is befolyásolta.

## 5. WEKERLE SÁNDOR ÉS AZ ADÓREFORM HATÁSA

### A MAGYAR ADÓRENDSZERRE

Wekerle Sándor (1848–1921) Magyarország egyik legjelentősebb pénzügyi szakembere és politikusa volt, aki három alkalommal is betöltötte a miniszterelnöki posztot, valamint pénzügyminiszteri tisztséget is viselt.<sup>26</sup> Az 1890-es években bevezetett pénzügyi és adóreformjai korszakalkotónak számítottak, és meghatározó hatással voltak a magyar adórendszer modernizációjára. Az általa kezdeményezett reformok középpontjában a közteherviselés, az átláthatóbb és hatékonyabb adórendszer kialakítása, valamint a társadalmi igazságosság megteremtése állt.

Az általános közteherviselés elvének bevezetése: Wekerle Sándor az 1848-as áprilisi törvények szellemiségét követve hangsúlyozta az általános közteherviselés elvét, amely szerint minden társadalmi rétegnek arányosan kell hozzájárulnia az állam működéséhez. Bár ez az elv már korábban is megjelent a magyar politikai diskurzusban, Wekerle elsőként tett konkrét lépéseket annak érdekében, hogy a

<sup>26</sup> *Jogtörténeti szemle*, 2022 (3), 75.

nemesi kiváltságokon alapuló adómentességet teljes mértékben felszámolja. A jövedelemadó bevezetése Magyarországon Wekerle nevéhez kötődik, ami 1899-ben lépett hatályba. A jövedelemadó-rendszer bevezetése radikális változást hozott a magyar adórendszerben, hiszen a korábbi, főként termény- és fogyasztási adókra épülő rendszert egy modernebb, progresszív elvek szerint működő rendszer váltotta fel. A jövedelemadó progresszív volt, vagyis a magasabb jövedelemmel rendelkező polgárok nagyobb arányban járultak hozzá az állami bevételekhez, ami az egyenlőbb tehermegosztást segítette elő.<sup>27</sup> A földadó reformmal Wekerle jelentős változásokat vezetett be a földadó rendszerében is. A reformok célja az volt, hogy a földtulajdonosok, különösen a nagybirtokos arisztokrácia nagyobb mértékben járuljanak hozzá az államkincstár bevételeihez. A földadórendszer reformja során Wekerle kiemelten kezelte a földbirtokok jövedelemtermelő képességét, így a termékenyebb területekre magasabb adókulcsokat vetettek ki.<sup>28</sup>

Wekerle Sándor felismerte, hogy az állam pénzügyi stabilitásának fenntartásához nem elegendő csupán a közvetlen adókra támaszkodni. Ezért a fogyasztási adók (pl. sóadó, dohányadó) átalakítására is sor került. Ezek az adók a mindennapi fogyasztási cikkekre terjedtek ki, és fontos szerepet játszottak abban, hogy az állami bevételek szélesebb társadalmi bázison oszoljanak el. Hatással volt az egész magyar adórendszerre, egy átláthatóbb és hatékonyabb adópolitikát alkotott meg. Wekerle reformjai alapjaiban változtatták meg a magyar adózás szerkezetét. Az új adórendszer egyszerűsítette az adóbeszedés folyamatát, növelte az adók átláthatóságát, és csökkentette a visszaélések lehetőségét. Ez a korszerűsítés hozzájárult ahhoz, hogy az állam pénzügyi helyzete stabilabbá váljon. A társadalmi igazságosság előmozdítása történt meg a progresszív jövedelemadó és a földadó reformjai által. Egyértelmű lépést jelentett a társadalmi igazságosság irányába. Bár az arisztokrácia és a nagybirtokos rétegek ellenállása nehezítette a reformok megvalósítását, Wekerle politikája hosszú távon elősegítette a társadalmi és gazdasági modernizációt.

Nemzetközi összehasonlításban korszerű és előre mutató megoldásoknak számítottak Wekerle reformjai. A progresszív jövedelemadó-rendszer és a közteherviselés elvének alkalmazása megfelelt a korszak legfejlettebb európai országainak adózási gyakorlatának. Az adóreformok különösen Németország és az Osztrák–Magyar Monarchia többi részének pénzügyi politikájával mutattak hasonlóságot.

<sup>27</sup> JUHÁSZ ISTVÁN: Adóreform 1909-ben: jött a progresszív jövedelemadózás. 2016. 06. 17. <https://ado.hu/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas/> (Letöltve: 2025. február 20).

<sup>28</sup> ILONKA 2004, 117.

## 5.1. Milyen kapcsolatot lehet találni Wekerle Sándor adóreformjai és az adóoptimalizálás között?

Wekerle Sándor adóreformjait több szempontból is kapcsolatba lehet hozni az adóoptimalizálással, még ha maga az „adóoptimalizálás” fogalma az ő korában még nem is létezett expliciten. Reformjai olyan rendszerszintű változtatásokat eredményeztek, amelyek lehetőséget teremtettek az adóterhek csökkentésére, mind törvényes, mind esetenként kevésbé törvényes keretek között. Az alábbiakban kiemelném, hogyan kapcsolódik az adóreform és az adóoptimalizálás egymáshoz.

Az adóoptimalizálás lehetőségének megteremtése Wekerle Sándor reformjai révén valósult meg, amelyek – például a progresszív jövedelemadó bevezetése, a földadó újra szabályozása és a fogyasztási adók átalakítása – jelentősen növelték az adózás átláthatóságát és hatékonyságát. Ugyanakkor ezek a modernizációs lépések új lehetőségeket is teremtettek az adóterhek csökkentésére. A progresszív jövedelemadó-rendszer bevezetése arra ösztönözte a magasabb jövedelműeket, hogy jövedelmüket szándékosan alacsonyabbnak tüntessék fel, vagy más, kedvezőbb adózású kategóriákba csoportosítsák. Ez a magatartás a modern adóoptimalizálás egyik legegyszerűbb formájának tekinthető. A földadó reformja során a földtulajdonosok – különösen a nagybirtokos arisztokrácia – megpróbálták kihasználni a rendszerben rejlő kikapukat. Például birtokaik jövedelemtermelő képességét alábecsülték, hogy alacsonyabb adót kelljen fizetniük. A jogi és szabályozási környezet kihasználása szintén jelentős szerepet játszott az adóoptimalizálásban. Wekerle reformjai kibővítették a törvényi szabályozás kereteit, de nem minden részletre terjedtek ki, így az adózók számára lehetőséget adtak a szabályok kreatív értelmezésére. Ennek egyik formája volt a fiktív költségek elszámolása, amely lehetővé tette a vállalkozók és iparosok számára, hogy bizonyos kiadásait mesterségesen növeljék, így csökkentve a jövedelemadó-alapot. Szintén elterjedt gyakorlat lett a kedvező adókatégoriák kihasználása, amely során az adóalanyok tevékenységüket olyan kategóriákba sorolták, amelyek alacsonyabb adókulcsot eredményeztek.

A társadalmi rétegek eltérő lehetőségekkel rendelkeztek adóoptimalizálásra. Wekerle reformjainak egyik célja az volt, hogy csökkentse a nemesség és a nagybirtokosok adómentességi előnyeit, és a közteherviselés elvét kiterjessze minden társadalmi rétegre.<sup>29</sup> Ennek ellenére a vagyonosabb rétegek különféle módon igyekeztek csökkenteni adóterheiket. Az arisztokrácia és a földbirtokosok

<sup>29</sup> JUHÁSZ ISTVÁN: A dualizmus korának pénzügyminiszterei értettek a pénzügyekhez. 2016. 05. 06. <https://ado.hu/ado/a-dualizmus-koranak-penzugyminiszterei-ertettek-a-penzugyekhez-is/>.

szakértők segítségével próbálták minimalizálni földjeik jövedelmezőségét, míg a polgárság és a vállalkozók számára az adóoptimalizálás eszközei elsősorban a kiadások ügyes adminisztrációján és a tevékenységek kedvezőbb kategóriákba való besorolásán alapultak. Az adórendszer átláthatóságának és jogszerűségének javítása egyben az adóoptimalizálás törvényes formáinak előfutára is lett. Wekerle reformjai nemcsak az adórendszer hatékonyságát növelték, hanem megalapozták a törvényes adótervezés lehetőségét is. Az új adótörvények pontosan meghatározták az adóalap kiszámításának módját és a fizetendő adó mértékét, ami lehetővé tette az adózók számára, hogy előre kalkuláljanak és legális módon csökkentsék adóterheiket. Az adóreformok ösztönözték a könyvelési és adminisztratív gyakorlat fejlődését, amelyek később kulcsfontosságúvá váltak az adóoptimalizálásban.

Wekerle Sándor politikai pályafutásának időszakában megalkotott fontosabb jogszabályokat, amelyek hatással voltak a saját törvénykezéseire is, ideértve az 1875. évi XXXIII. törvénycikket, amely az állami adóügyi reformok kereteit rögzítette, különös figyelmet fordítva a közteherviselés elvének érvényesítésére.<sup>30</sup> A progresszív adózás ekkor kezdett elterjedni, bár pontos mechanizmusai még nem voltak teljesen kidolgozva. Az 1883. évi XLV. törvénycikk a jövedelemadóról szóló szabályozás alapját teremtette meg, amelynek révén az adózás egy részét állami ellenőrzés alá vonták, de az adóalap meghatározása és a bevallások rendszere továbbra is az adózók önkéntes nyilatkozatain alapult.<sup>31</sup> Az 1878. évi földadó reform a nagybirtokosok arányosabb adóztatását célozta meg, pontosítva a földek értékelését, ugyanakkor a rendszer továbbra is hagyott teret a manipulációnak.<sup>32</sup> Az 1889. évi általános fogyasztási adók törvénye pedig az egyes termékekre és szolgáltatásokra kivetett fogyasztási adók keretrendszerét alakította ki. Ennek eredményeként a kereskedők gyakran alábecsülték az áruk származását és értékét a kisebb adóteher érdekében.

## 5.2. Hogyan lehetett kijátszani a jogszabályokat?

A jövedelemadó rendszerének manipulálásánál az alacsonyabb jövedelem bejelentése: Az önbevalláson alapuló jövedelemadó-rendszer lehetőséget adott arra, hogy az adóalanyok kevesebb jövedelmet tüntessenek fel. Az adóhivataloknak ekkor még korlátozott eszközei voltak a valódi jövedelmek feltárására. A fiktív

<sup>30</sup> ILONKA 2004, 117.

<sup>31</sup> Ibid. 1883-ban hozott törvények (magyar nyelven) (html) [www.1000ev.hu](http://www.1000ev.hu). JUHÁSZ 2016, Ibid.

<sup>32</sup> GERMUSKA PÁL – Ö. KOVÁCS JÓZSEF (szerk.): *Adózás és adóelkerülés Magyarországon a 15–20. században*. Budapest, Magyar Kormánytisztviselői Kar–Magyar Nemzeti Levéltár, 2021, 158.

költségek elszámolására a vállalkozók gyakran növelték kiadásait, vagy olyan költségeket számoltak el, amelyek valójában nem léteztek, így csökkentették az adózásra vonatkozó jövedelmüket. A földadó kijátszásánál a földek értékének alábecslése a földek termelési értékét gyakran szándékosan alacsonyabbnak tüntették fel. Ennek során a föld termőképességét, a termés mennyiségét vagy minőségét csökkentették a jelentésekben. Olyan esetek is előfordultak, ahol földdarabolás és vagyonmegosztás történt, a földbirtokosok kisebb parcellákra osztották földjeiket, és azokat a családtagjaik nevére írták át, hogy alacsonyabb adósávba kerüljenek. Az adómentességi kiskapuk kihasználása a nemesi kiváltságok fenntartását biztosította. Bár Wekerle reformjai próbálták csökkenteni a nemesi osztály adómentességét, a nemesség számos módon próbálta megtartani kedvezményeit, például a birtokaikat és jövedelmüket speciális jogi formák alatt tüntették fel. Mint a történelem során, az egyházi földek ekkor is kivételek voltak. Az egyházi földterületeket sok esetben nem adóztatták. Wekerle és kortársai a reformok bevezetése után számos ellenőrző mechanizmust próbáltak kidolgozni az adóelkerülés visszaszorítása érdekében, de ezek hatékonysága vegyes volt. Az állami adóellenőrök látogatásokat tettek a földbirtokokon és vállalkozásoknál, de ezek az ellenőrzések gyakran formálisak voltak, és nem mindig fedték fel a csalásokat. Az adóhivatalok központosítási reformjaikkal próbálták csökkenteni a helyi hatóságok korrupcióját és önkényességét, de az adminisztrációs eszközök még mindig nem voltak megfelelően fejlettek.

## 6. ZÁRÓGONDOLATOK

Az adóoptimalizálás gyökerei mélyen az állami intézmények fejlődésében és az egyének adócsökkentés iránti törekvéseiben gyökereznek. Az ókori civilizációktól a középkorig az adóoptimalizálás leginkább a társadalmi és jogi kiváltságokhoz kötődött, míg az újkorban az adórendszerek fejlődése strukturáltabb megközelítést tett lehetővé. Az egyének és szervezetek alkalmazkodása az állam által létrehozott adózási keretrendszerekben megmutatja, hogy az adóoptimalizálás minden korban az emberi kreativitás egyik fontos területe volt. Összességként megállapítható, hogy az adózás történetének vizsgálata során már az ókori társadalmakban is egyértelműen kirajzolódott az állami szabályozás és a közjogi jelleg dominanciája. Az államok adózási rendszerei kezdetektől fogva a közteherviselés biztosítását és a fiskális stabilitás fenntartását szolgálták, miközben a gazdasági szereplők különböző eszközökkel próbálták csökkenteni adókötelezettségeiket. Ez a kettősség az adózás fejlődése során végig megfigyelhető maradt, és a későbbi korszakokban is meghatározta az adópolitikák alakulását.

Wekerle Sándor reformjai mérföldkövet jelentettek a modern magyar adórendszer megalapozásában, hiszen célja az adóterhek igazságosabb elosztása és a közteherviselés kiterjesztése volt. Ugyanakkor a korabeli jogi szabályozás nem tudott teljes védelmet biztosítani az adóterhek optimalizálásával szemben, ami teret engedett a különböző kibúvók keresésének. Noha Wekerle idejében az adóoptimalizálás mint fogalom még nem létezett, a gyakorlatban már ekkor is megjelentek azok a stratégiák, amelyek célja a jogszabályi keretek nyújtotta lehetőségek kihasználása volt. Különösen az önbevalláson alapuló rendszerek és az adókategóriák közötti különbségek teremtettek mozgásteret a gazdasági szereplők számára, akik igyekeztek minimalizálni az állami elvonásokat. Ezek a folyamatok a 20. század folyamán tovább erősödtek, és napjainkra az adóoptimalizálás globális jelenséggé vált, amely nemcsak az egyes országok adórendszerét, hanem a nemzetközi gazdasági és jogi környezetet is jelentősen befolyásolja. A modern gazdaságban az államok folyamatosan próbálják megtalálni az egyensúlyt az adóbevétel biztosítása és a versenyképes, vállalkozásbarát környezet fenntartása között, miközben a gazdasági szereplők továbbra is arra törekednek, hogy a jogszabályok adta keretek között optimalizálják adófizetési kötelezettségeiket. Ez a dinamika a jövőben is meghatározó lesz, hiszen az állami szabályozás és az adózói stratégiák közötti kölcsönhatás folyamatosan formálja a globális és nemzeti szintű adópolitikát.

## BIBLIOGRÁFIA

### *Felhasznált irodalom*

- GERMUSKA PÁL – Ö. KOVÁCS JÓZSEF (szerk.): *Adózás és adóelkerülés Magyarországon a 15–20. században*. Budapest, Magyar Kormánytisztviselői Kar–Magyar Nemzeti Levéltár, 2021.
- HALÁSZ ZSOLT – SZABÓ ILDIKÓ – CARGA ERZSÉBET: *Adótan és adóeljárási*. Budapest, Wolters Kluwer, 2023.
- HEGYI KLÁRA: *Török berendezkedés Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2022, [https://mersz.hu/dokumentum/m1007tbm\\_\\_9/](https://mersz.hu/dokumentum/m1007tbm__9/)
- ILONKA MÁRIA: *Az adózás története az őskortól napjainkig*. Budapest, Nemzeti tankönyvkiadó, 2004.
- MEZEY BARNA (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002.
- SZILOVICS CSABA: *Pénzügyi jog*. Pécs, Inter-szféra Kft., 2020.
- SZILOVICS CSABA: *Pénzügyi jog*. Budapest, Novissima Kiadó, 2023.
- SZILOVICS CSABA: *Az adózás eredetéről: Az adórendszerek ősi gyökerei*. Budapest, Novissima Kiadó, 2021.

*Internetes források*

- DÉNES ZOLTÁN: Osztrák pénzügy- és adójog alakulása 1749–1848. 2017. 07. 19: <https://arsboni.hu/osztrak-penzugy-es-adojog-alakulasa-1749-1848/>
- JUHÁSZ ISTVÁN: Az adózás története. [https://www.5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem\\_2\\_www.5mp.eu\\_.pdf](https://www.5mp.eu/fajlok/msc/adotortenelem_2_www.5mp.eu_.pdf).
- JUHÁSZ ISTVÁN: A dualizmus korának pénzügyminiszterei értettek a pénzügyekhez. 2016. 05. 06.  
<https://ado.hu/ado/a-dualizmus-koranak-penzugyminiszterei-ertettek-a-penzugyekhez-is/>
- JUHÁSZ ISTVÁN: Adóreform 1909-ben: jött a progresszív jövedelemadózás. 2016. 06. 17. <https://ado.hu/ado/adoreform-1909-ben-jott-a-progressziv-jovedelemadozas/>
- KOMORÓCZY GÉZA: *Mezopotámia története az őskortól a perzsa hódításig (Kr. e. 539)*. Elektronikus kiadás: Terebess Ázsia E-Tár.  
[https://penzugysziget.hu/index.php?id=3209%3Aaz-ado-fogalma-csoportositasa-es-az-adozassal-kapcsolatos-alapfogalmak-ismertetese&option=com\\_content&view=article&utm\\_source](https://penzugysziget.hu/index.php?id=3209%3Aaz-ado-fogalma-csoportositasa-es-az-adozassal-kapcsolatos-alapfogalmak-ismertetese&option=com_content&view=article&utm_source)  
[www.1000ev.hu](http://www.1000ev.hu)

# A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG ELVE ÉS GYAKORLATA

## – ALAPÉRTÉK VAGY ESZKÖZ?

### THE PRINCIPLE AND PRACTICE OF JUDICIAL INDEPENDENCE – A FUNDAMENTAL VALUE OR A TOOL?

---

SÁRI MIKLÓS<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ The document emphasizes that judicial independence is a fundamental prerequisite for the rule of law and requires numerous legal, institutional, moral, and economic guarantees. Judicial independence is not an end in itself, but rather a guarantee of society's right to fair and impartial justice. Democratic states have a duty to create the conditions for judicial independence. At the same time, it is the responsibility of judges and judicial organizations to ensure that they do not express their demands and problems through political channels and do not attempt to resolve them in this way.

**KEYWORDS:** judicial independence, separation of powers, appointment and irremovability, budgetary autonomy, organizational independence, rule of law

**ABSZTRAKT** ■ A dolgozat hangsúlyozza, hogy a bírói függetlenség nélkülözhetetlen a jogállamisághoz, és számos jogi, intézményi, erkölcsi és gazdasági garanciát igényel. A bírói függetlenség nem öncél, hanem a társadalom igazságos, pártatlan igazságszolgáltatáshoz fűződő jogának biztosítéka. A demokratikus jogállamoknak feladata, hogy a bírói függetlenség feltételeit biztosítsák. Ugyanakkor a bírák és a bírói szervezetek is felelősek, hogy követeléseiket, problémáikat ne politikai úton jelezzék és ne ilyen módon próbáljanak azokra megoldást találni.

**KULCSSZAVAK:** bírói függetlenség, hatalommegosztás, kinevezés és elmozdíthatatlanság, költségvetési önállóság, szervezeti függetlenség, jogállamiság

<sup>1</sup> PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.



## 1. BEVEZETÉS

A dolgozatom címében szereplő kérdésre igyekszem rögtön választ is adni.

A bírói függetlenség az igazságügyi rendszerünk legfontosabb alapértéke, de egyben a jogintézmény eszköze is.

A bírói függetlenség elsősorban az igazságszolgáltatás pártatlanságának és befolyásmentességének eszköze, amelynek célja, hogy a bíróságok kizárólag a jogszabályoknak legyenek alárendelve, és döntéseiket minden külső (pl. politikai, gazdasági) vagy belső (pl. szervezeten belüli) befolyástól mentesen hozzák meg. A bírói függetlenség nem a bírók kiváltsága, hanem a jogkereső polgárok, a társadalom érdekét szolgáló garancia: biztosítja, hogy mindenki pártatlan, tisztességes eljárásban, független bíróság előtt érvényesíthesse jogait, és a bíróságok a jogvitákban igazságos, törvényes döntéseket hozzanak.

Mindenekelőtt le kell szögezmem, hogy a bírói függetlenség legfontosabb alapja a kiválasztott bírák erkölcsi magassága és a legmagasabb fokú szakmai tudása. Ez különösebb magyarázatot nem igényel és úgy gondolom, hogy ezzel mindenki egyetért. A bírói függetlenség a Föld valamennyi országában központi kérdés,<sup>2</sup> amely a különböző társadalmi rendszerekben más és más tartalmat nyerhet, de általános lényege, hogy a társadalom tagjainak, minden személynek a szolgálatában álljon.

A bírói függetlenség rögtön ott kezdődik, hogy a bírókat kinevezik, vagy választják. Természetesen mindkét módszer demokratikus és van rá példa, de az elgondolkodtató, hogy a következmények nem azonosak.

A bírók kinevezésénél a szubjektivitás előtérbe kerülhet és ez azt eredményezheti, hogy a kinevezésénél a szakmai szempontok mellett más szempontok is szerepet játszanak.

A másik módszer a bírók választása. A választás kampánnyal jár, a kampányban fellépnek a támogatók, előtérbe kerülnek a gazdasági vállalkozók és a különböző politikai formációk, akik személyes közreműködésükkel, vagy anyagi támogatással részt vesznek a kampányban. Ebben az esetben rögtön felmerülhet a kérdés, hogy a jelölt és esetleg megválasztásra kerülő bíró függetlennek tekinthető-e egyáltalán. Természetesen nem akarom azt sugallni, hogy a kinevezésnél nem lehetségesek befolyásolási lehetőségek, amelyek kihatnak vagy kihathatnak a jelölt függetlenségre.

A társadalom politikai rendszerének és vezető rétegének meg kell teremteni azt a szellemi, jogszabályi és gazdasági alapot, amelyen a bírói függetlenség kialakulhat és a későbbiek során továbbra is szilárd maradhat.

<sup>2</sup> ZSURZSA ZSOLT: A bírák kiválasztásának összehasonlító elemzése. *Comparative Law Working Papers*, 2017 (1).

## 2. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG FOGALMA ÉS JOGELMÉLETI ALAPJAI

### 2.1. Fogalom

A bírói függetlenség azt jelenti, hogy a bírák csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatóak,<sup>3</sup> döntéseiket külső befolyástól mentesen, saját meggyőződésük alapján hozzák meg.

Két aspektusát különböztetjük meg:

**Személyi függetlenség:** a bíró nem utasítható, elmozdítása csak szigorú szabályok szerint lehetséges, nem büntethető meg jogszerű indok nélkül. Bizonyos tisztségeket nem tölthet be, gazdasági funkciói nem lehetnek. A bíró semmilyen pártnak vagy politikai mozgalomnak nem lehet tagja. A köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a törvényi feltételek esetén. Kinevezése, előmenetele, fegyelmi felelőssége objektív szabályokhoz kötött.

**Intézményi függetlenség:** A bírósági szervezet nem függ más hatalmi ágaktól, és természetesen semmilyen politikai vagy civil szervezettől. Saját költségvetéssel és igazgatási struktúrával rendelkezik.

Ahogy a fentiekben is utaltam rá, a bíró függetlenségnek biztosítéka a magas szintű szakmai tudás, és a jogszabályok ismeretén túl a kötelező bírói gyakorlat elsajátítása.<sup>4</sup>

Mivel a függetlenséghez hozzátartozik az anyagi függetlenség is, szükséges, hogy az állam a mindenkori gazdasági helyzetnek megfelelő olyan helyzetbe hozza a bírakat, hogy fel se merülhessen korrumpálhatóságuk vádja. Ez szükséges ahhoz is, hogy a bíró csak a jogalkalmazási kérdésekkel foglalkozzon<sup>5</sup> és a szakmai munkáján kívül csupán tudományos és művészeti tevékenységet végezzen.

### 2.2. Jogelméleti alapok

A hatalommegosztás eszméje MONTESQUIEU-ig vezethető vissza. A Montesquieu-ig visszavezethető hatalommegosztás eszméje szerint a törvényhozó,

<sup>3</sup> Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdés.

<sup>4</sup> A bírói gyakorlattal kapcsolatban hangsúlyoznám, hogy míg a jogszabályi előírások betartása kötelező, addig a bírói gyakorlat betartása indokolt lehet, de annak módosítása nem kizárt, amennyiben az igazságos ítélet meghozatala megköveteli.

<sup>5</sup> „A bírói hivatás tehát, habár kereteit tekintve nyilvános szabályok által kötött, mélységesen individuális és személyes, ezért a tanári, pszichológusi, lelkeszi hivatásokkal szokták összevetni. A bírói hivatás a nyilvánosság előtt zajlik, az eljárásokat, ítéleteket a közvélemény véleményezi.” – Darák Péter szavai 2015-ben, a tizenötödik alkalommal a Bíróságok Napja alkalmából megrendezett ünnepségen.

végrehajtó és bírói hatalomnak egymástól függetlenül és kiegyensúlyozott módon kell működnie.<sup>6</sup>

A jogállamiság,<sup>7</sup> vagyis a jogok érvényesülése elképzelhetetlen a bírói függetlenség nélkül. A jog belső erkölcsének része a bírói függetlenség, amely erkölcsi ítélőképeséget kíván a bírótól, aki a jogrendszert egységgént és autonóm, szuverén módon kell, hogy értelmezze.

A bírótól megkövetelt erkölcsi felelősség a Radbruch-formulában is visszaköszön, mivel RADBRUCH álláspontja alapján a bírák nem bújhatnak el a „jog szolgája” szerep mögé, ha a pozitív jog igazságtalan, akkor a lelkiismeretük szerint kell döntenüik.<sup>8</sup>

A „bíró a törvény szava” elv szerint nem hoz önkényes döntést, hanem a törvényt alkalmazza. Ebből az is értelemszerűen következik, hogy a bíró semmilyen formában nem alkothat jogszabályt, vagy olyan jogmagyarázatot, amellyel az adott jogszabályt kötelező erővel megváltoztathatná.

A modern alkotmányok a bíróságot mint önálló hatalmi ágat ismerik el, nincs ezzel másképpen az Alaptörvény<sup>9</sup> sem.

### 3. A BÍRÓI FÜGGETLENSÉG INTÉZMÉNYI GARANCIÁI

#### 3.1. Bírói kinevezés és elmozdíthatatlanság

A bírói kinevezés és előmenetel feltételeit jogszabály rögzíti.<sup>10</sup> A bírói életpálya kiszámíthatósága alapfeltétel. A legfontosabb az objektív, átlátható és előre

<sup>6</sup> CHARLES DE MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Párizs, 1748.

<sup>7</sup> Rule of Law.

<sup>8</sup> GUSTAV RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. *Süddeutsche Juristenzeitung*, 1946 (5).

<sup>9</sup> Alaptörvény C) cikk (1) és 25. cikk.

<sup>10</sup> Alaptörvény és 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról. A bírói szolgálati viszony kinevezéssel jön létre. A bírót a köztársasági elnök nevezi ki. Kinevezésre kerül az a magyar állampolgár, aki betöltötte 30. életévét, nem áll cselekvőképességet érintő gondnokság vagy támogatott döntéshozatal hatálya alatt, egyetemi jogi végzettséggel rendelkezik, jogi szakvizgát tett, vállalja, hogy e törvény rendelkezéseinek megfelelően vagyonynyilatkozatot tesz, legalább két évig bíróságon kívül joggyakorlatot folytatott és legalább egy évig bírósági titkárként, alügyészként, ügyvédként, közjegyzőként, jogtanácsosként dolgozott, kormánytisztviselőként, illetve köztisztviselőként központi közigazgatási szervnél közigazgatási, illetve jogi szakvizsgához kötött munkakörben dolgozott, korábban alkotmánybíróként, bíróként, katonai bíróként, ügyészként működött, nemzetközi szervezetnél vagy az Európai Unió valamely szervénél ítélkezett, tevékenységet folytatott. A kinevezés feltétel a törvény szerinti alkalmassági feltételek megléte is.

megismerhető eljárás, ami szabályozott rendben rögzíti a bírói kinevezés és előmenetel feltételeit és menetét.

Az áthelyezésre vonatkozó szabályoknak<sup>11</sup> szigorú garanciákat kell biztosítaniuk az önkényes vagy politikailag motivált beavatkozás elkerülése érdekében. Az áthelyezés csak a bíró beleegyezésével, kivételesen, indokolt esetben lehetséges.

A bíróval szembeni fegyelmi eljárás a bírói státusból fakadó fokozott felelősség egyik formája, amely az etikai vagy jogszabálysértő magatartások szankcionálását szolgálja – a bírói függetlenség sérelme nélkül. Ez az eljárás különös jogállási garanciákat igényel, hogy ne váljon önkényessé. A bíróval szembeni fegyelmi eljárásról független testület dönt, garantált eljárási jogokkal. A fegyelmi vétség jogi és erkölcsi-etikai alapú is lehet. Elkövethető a bíró szolgálati viszonyával kapcsolatos kötelezettségek megszegésével, vagy a bíró életmódjával, magatartásával, ha az a bírói hivatás tekintélyét sérti vagy veszélyezteti. A jogállamiság szempontjából kulcsfontosságú, hogy a fegyelmi eljárás ne váljon a bírói függetlenség korlátozásának eszközévé. Garanciális jelentősége van, hogy fegyelmi ügyekben bírói tanács dönt (nem igazgatási szerv), átlátható, írásban dokumentált eljárás során, amely ellen a jogszabály jogorvoslati lehetőséget biztosított és az OBT<sup>12</sup> felügyeleti és véleményezési jogkörrel rendelkezik az eljárás felett.

A bírói nyugdíjkorhatár állandó és nem változtatható visszamenőleges hatállyal.

A bírói bérezés és juttatás rendszeres, biztosított, nem használható nyomásgyakorlásra. A bírói bérezésnek garanciális jelentősége van, hiszen ez a jövedelem a bírói függetlenség záloga, mivel a bíró – a tudományos, irodalmi, művészeti tevékenységen kívül – más kereső foglalkozást nem végezhet. A bírák keresete az átlaghoz képest magas, de ennek ellenére panaszok alapjául szolgál, amennyiben az nem emelkedik kellő mértékben és kellő gyorsasággal. De mi a kellő mérték? Mértéktartást kell tanúsítaniuk a bírácoknak is igényeik kialakításakor.

A bírói képzés, továbbképzés hozzáférhető, szakmai alapon kell, hogy szervezett legyen. A bírói függetlenség szempontjából fontos garanciális szabály, hogy ne tarthassanak olyan személyek képzést, oktatást a bírói kar részére, akik a későbbiek során akár ügyfélként jelennek meg a bíróság előtt, akár ugyanabban az ügycsoportban, amely a képzés témáját is alkotta.

<sup>11</sup> 2011. évi CLXII. törvény a bírák jogállásáról és javadalmazásáról és a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról.

<sup>12</sup> Országos Bírói Tanács.

### 3.2. Bíróági igazgatás

A magyar bíróági igazgatás rendszere összetett és ismertetést kíván. A bírói igazgatás rendszerében a kulcsszereplők a bíróági elnökök, az Országos Bíróági Hivatal (OBH) elnöke, és a bírói öngazgatás testülete, az Országos Bírói Tanács (OBT).

A bíróági elnökök (pl. törvényszék, ítélőtábla elnökei) igazgatási hatáskörrel rendelkeznek, de nem bírói felettesek. Az OBT viszont a bírói öngazgatás legfőbb szerve, amely a bírák által választott testületként ellenőrzi a bíróági igazgatást, különösen az OBH elnökét. A bíróági elnökök egy része tagja lehet az OBT-nek, de az OBT fő funkciója nem a bíróági elnökök irányítása, hanem az OBH elnökének ellenőrzése. Az OBT véleményezi a bíróági vezetők pályázatait, és ellenőrzi a kinevezési gyakorlatokat. Feszültséget generált, hogy egyes ítélőtáblai és törvényszéki elnökök nyíltan bírálták az OBT működését (pl. a 2018-as jogvita során), amely mögött lojalitási megosztottság húzódott meg az OBH elnöke és az OBT között.

Az OBH elnöke az Alaptörvény értelmében a bíróságok központi igazgatását végzi.<sup>13</sup> Az OBT a bírói önkormányzat szerve, amely a bírák által közvetlenül választott 15 tagból áll, és ellenőrző jogkörrel rendelkezik az OBH elnökével szemben.

Az OBT-nek nincs valódi szankcionáló eszköze az OBH elnökével szemben. Ha az OBH elnöke nem működik együtt, az OBT eszközei korlátozottak. 2018–2019-ben az OBH elnöke többször figyelmen kívül hagyta az OBT véleményét, vitatta annak legitimitását, és nem küldött adatokat, amely az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság kritikáját is kiváltotta.

Az Országos Bírói Tanács szakmai kérdéseken túlmenően, egyes vezetőin keresztül társadalmi kérdésekben is megnyilvánul, ami nem tesz jót a bírói függetlenségnek. Ezenél a szervezeteknél felmerülhet a központosított vezetés és annak visszaélészerű lehetősége.

Önmagában érdekes kérdés az, hogy a bírói függetlenség intézményét összefüggésbe hozhatjuk-e ezekkel a bírói szervezetekkel, amelyek tulajdonképpen semmilyen szakmai felügyeletet, útmutatást vagy irányítást nem gyakorolhatnak a bírók felett, ezt a gyakorlatban azonban figyelmen kívül hagyják, sőt még politikai tevékenységet is kifejtettek.

<sup>13</sup> Alaptörvény 25. cikk (5) bekezdés.

### 3.3. Pénzügyi és szervezeti autonómia

A bíróságok pénzügyi és szervezeti autonómiája a bírói függetlenség egyik alapfeltétele. A modern jogállami demokráciákban a bíróságok nem csupán ítélezési függetlenséggel rendelkeznek, hanem szervezeti és pénzügyi értelemben is autonómiát kell élvezniük, hogy hatékonyan, befolyástól mentesen működhessenek.

#### 3.3.1. Szervezeti autonómia

A bíróságok nem tartoznak a végrehajtó hatalom alá, és saját igazgatási struktúrával rendelkeznek. Az Alaptörvény alapján a bíróságok igazgatását az Országos Bírósági Hivatal elnöke végzi.

#### 3.3.2. Pénzügyi autonómia

Az OBH elnöke tesz javaslatot a bírósági költségvetésre, és gyakorolja a végrehajtást. Az OBT a tervezés során véleményezési joggal rendelkezik, de vétójoggal nem. Az OBH elnökének pénzügyi döntéseit az OBT csak korlátozottan ellenőrzi, és eszköztára nem elég erős a valódi kontrollra. A bíróságok önálló költségvetési fejezettel rendelkeznek a költségvetési törvényben, amelynek elosztása és felhasználása során szakmai szempontokat kell előnyben részesíteni, és kormányzati befolyás nem érvényesülhet.

## 4. HATALMI ÁGAK FELADATAI, AVAGY KONSTRUKTÍV EGYÜTTMŰKÖDÉS

A hatalmi ágak elválasztásának elve alapján az igazságszolgáltatás független és önálló. Ennek a ténynek a bírói kinevezésekben is meg kell jelennie. A végrehajtó hatalom nem játszhat szerepet a kinevezés folyamatában, abban bárminemű szerepvállalása politikai támadásokra adhat okot, amely által az igazságszolgáltatás, illetve annak hírneve és a belévetett társadalmi bizalom szenvedhet csorbát. A Magyarországon felállítani tervezett – végül meg nem valósított – közigazgatási különbíróságok működésének megkezdésében játszott szerepe miatt az igazságügyminisztert és így a végrehajtó hatalmat számos kritika érte.<sup>14</sup>

A végrehajtó hatalom beavatkozására a bírói kinevezésekbe több nemzetközi példát találunk.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2019\)004-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2019)004-e).

<sup>15</sup> Törökország: 2014-ben módosították a Legfelsőbb Bírói Tanács (HSYK) működését, amely a bírák és ügyészek kinevezéséért felelős szerv. Az igazságügyi miniszter jogot kapott arra, hogy kulcsfontosságú tagokat lecseréljen vagy áthelyezzen. 2017-ben tovább módosították a szabályokat: a HSYK tagjainak felét közvetlenül az elnök nevezi ki, a másik felét a parlament,

A magyar bírói kinevezések során a Kúria elnökének a szakmai szervezetek ajánlása alapján kialakított döntése és a pályázati anyag a központi igazgatáson keresztül jut el a köztársasági elnökhöz, aki kinevezi a pályázót. A gyakorlat és az államfő funkciója alapján a köztársasági elnök általi kinevezés nem az elsődleges korlátja a bírói kinevezések esetleges visszaélészerű gyakorlatának,<sup>16</sup> ugyanakkor szimbolikus jelentősége megkérdőjelezhetetlen.

A bíró döntési funkciója számos gyakorlati, a bírói létből önmagában nem megszerezhető szakismeretet követel, amivel a döntési pozícióban lévő személynek rendelkeznie kell. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével csökkenő számú polgári peres eljárásokból is kevesebb megújuló ismeretet tudnak szerezni a bírák, amely ismeret önképzéssel nem, vagy csak korlátozott mértékben szerezhető meg.

A kérdéssel csupán azt akarom hangsúlyozni, hogy a bírói pozícióra, a bírói szervezeten kívülről pályázó szakemberek megjelenése – különösen, ha az tömeges – gyanakvást kelt a bírói szervezetben. Amennyiben ez a folyamat egy jogszabály-módosítás eredményeképpen áll elő, akkor ezt a bírói függetlenség elleni támadásként értékelik. A Magyarországon 1945 után megerősödött gyakorlat, hogy a bírói szervezet maga szocializálja a pályakezdő fiatalokat és a rendszerbe kívülről gyakorlati tapasztalattal rendelkező szakembernek bekerülését nehezítő vagy gátló gyakorlat az idők múlásával felülvizsgálatra szorul.<sup>17</sup>

A csökkenő perszámokból adódó bírói „munkanélküliséggel”, ezzel arányban nem álló bírói álláshelyek csökkentésének racionális átgondolásával és ezáltal a bírósági szintek racionalizálásával,<sup>18</sup> a cégbírói pozíció bírói szintre emelésének megszüntetésével kapcsolatos kérdések megvitatása reális és észszerű

---

ahol az elnök pártja többségben van. Így a végrehajtó hatalom gyakorlatilag teljes ellenőrzést szerzett a bírói kinevezések felett. Lengyelország: Az Európai Bizottság kritikája szerint a lengyel kormány a bírói kinevezési rendszer átalakításával, különösen a Nemzeti Igazságszolgáltatási Tanács (KRS) tagjainak kiválasztása során, a végrehajtó hatalom befolyását erősítette a bíróságok felett. Ez az uniós normák szerint sérti a bírói függetlenséget. Kamerun: Az ország alkotmánya szerint a bírákat közvetlenül az elnök nevezi ki, mindenféle tanácsadó vagy ellenőrző testület nélkül, ami teljes végrehajtói kontrollt jelent a bírói kinevezések felett.

<sup>16</sup> DEME ADRIÁN: Függség vagy függetlenség? – A bírói kinevezések alkotmányos követelményei és gyakorlata. *Közjogi Szemle*, 2023 (3), 71–72.

<sup>17</sup> Megfontolandó, hogy huzamosabb idejű és jelentős beosztású jogi hivatásrendi gyakorlat megléte is a bírói kinevezés részét képezze.

<sup>18</sup> A „bírói munkanélküliség” mellett komoly problémát okoz a bírósági – akár az ügyészséggel közös – épületek fűtése és fenntartása is, bár ezek a kérdések másodlagosak a szakmai szempontokhoz képest.

szembenézést és racionális, higgadt, szakmailag megalapozott párbeszédet követelne meg a hatalmi ágak képviselői között.<sup>19</sup>

Félő azonban, hogy bárminemű, a fentiekben csak példaként felvetett törekvést a bírói rendszer a bírói függetlenség elleni támadásként értékelne. Hangsúlyozni szeretném, hogy a fentiekben megjelölt, a bíróságokat érintő, de az ítélkezési gyakorlatra és folyamatra nem vonatkozó reform elképzelések, amelyeket racionális és gazdasági indokok támasztanak alá, nem hozhatók meg a bírák és bírói szervezetek véleménye nélkül. Ugyanakkor a bírói függetlenség elve nem szolgálhat indokul minden, az igazságügyet érintő kérdéssel és racionalizálási törekvessel szemben. A válaszok a bírói szervezetek véleményének kikérése és figyelembevétele nélkül nem hozhatók meg, ugyanakkor az sem reális elképzelés, hogy kizárólag a bírák döntsenek az igazságügyet érintő kérdésekben.

Az esetleges reformok mellett, de a bírói függetlenséget nem érintő érvek, hogy a bírósági szervezet működése közpénzekből történik, így a hatékonyságot, átláthatóságot és gazdaságosságot szolgáló reformok bevezetése közérdek és a bírói függetlenség elsődlegesen az ítélkezési tevékenység függetlenségére vonatkozik, nem zárja ki az igazságügyi szervezet észszerű átalakítását. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom a választópolgárok által felhatalmazott szervek, amelyek jogosultak az igazságügyi struktúra fejlesztésére és racionalizálására. A változó társadalmi és technológiai környezet indokolhatja a bírósági szervezet modernizációját (pl. digitalizáció, munkafolyamat-automatizálás stb.).

Ugyanakkor a reformok a bíróságok működését és a bírák munkakörülményeit közvetve érintik, ezért a bírói önkormányzatiság megkerülése sértheti a hatalmi ágak elválasztását. Az igazságügyre vonatkozó szerkezeti reformokat a végrehajtó hatalom saját érdekei szerint is alakíthatja, ami burkolt befolyást jelenthet az ítélkezésre. A „racionalizálás” jelszava alatt akár olyan intézkedések is bevezethetők, amelyek valójában a bírák autonómiájának csorbítását célozzák (pl. bírósági vezetők lecserélése, ügyelosztási rend módosítása). A bírák véleményének figyelmen kívül hagyása alááshatja a bírósági szervezet belső kohézióját és bizalmát az igazságügyi kormányzat irányába.

<sup>19</sup> Fontosnak tartanám, hogy a bírói álláshelyek számával kapcsolatos párbeszéd, amely kérdésnek költségvetési vonzatai is vannak, ne legyen tabu téma, csak azért, mert a bírói hivatásrend egyes képviselői ezt a bírói függetlenség elleni támadásként próbálják beállítani.



## 5. MEGOLDÁSI JAVASLATOK AZ ÉRVEK ÉS AZ ELLENÉRVEK TÜKRÉBEN

A bírói önkormányzati szervek véleményének kikérése a magyar jogban jelenleg a 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 103–104. §-ain alapul. E rendelkezések szerint az Országos Bírói Tanács (OBT) jogosult véleményt nyilvánítani minden olyan döntésről, tervezetről és jogszabály-előkészítésről, amely a bírósági szervezet működését, igazgatását, a bírák jogállását vagy függetlenségét érinti. Az észszerű és érdemi konzultáció biztosítása érdekében a véleményezési mechanizmust határidőhöz kötött, de indokolási kötelezettséggel kell működtetni: ha a jogalkotó vagy az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke az OBT vagy más bírói szerv véleményét nem fogadja el, annak indokát nyilvánosan közölni kell. Ez felel meg a bírói függetlenség Alaptörvényben rögzített elvének.

A reformintézkedések tartalma szerint differenciált egyeztetési jogkör illeszthető a Bsz. rendszerébe:

Az ítélkezési tevékenységet közvetlenül érintő kérdésekben (pl. ügyelosztás rendje, kinevezési és előmeneteli szabályok, áthelyezés, fegyelmi eljárás) a bírói önkormányzati szervek számára egyetértési jog vagy megerősített véleményezési jog biztosítható. Ez összhangban állna a Bsz. 103. § (1) bekezdés a)–c) pontjaival, amelyek a bírói függetlenség védelmére vonatkozó állásfoglalási jogot deklarálják.

A szervezeti, gazdasági vagy informatikai reformok (pl. digitalizáció, racionalizálás, költségvetési tervezés) esetében a véleményezési jog elegendő, de biztosítani kell az átláthatóságot és a konzultáció tényleges lehetőségét.

Megfontolandó, hogy egy társadalmi konzultációt is biztosító testület (akár az OBT kibővítésével) ellenőrizze a reformok alkotmányosságát, a bírói függetlenségre gyakorolt hatását, és adjon ki előzetes értékelést a tervezett intézkedésekről.

A Bsz. 103. § (1) bekezdés a) pontja alapján az OBT jogosult ellenőrizni az OBH elnökének igazgatási tevékenységét, és jelzéssel élni felé. E hatáskörre építve indokolt egy rendszeres, nyilvános monitoringmechanizmus kialakítása, amelyben az OBT, a Kúria elnöke, valamint az Állami Számvevőszék vagy az OBH évente értékelné a reformok bírói függetlenségre gyakorolt hatását. A jelentéseknek nyilvánosnak kellene lenniük, és lehetőséget kellene adni korrekciós intézkedésekre.

A Bsz. szellemében a bírói függetlenség társadalmi dimenzióját is erősíteni kell. Az igazságügyi reformokat nyilvános szakmai konzultáció előzze meg, amelyen részt vesznek a bírói önkormányzati szervek, jogászai szakmai szervezetek és civil szereplők. Ez a megoldás biztosítja, hogy a bírói függetlenség ne csupán intézményi, hanem társadalmi legitimitációval is bírjon.

## 6. AZ ÍTÉLETEK POLITIKAI ÉRTELMEZÉSE

A modern demokratikus jogállamokban a bíróságok nem csupán jogalkalmazók, hanem a hatalmi ágak elválasztásának és az alkotmányos rend fenntartásának kulcsszereplői. A bírói döntések ezért elkerülhetetlenül politikai relevanciával bírnak, még akkor is, ha az igazságszolgáltatás elvileg a politika felett vagy azon kívül működik. A döntések politikai értelmezése tehát nem kivétel, hanem rendszerjellemző.

A jog és politika viszonyát már MAX WEBER is elemezte, amikor a modern államot a racionális bürokrácia és a formális jog uralmán keresztül értelmezte.<sup>20</sup> Weber szerint a bírói döntés látszólag objektív, de mindig beágyazott egy politikai-gazdasági kontextusba. Ugyanezt a gondolatot tovább viszi NIKLAS LUHMANN, aki a jogrendszert önreferenciális társadalmi alrendszerként írja le, amely azonban strukturálisan kapcsolódik más rendszerekhez, így a politikához is.<sup>21</sup>

A bírói döntések tehát nem „a semmiből születnek”, hanem politikai, kulturális és intézményi környezetbe ágyazott aktusok. A bírói normák konkretizálása során nem kerülhető el a jogértelmezési mozgástér, amely különösen érzékeny alkotmányos kérdésekben válik politikailag jelentőssé (pl. választási rendszerek, médiaszabályozás, alapjog-korlátozások). A bíróságok döntései gyakran túlmutatnak a szűken vett jogszabály-értelmezésen és -alkalmazáson, és befolyásolják a közpolitikai viszonyokat. A politikai értelmezés nem azt jelenti, hogy a bírók politikai megrendelésre döntenének, hanem azt, hogy döntéseik politikai következményekkel járhatnak, vagy politikai viták tárgyává válhatnak. Ebből adódóan a politikai szereplők olykor értelmezési harcot vívnak egyes ítéletek körül, különösen, ha azok politikai intézkedéseket érintenek. A bírói döntések nem csupán múltbeli tényeket értékelnek, hanem jövőre irányuló normatív tartalmat is hordoznak: alakítják a jogértelmezés irányait, befolyásolják az állam működését, vagy éppenséggel korlátokat szabnak a végrehajtó hatalomnak. Ebből fakadóan döntéseik politikai következményekkel járnak, amelyeket a társadalom és a politikai szereplők értelmeznek – sokszor saját érdekeik szerint.

Különbséget kell tenni a politikai értelmezés és a bírói döntések politikai motiváltsága között. Előbbi természetes velejárója a nyilvános jogállami működésnek; utóbbi viszont veszélyezteti a bírói függetlenséget és a jogállami bizalmat. A politikai értelmezés lehet:

- elemzői (pl. alkotmányjogászok, politológusok),

<sup>20</sup> MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.

<sup>21</sup> NIKLAS LUHMANN: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Berlin, Suhrkamp Verlag, 2021.

- közéleti (pl. sajtó, civil társadalom),
- stratégiai (pl. pártok és politikai aktorok).

Ez utóbbi válik problémássá, ha a bíróságokat politikai narratívák célkeresztjébe helyezik, és a döntések legitimitását politikai retorikával kérdőjelezzik meg.

A bíróságoknak tehát kettős kihívással kell szembenézniük:

- függetlenek kell maradniuk a politikai nyomásgyakorlástól, ugyanakkor
- elszámoltathatók is kell legyenek a nyilvánosság előtt – természetesen nem döntéseik tartalmáért, hanem a döntéshozatal átláthatóságáért, indokoltságáért, és az eljárási jogállamiság fenntartásáért.

A bírói döntések politikai értelmezése éppen ezért nem csupán elkerülhetetlen, hanem a jogállamiság egyik fokmérője is: a demokratikus rendszerben a bíróságok működésének kritikája megengedett, sőt szükséges – amennyiben az nem a függetlenségük aláásását célozza.

A fentiek megerősítése miatt a bírói függetlenség követelménye nemcsak a külső politikai szereplőket kell, hogy kösse, hanem a bírói szervezeteket és az egyes bírákat is, hogy politikai szerepet, politikai színezetű szerepet nem vállalhatnak.<sup>22</sup>

## Irodalomjegyzék

DEME ADRIÁN: Függőség vagy függetlenség? – A bírói kinevezések alkotmányos követelményei és gyakorlata. *Közjogi Szemle*, 2023 (3).

NIKLAS LUHMANN: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Berlin, Suhrkamp Verlag, 2021.

CHARLES DE MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Párizs, 1748.

GUSTAV RADBRUCH: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. *Süddeutsche Juristenzeitung*, 1946 (5).

MAX WEBER: *Gazdaság és társadalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.

ZSURZSA ZSOLT: A bírák kiválasztásának összehasonlító elemzése. *Comparative Law Working Papers*, 2017 (1).

<sup>22</sup> Íme egy negatív példa a Magyar Bírói Egyesület gyakorlatából: <https://jogaszvilag.hu/napi/a-mabie-is-megszolalt-a-kozelet-atlathatosagarol-szolo-torvenyjavaslatrol-az-igazsagszolgalatas-szempontjabol/>.

# ÁRTATLAN SZEMEK, SÖTÉT TUDATOK, AVAGY A GYERMEKEK ONLINE ÁLDOZATTÁ VÁLÁSÁNAK PSZICHOLÓGIÁJA

## INNOCENT EYES, DARK MINDS, THE PSYCHOLOGY OF CHILD ONLINE VICTIMISATION

---

ZSIRAI LILLA<sup>1</sup>

**ABSTRACT** ■ Digital technology and social media have become an integral part of everyday life, and children's internet use is no longer the exception but the norm. However, this growing digital presence has introduced new forms of risk, making young users particularly vulnerable. This paper aims to explore the psychological dynamics of children's victimization in online environments, with special attention to the mechanisms of grooming and manipulation. The research applies the routine activity theory to examine how children's internet usage patterns influence their likelihood of becoming victims. The analysis focuses on the role of rapidly developing digital technologies and social media platforms, especially those that facilitate child exploitation. The paper also reviews the European Union Strategy on the Rights of the Child and Hungary's National Cybersecurity Strategy, assessing their effectiveness and practical implementation. The objective is not only to map out the risks but also to shed light on the often invisible psychological consequences that online abuse can leave on developing children. This study contributes to a broader dialogue aimed at balancing technological advancement with effective child protection in the digital age.

**KEYWORDS:** child protection, online abuse, networking, routine activity theory, social media, digital psychology, cybersecurity, children's rights, EU strategy on the rights of the child, national cybersecurity strategy

**ABSZTRAKT** ■ A digitális technológia és a közösségi média mindennapjaink szerves részévé vált, és a gyermekek internethasználata ma már nem kivétel, hanem norma. Ezzel párhuzamosan azonban újfajta kockázatok is megjelentek, amelyek a legfiatalabb felhasználókat különösen sebezhetővé teszik. A dolgozat célja, hogy feltárja a gyermekek online áldozattá válásának pszichológiai hátterét, különösen a behálózás és manipuláció lélektani mechanizmusait. A kutatás a rutintevékenység-elmélet mentén vizsgálja, hogyan befolyásolják a

<sup>1</sup> Doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; bírósági fogalmazó, Budapest Környéki Törvényszék.

gyerekek internethasználati szokásai az áldozattá válás esélyét. Elemzésre kerül a fejlődő digitális technológiák és a közösségi média szerepe, valamint azok a platformok és alkalmazások, amelyek különösen kedveznek a gyermekek online kihasználásának. A dolgozat kitér az Európai Unió gyermekjogi stratégiájára, valamint Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájára, értékelve azok hatékonyságát és gyakorlati érvényesülését. A vizsgálat célja nem csupán a veszélyek feltérképezése, hanem annak bemutatása is, hogy a digitális térben zajló bántalmazás milyen mély, gyakran láthatatlan pszichés nyomokat hagyhat egy fejlődésben lévő gyermekben. A dolgozat ezzel hozzájárul egy olyan átfogóbb párbeszédhez, amely a technológiai fejlődés és a gyermekvédelem közötti egyensúly megteremtését célozza.

**KULCSSZAVAK:** gyermekvédelem, online bántalmazás, behálózás, rutintevékenység-elmélet, közösségi média, digitális pszichológia, kiberbiztonság, gyermekjogok, EU gyermekjogi stratégia, nemzeti kiberbiztonsági stratégia

## 1. BEVEZETÉS

A modern kor gyermekei számára a digitális világ egyszerre ígér felfedezést és rejthet veszélyt. Miközben a gyerekek egyre fiatalabb korban csatlakoznak az online térhez, lévén, hogy már digitális bennszülötteknek számítanak, a bűnelkövetők is egyre kifinomultabb módszerekkel hálózják be őket – gyakran úgy, hogy a felnőttek csak későn, vagy egyáltalán nem veszik észre. Ez a dolgozat annak a pszichológiai folyamatnak jár utána, amely a gyermekek online áldozattá válásához vezet. Igyekszem a gyermekek online áldozattá válásának pszichológiai és társadalmi vetületeit feltárni, különös hangsúlyt helyezve a gyermekek internethasználati szokásainak feltérképezésére, valamint arra, hogy a rutintevékenység-elmélet miként segíthet megérteni azokat a körülményeket, amelyek elősegítik az áldozattá válást. A dolgozat bemutatja, hogyan válik egy gyermek napi online rutinja – akár a közösségi oldalak, játéklatformok vagy üzenetküldők használata – egy olyan mintázattá, amelyet a bántalmazók tudatosan kihasználhatnak. A gyermekpszichológia szempontjából a digitális tér olyan „játszóter”, amelyet felnőtt jelenlét nélkül is könnyen elérnek, és amelyben a határok könnyen elmosódnak. A gyermekek kognitív, érzelmi és társas fejlődése még nem biztosítja azt az érettséget, amellyel felismerhetők lennének az online manipuláció, a megtévesztés vagy a kizsákmányolás jelei. A bizalom, az identitáskeresés és a társas elfogadás iránti vágy természetes sajátosságai ennek az életkornak, ezek pedig sebezhetővé teszik őket azokkal szemben, akik az online térben rejtőzködve, tudatosan építenek bizalmat, majd élnek vissza vele. A dolgozat külön fejezetben elemzi a behálózás (‘grooming’) folyamatát,

amely nem csupán technikai, hanem mélyen pszichológiai jelenség is. A gyermek bizalmának apró lépésekben történő elnyerése, a határok fokozatos tágítása, a manipuláció, mindez egy láthatatlan hálónak válik, amelyből nehéz menekülni, különösen akkor, ha a gyermek saját maga sincs tudatában annak, hogy bántalmazás áldozata lett. Része továbbá a digitális technológia és a közösségi média szerepének kritikai vizsgálata: ezek a platformok ugyanis nemcsak lehetőséget nyújtanak a kapcsolattartásra, hanem új terepet biztosítanak a visszaélés különböző formáinak is – különösen, ha a gyermekfelhasználók nincsenek megfelelően védve. A dolgozat jogi és stratégiai keretrendszerek elemzésével is foglalkozik: bemutatja az Európai Unió gyermekjogi stratégiáját, valamint Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiáját, és értékeli, milyen mértékben képesek ezek a dokumentumok reagálni a gyorsan változó online környezet kihívásaira.

## 2. A MODERN KOR GYERMEKE ÉS AZ INTERNET KAPCSOLATA

Az Ofcom<sup>2</sup> 2024-es felmérései szerint az 5–7 évesek 38%-a social media felhasználó, bár az életkori korlátok tiltják ezt. Az online kommunikáció (üzenetküldés, videóhívás) és élő közvetítés is emelkedést mutat náluk. 26% saját profillal rendelkezik 41% játszik online játékokat, 15% pedig „lövöldözős” játékokat – miközben a szülők fele nem követi rendszeresen ezeket az aktivitásokat.

Az 5–7 évesek mintegy 65%-a üzeneteket küld (2023-ról 2024-re emelkedve 59%-ról). A 3–5 évesek 37%-a önállóan használja a közösségi médiát (ez 11%-os növekedés egy év alatt). A korosztályoknál jelentős az aggodalom a fake news, AI-s csalások miatt: az erre figyelő szülők aránya 70%.

Ezen adatok már kellőképpen megdöbrentek, főleg, ha figyelembe vesszük, hogy milyen fiatal gyermekekről is van szó. Azonban a gyermekek online tevékenysége nem merül ki a social media, és a játékok használatában. Az Ofcom felmérései alapján ugyanis a 8–14 éves gyermekek körében legalább 8% nézett már pornográf tartalmat az interneten.

Egy 2025-ös, szintén az Ofcom által 3–17 évesek körében végzett kvantitatív és kvalitatív kutatás azt mutatja, hogy 89% játszik online, 81% rendszeresen YouTube-ot néz, és 40% már social media profil tulajdonosa 13 év alatt is.<sup>3</sup> A 3–5 éves korosztályban 19%–30% rendelkezik saját okostelefonnal, a 6–7 évesek között ez az arány 30%.

A fiatalok számos okból használják az internetet, többek között olyan pozitív és konstruktív tevékenységek folytatásához, mint a tanulás – elég csak a 2019-es

<sup>2</sup> Online safety rules: what you need to know – Ofcom.

<sup>3</sup> Article – Ofcom Media Use & Attitudes Report 2025 – KIDSONLINEWORLD.COM.

Covid-járványra gondolni –, vagy egyéb szórakozási tevékenységek, de ezenkívül az is fontos számukra, hogy az internet-hozzáférés megkönnyíti a valós idejű online játékokban való részvételt, a kortársaikkal és a családjukkal való kapcsolattartást, illetve új barátok megismerését olyan kínos, személyes kommunikációs helyzetek elkerülésével, amiktől az életkoruk és esetleges tapasztalatlanságuk miatt tarthatnak a fizikai világban.

Véleményem szerint nyugodtan kijelenthetjük, hogy nincs ma már olyan gyerek, aki nem használ valamilyen felületet. Legyen ez akár videómegosztó portál pl. YouTube, TikTok, social media felület pl. Facebook, Instagram, de ide-sorolandók a különböző üzenetküldő alkalmazások is pl. Messenger, WhatsApp, Viber stb. Ezen alkalmazások használata a gyerekek mindennapjainak szerves részét képezi, és egyben magában foglalja azt is, hogy az alkalmazásokhoz felhasználói fiókok is tartoznak, tehát a gyerekek nagy része nemcsak „passzív” felhasználó, hanem „aktív” tartalomgyártóként is jelen van az online világban, ami még inkább sebezhetővé teszi őket.

Már THOMAS HOLT, ADAM BOSSLER, KATHRYN SEIGFRIED-SPELLAR 2017-ben megjelent *Cybercrime and digital Forensics* c. könyve is kiemeli, hogy az olyan nyíltan hozzáférhető, közvetlen kommunikációs csatornák használata, mint a Messenger és a Discord, az egyének láthatóságának fokozásával megnövelték az interperszonális viktimizáció lehetőségét az online térben. Ez azt jelenti, hogy a kibertérben töltött több idő potenciálisan megnövekedett veszélynek teheti ki a gyermekeket. Ennek megelőzése és hatékony kezelése érdekében érdemes a kriminológia elméleti kereteiben vizsgálni az internet néhány olyan egyedi jellemzőjét, amelyek befolyással lehetnek a gyermekek online védelmére és biztonságára a világhálón, beleértve a közösségi média működési elveinek sajátosságait, illetve a dinamikusan fejlődő modern digitális technológiák hatását, főként a gyerekeket érintő online áldozattá válására.

### 3. A KÖZÖSSÉGI MÉDIA SZEREPE A GYERMEKEK

#### ONLINE ÁLDOZATTÁ VÁLÁSÁBAN

A digitális technológiák gyors ütemű fejlődése – különösen az olyan eszközök elterjedése, mint az élő közvetítést lehetővé tevő szoftverek, a végpontok közötti titkosítással működő kommunikációs platformok, valamint az anonim tranzakciókat biztosító fizetési megoldások, például a kriptovaluták – jelentős mértékben elősegítette a gyermekek online térben történő szexuális kizsákmányolását. E technológiai innovációk nemcsak a behálózás folyamatát tették kevésbé észlelhetővé a felnőtt felügyelet számára, hanem hozzájárultak a gyermekeket ábrázoló

szexuális tartalmak előállításának és terjesztésének kockázatához is. Az elkövetők számára biztosítják, hogy nehezen felderíthető és kinyomozható módokon működjenek. A hálózatok kiépítése, információk egymással történő megosztása, illetve a kiskorúak ellen, lényegében bárholnan elkövethető bűncselekmények megvalósítását is könnyebbé tették. Ebben az esetben fontos kiemelni, hogy a bűncselekményeket egyszerre több áldozat sérelmére is el lehet követni.

Az Instagram, a Facebook, a TikTok és a többi, kiskorúak körében rendkívül népszerű közösségimédia-platform működési módja – például a moderálás formája, alapossága és intenzitása – nagyban befolyásolhatja, hogy az ezeket használó gyerekek könnyen „elérhető” és megközelíthető célpontot jelentenek-e az elkövetők számára vagy sem. Az, hogy milyen szintű védelmet, például szűrő és jelző eszközöket építettek be ezekbe az alkalmazásokba, meghatározza, hogy mennyire biztonságos a gyerekek számára a használatuk. Az Európai Unió az online biztonság elősegítése érdekében ezért 2022 májusában bemutatta „a gyermekbarát internet új európai stratégiáját”,<sup>4</sup> illetve legújabb, a gyermekek online szexuális bántalmazásának megelőzése és az ellene folytatott küzdelem érdekében kidolgozott és előterjesztett uniós rendeletjavaslatát,<sup>5</sup> melynek keretében az Európai Bizottság kötelezné az alkalmazás áruházakat üzemeltető közösségimédia-vállalatokat annak biztosítására, hogy a gyermekek ne tölthessenek le olyan alkalmazásokat, amelyek a behálózás magas kockázatának tehetik ki őket, illetve azonosítsák őket, amennyiben már felhasználókká váltak, és előzzék meg a szolgáltatások általuk történő további használatát. A rendeletben szorgalmazza továbbá egy európai központ létrehozását, melynek feladata lesz a gyermekek szexuális kizsákmányolásának megelőzésére és leküzdésére szolgáló szervezetek koordinációja, kapcsolódó kutatási és szakértői tevékenységek, az áldozatok támogatása, valamint – megkönnyítve a nemzeti rendészeti szervek munkáját – a gyermekek online szexuális bántalmazásával összefüggő ügyek felderítésének, bejelentésének és kezelésének támogatása is.<sup>6</sup>

Az egyre szigorúbb nemzetközi szabályozások és társadalmi nyomás ellenére sem sok vállalat hajlandó a gyermekek online védelme melletti elköteleződést deklaráló nyilatkozatokon túlmutató érdemi lépéseket tenni, és a profitjuk egy részét a gyakorlatban is a gyerekek érdekét szolgáló, az áldozattá válásukat megelőző

<sup>4</sup> Európai Bizottság COM (2022) 212 final. Digitális évtized a gyermekek és az ifjúság számára: a gyermekbarát internetre (BIK+) vonatkozó új európai stratégia.

<sup>5</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse. COM/2022/209 final.

<sup>6</sup> MEGYESFALVI BOGLÁRKA: Kockázati tényezők a digitális térben. A gyerekek internet- és közösségi média használata és az online áldozattá válás. *Belügyi szemle*, 2023 (12). Kockázati tényezők a digitális térben megtekintése | Belügyi Szemle (letöltés: 2025. június 01.).



biztonsági fejlesztésekre fordítani, jelenleg világszerte vita tárgyát képezi, hogy a végpontok közötti titkosításnak és az életkor-ellenőrzési ('age-verification') technológiáknak milyen szerepet kellene játszaniuk a gyermekek online védelmében. A gyermekek biztonságáért kampányoló jótékonyági szervezetek, digitális technológiai szakértők, és áldozattúlélők brit koalíciója ezen technológiák megfelelő szabályozását követelve indította el a Nincs hová bújni ('No place to hide') elnevezésű kampányt, azzal a céllal, hogy megakadályozzák azt, hogy a Messengerhez hasonló szolgáltatásokat nyújtó közösségimédia-vállalatok az üzenetküldő szolgáltatásaik részeként bevezessék a végpontok közötti titkosítást.<sup>7</sup> Ez a technológia az üzeneteket úgy alakítja át, hogy a megosztott tartalmakat csak a feladó és a címzett láthatja, ami a kampányt szervező koalíció szerint szinte lehetetlenné teszi az online behálózások felderítését, többek között azért, hogy sem a moderátorok, sem a gépi algoritmusok nem lesznek képesek a gyanús vagy káros tartalmakat azonosítani. A végpontok közötti titkosítás technológiájának alkalmazása körüli globális vita már régóta folyik a politikai döntéshozók, nemzetközi szervezetek és az adatvédelmi érdekekért kampányoló társulások között, mindkét oldalon olyan fontos, egyetemes emberi jogok védelmére hivatkozva, mint a gyermekek mindenek felett álló érdeke és (online és offline) biztonsága, illetve a szólásszabadsághoz és a magánélet védelméhez való jog.<sup>8</sup>

A közösségimédia-vállalatok széles körben elterjedt jelenlegi rutinja, hogy irányelvek és szabályozások révén elhatárolódnak az oldalaikon generált tartalmakért és tevékenységekért vállalt felelősségétől, áthárítva azt más szereplőkre, például a felhasználókra, a jogalkotókra, vagy a bűnüldöző szervekre. A bűnüldöző szervek azonban egyedül nem képesek megvédeni a gyerekeket az egyre növekvő számú online szexuális ragadozótól, és az oldalakat üzemeltető üzleti vállalkozásokéhoz képest aránytalanul kevés technológiai tudással, eszközzel és rálátással rendelkeznek a közösségimédia-platformok hatékony ellenőrzéséhez. Kiemelendő továbbá az is, hogy a bűnüldöző szerveknek nem is áll rendelkezésére olyan technikai eszköz, amellyel sikeresen fel tudnák deríteni az elkövetőket. Így az ilyen típusú bűncselekmények legtöbb esetben felderíthetetlenek maradnak. Másrészt az ilyen típusú bűncselekmények esetében kiemelő, hogy sokszor maguk az áldozatok nem tesznek jelentést. Itt nem a rendőrségnél tett feljelentésre gondolok, hanem a közösségimédia-platformon megtehető jelentésről. Ezen akadályok – technikai hiányosságok, jelentés elmulasztása – nagyban megnehezíti az online térben elkövetett bűncselekmények elleni harcot.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

#### 4. ÁLDOZATI MAGATARTÁS MEGJELENÉSÉNEK EGYES ELEMEI AZ ONLINE VILÁGBAN

Az áldozati jellemzőkhöz tartozó korosztálybeli kategória oldalán rajzolódik ki némi különbség, az internetes színtér és annak használata leginkább azokra a fiatalokra jellemző, akik leginkább rendelkeznek a digitális kompetenciákkal. A mindennapi életük részévé vált virtuális interakcióban való nagyobb részvétel több lehetőséget biztosít arra, hogy gyakori célpontot jelentsenek (zaklatás, csalás, 'cyberbullying'). A részvétel egyben a korosztályok közti számszerű különbséget is jelenti az áldozattá válás tekintetében. A korosztályi meghatározottságnál az online színtéren aktív gyermekek viszont kiemelt kockázati kategóriába sorolhatóak, sőt, a kiskorúak digitális részvételének magas intenzitása és a sokkal lazább családi kontroll miatt még fokozódhat.

Míg az offline terepen az áldozattá válás szoros okozati összefüggésben áll a szegénységgel, az alacsony iskolázottsággal, a nélkülöző élethelyzettel, addig az internetes társadalomban ugyanez fordított irányban is megjelenhet. A kedvezőtlen szociális helyzet mindenképp nagy szakadéknak tűnik az offline és online környezet ez irányú összehasonlításában. Azoknak a társadalmi csoportoknak a tagjai, akik jövedelmi és képességbeli hiányosságaik okán nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel és digitális tudással, kevésbé van lehetőségük aktív részvételre, és a virtuális környezetben is kisebb eséllyel válhatnak közvetlenül áldozattá. Mindez vonatkozhat a fogyatékkal élők azon köreire is, akik betegségeik okán kisebb arányú internetes részvétellel nem tartozhatnak közvetlenül az online áldozatok közé. A társadalmi csoportok közti szakadék digitális szakadékként értelmezve új kérdést vet fel az online áldozatiság tárgykörében, mégpedig azt, hogy milyen társadalmi státuszú közösségek tartozhatnak az internetes társadalom viszonyrendszerében a magasabb kockázati kategóriába. Ha csak azok sorolhatóak ezen keretek közé, akik meghatározott társadalmi státusz felett helyezkednek el, akkor az internethez való szabad és egyenlő hozzáférési esélyek növekedése esetén milyen mértékben bővíthet az internetes társadalom tipikus áldozatainak köre. Ha ez továbbra sem változik, akkor lehet-e az új környezetben homogénebb áldozati kategóriáról beszélni, azzal, hogy a szegénységet a bűnözés effajta terepén nem lehet az áldozattá válással szoros összefüggésbe hozni.

A színterek kapcsán ki kell emelni a család szerepét is. Ahogy a bűnelkövetővé válás elsődleges megalapozója a család – mint szocializációs színtér –, úgy az áldozattá válással is generális okozati összefüggésben állhat. Az instabil családi légkör, a bűnözői szülői minta, a szeretethiány, a pszichés betegségek, a kontrollhiány, és a családban előforduló örökös áldozati személyiségminta indokolja az áldozati személyiségvonások kialakulását. Noha kétségkívül kapcsolatban

áll a szocializáció az internetező személyiségével, döntéseivel és ezzel összefüggésben a bűnelkövetői és áldozati életúttal is, a válasz mégis inkább a szülő és a gyermek szoros kapcsolatának deficitjében, a szülő alacsony informatikai tudásában keresendő, és nem kizárólag a családi kiscsoport életkörülményeiben. Ebben a tekintetben már indokolható, hogy miért válhatnak magas számban a kimondottan „jó családban” nevelkedő kiskorúak az interneten vagy azáltal súlyos bűncselekmények áldozatául. Mivel a társadalmi kontroll az online színtéren alacsonyabb, mint a fizikai valóságban, ezért a kiskorú internetes jelenlétét nem lehet egy napon említeni a hagyományos „kulcsos gyermek” szabadságával, akit szabadidejében a lakókörnyezet vagy más közösség nagyobb eséllyel tartott kontroll alatt akkor is, ha a szülő nem volt jelen.

Az online identitás azokból az elemekből tevődik össze, amit az egyén vagy a közösség magáról ebben a közegben megformál és nyilvánosságra hoz. A virtuális profil a személyes adatokon túl gyakran megtörtént életesemények, valós életkörülmények, belső gondolatok, vágyak, célok halmaza, ami egyszerre jeleníti meg a múltat, a jelent és a jövőt. Az internethasználó a dolgok és az egyének másoktól való megkülönböztethetőségét, saját magáról alkotott tudást, az egyéni tulajdonságok halmazát, az egyén önálló entitását, a „ki vagyok én” és „mi vagyok én”-ről való ismeretet, vagyis az identitást ebben az érásban képek, szövegtartalmak és egy rendszer tartalmaként testesíti meg. Az online „karakter” kissé képlékennyé teszi az identitást korábban stabil határaihoz képest. Ami azt jelenti, hogy a korábban markáns elképzelést önmagunkról már a vágyak és a képzelet is formálja, ezért a „ki és mi vagyok én” klasszikus értelmezés mellett a virtuális környezetben a „ki és mi lehetnék én” is fontos szerepet kapott. Másként fogalmazva, az online identitást tartalmazó profilokban saját magunkról alkotott kép már a vágyak szülte egyéniségünket is tartalmazza. Az online identitással az egyén egyszerre vesz részt egy virtuális világban és egy valós materiális környezetben, ezért a két tér közti ingázása folytán a valóságot virtuális környezetben (személyes adatok, fotók, videók) a virtuális karakterét a valóságban jeleníti meg (valós cselekvéssé alakítja át). A szereplő a két dimenzió közti vándorlása alatt nem minden esetben klimatizálódik, ekképp a cselekedeteit sem illeszti a színterek elvárásaihoz – de legfőképp a fizikai valóság elvárásaihoz. A virtuális karakter a valóságban azoktól a cselekedetektől válik igen kockázatosná, amilyen korlátokat lép át (például a jogi, a társadalmi és erkölcsi normákat sért), vagy közvetlenül fizikai akadályokba ütközik. Míg a személyes adatait tartalmazó információkat megosztja az online profiljában, és azzal bárki visszaél, addig a sértett és a bűnelkövető is meghatározható, amikor viszont a virtuális környezetben átvett szerepe miatt a valós térben áldozat pozícióba kerül, az elkövető meghatározása nem oly egyértelmű. Az utóbbi esetén egy virtuális rendszer lehetne felelős azért, mert a tudatos fizikai

valóságtól elszakítja, irreális szerepkörbe és cselekvésmintákba helyezve a fizikai valóságban áldozattá teszi. Azoknak az online cselekvésmintáknak az alapján, melyeket az online szereplő a valós szintén követ gyakran bűnelkövetőként, vagy társadalmi normasértőként definiálják, így könnyen kerülhet bűnelkövetői pozícióba az internetező, aki az internetes közösségekben, vagy az ott szerzett érzelmformáló ingereket követően erőszakos bűncselekményeket vagy öngyilkosságot követ el, vagy az elérhetetlen életszínvonal elérhetőségének hitében jogellenes eszközökkel vagyron elleni bűncselekményeket valósít meg. A virtuális terep gyenge kontrollfunkciója nyomán a belső kontroll sem alakulhat ki kellő hatásossággal, így hasonló módon eredményezhet olyan személyiséget, aki rögzült deviáns életpályára lép – függetlenül a család személyiségformáló erejétől és a valós társadalmi kontrolltól. Ebben a tekintetben ugyancsak felmerül az a kérdés, hogy áldozatnak tekinthető-e az online szereplő, aki az internetes társadalom részeseként egy virtuális rendszer által szenved testi és lelki sérelmeket vagy kerül olyan életpályára, amit a társadalom deviánsnak tart. Felelős-e a valós térben őt körülvevő környezet akkor, ha az internetes világban való részvétel szerves része a társadalomnak és alapvető joga az internetezőnek.

Az áldozat egyéni és kollektív megfogalmazását bővebben a Magna Carta, azaz az ENSZ 1985. évi Deklarációja taglalja, ami a hatalommal való visszaélés áldozatait és a bűncselekmény áldozatait egy definíción belül foglalja össze. Kissé szűkebb kereteket kapott az áldozat meghatározása az Európai Unió 2001. évi kerethatározatában, ahol az áldozat az a természetes személy, aki valamely tagállam büntetőjogába ütköző cselekmény (tevékenység vagy mulasztás) közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy szellemi (mentális) sérülést, érzelmi szenvedést, avagy gazdasági veszteséget szenvedett. Magyarországon az áldozat fogalmát a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (Ást.) fogalmazza meg pontosan. Magyarországon elfogadott áldozatfogalom a kriminálviktimológia által használt fogalom, így a bűncselekmény, vagy szabálysértés sértettjeit és szerepüket emeli ki. Sokkal szélesebb meghatározás az általános viktimológia fogalomköréhez kapcsolható, miszerint az áldozat kategóriájába beletartozik minden olyan esemény miatt testi, lelki sérelmet vagy kárt szenvedett egyén vagy kollektíva, akik nemcsak bűncselekmény elkövetése, hanem természeti katasztrófa, vagy valamely baleset elszenvedői is. A modern viktimológia a két fogalomkör közt helyezkedik el, áldozati kategóriába sorolja a hatalommal való visszaélés és az emberi jogok megsértését a bűncselekmények sértettjei mellé. A fogalmakat áttekintve érzékelhető, hogy egyik meghatározás keretei közé sem illeszthető az online áldozat. Mindez azért sem lehetséges, mert nem kézzelfogható az a virtuális tér, aminek szabályai szerint az egyén a valós térben

cselekedve normasértést követ el. Azzal szemben, hogy jó néhány olyan tartalom megjelenése és működése büntetendő, melyek hatására az egyén vagy kollektíva agresszív erőszakos bűnelkövetővé, vagy öngyilkossá válhat, a megszokottnak és legális működésűnek tartott hálózat (például társas oldalak), ezen hatása nem tetten érhető. Ebben a tekintetben az, hogy az online rendszer áldozata áldozatnak mondható-e, megválaszolatlan maradt.

## 5. AZ ONLINE ÁLDOZATTÁ VÁLÁS ÉS A RUTINTEVÉKENYSÉG-ELMÉLET

Az online környezet kétségtelenül számos előnnyel jár a gyermekek számára, ugyanakkor az internet az egyéni elkövetők és a szervezett bűnözői hálózatok számára is új és egyre szélesebb körű lehetőségeket kínál a sérülékenyebb személyek kizsákmányolására. A gyermekek ellen elkövetett számítógépes bűncselekmények és az online áldozattá válás folyamatának alaposabb megértéséhez alkalmazható kriminológiai megközelítés a rutintevékenység-elmélet.

A rutintevékenység-elméletet ('Routine Activity Theory') 1979-ben dolgozta ki két amerikai kriminológus: Lawrence E. Cohen és Marcus Felson. A rutintevékenység-elmélet szerint a bűncselekmények nemcsak az elkövető motivációjától függenek, hanem attól is, hogy a hétköznapi tevékenységek során találkozik-e három tényező: motivált elkövető, védtelen áldozat, hiányzó felügyelet vagy védelem.

A modell főként azokra a bűncselekményekre alkalmazható, amelyek napi rutintevékenységek (pl. közlekedés, internethasználat) közben, alkalmi lehetőségek kihasználásával valósulnak meg – ezért különösen hasznos az online áldozattá válás, így a gyermekek digitális sebezhetőségének vizsgálatában is.

A digitális tér jelentősen átalakította a rutintevékenység-elmélet értelmezését, különösen a gyermekek esetében, akik már egészen fiatal kortól aktívan jelen vannak online. Az alábbiakban bemutatjuk, hogyan illeszthető a modell az online behálózás és szexuális kizsákmányolás kontextusába:

1. Motivált elkövető: Az elkövető gyakran anonim módon lép be az online térbe, hamis identitással. A digitális környezet lehetőséget ad arra, hogy a bántalmazó következmények nélkül kísérletezzon és manipuláljon. A motiváció mögött pszichoszexuális devianciák, hatalmi kontrollvágy, vagy kriminális szocializációs minták állhatnak.
2. Alkalmas célpont – a gyermek: A gyerekek életkoruknál, érzelmi fejlettségüknél és naivitásuknál fogva könnyen befolyásolhatók. Az internetes rutintevékenységek (pl. játék, videónézés, közösségimédia-használat) során gyakran kerülnek kapcsolatba ismeretlenekkel. A gyerekek gyakran nincsenek tisztában azzal, hogy online viselkedésük áldozati kockázattal járhat.

3. Hiányzó felügyelet: A szülők vagy pedagógusok nem mindig értik vagy követik a gyermekek digitális tevékenységeit. Az algoritmus-vezérelt platformok (TikTok, Instagram, Discord stb.) nem biztosítanak megfelelő biztonsági szűrőket. A végpontok közötti titkosítás ('end-to-end encryption') korlátozza a hatóságok vagy a platformok beavatkozási lehetőségeit. Az online tér „láthatatlanná” teszi a bántalmazást – nincs fizikai közelség, nincs klasszikus „helyszín”.

Az online térben azonban több tényező is befolyásolhatja az áldozatok kizsákmányolását. Ilyen például az internet által legyőzött távolság, valamint a bűnelkövetők anonimitása.

## 6. AZ EU GYERMEKJOGI STRATÉGIÁJA ÉS A BARNAHUS-MODELL

A stratégia alapját többek között a gyermek jogairól szóló ENSZ-egyezmény és annak három fakultatív jegyzőkönyve adja. A stratégia főként az Európai Parlamenttől, a tagállamoktól, a gyermekjogi szervezetektől összegyűjtött javaslatokon alapul. A dokumentum hangsúlyozza, hogy a gyermekek a társadalom legkiszolgáltatottabb tagjai, akik egyedül nem képesek kezelni a társadalmi kirekesztés kockázatát. A gyermekek életében teljesen összeolvad az offline és az online tér. A stratégia olyan akadálymentes digitális környezet kialakítását szorgalmazza, amelyeket minden gyermek használni tud. A gyermekeknek joguk van ahhoz, hogy sokféle forrásból gyűjthessenek online információt, és ne legyenek áldozatai online bűncselekményeknek e tevékenységük során. Ehhez szigorú szabályozásra van szükség. A gyermekek, már egészen kicsi gyermekként is internetes megfélemlítés áldozataivá válhatnak, ami súlyos vagy akár végzetes mentális egészségügyi problémákat okozhat. A gyermekek online szexuális erőszaknak is áldozatul eshetnek. A stratégia 3. pontja összegzi a gyermekekkel szembeni erőszak jellemzőit. A gyermekek lehetnek erőszakos cselekmények áldozatai, tanúi és elkövetői – a saját otthonuktól kezdve az iskolán, a szabadidős és rekreációs tevékenységeken keresztül az igazságszolgáltatási rendszerig, offline és online egyaránt.<sup>9</sup>

2024. április 23-án az Európai Bizottság elnöklete alatt ajánlást ('Recommendation') fogadott el az integrált, több szektorra kiterjedő gyermekvédelmi rendszerek bevezetésére. Ez a következőket tartalmazza:

<sup>9</sup> DOMOKOS ANDREA: Gyermekáldozatok védelme az online világban. In: HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR (szerk.): *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2022. Gyermekáldozatok védelme az online világban (letöltés ideje: 2025. június 05.).

1. Átfogó nemzeti terveket sürget az erőszak minden formája – beleértve az online és offline helyzeteket –, elleni fellépésre.
2. Sokszereplős együttműködést ösztönöz – a bűnüldözéstől az oktatáson át a társadalmi szervezetekig.
3. Kiemeli a digitális írástudás fontosságát gyerekek, szülők és pedagógusok körében.

Az integrált gyermekvédelmi rendszerek előmozdítása szervesen kapcsolódik az erőszak megelőzéséhez és az azzal szembeni védelemhez. A gyermekközpontúságot szem előtt tartva, valamennyi érintett hatóságnak és szolgáltatnak együtt kell működnie a gyermek védelme és támogatása érdekében, a gyermek mindenek felett álló érdekének megfelelően. A Bizottság továbbra is támogatni fogja a gyermekházak ('Barnahus') létrehozását az EU-ban.<sup>10</sup>

Mivel a Barnahus-modell igen fontos pontja a gyermekvédelemnek, szeretnék néhány gondolat erejéig kitérni rá.

A Barnahus-modell, amelynek neve izlandi eredetű és szó szerint „Gyermekek háza” jelent, egy integrált, gyermekközpontú szakmai beavatkozási forma, amelyet az 1990-es évek végén dolgoztak ki Izlandon a gyermekekkel szembeni szexuális bántalmazás és más súlyos abúzusok áldozatainak hatékonyabb védelme érdekében. A modell célja, hogy a gyermekek részére egy olyan komplex, multidiszciplináris ellátást biztosítson, amelyben a büntetőjogi, pszichológiai, egészségügyi és gyermekvédelmi eljárások összehangoltan, egy helyszínen, gyermekbarát környezetben zajlanak. A Barnahus tehát nem csupán egy fizikai helyszín, hanem egy szemlélet is: a gyermek érdekeit mindenek felett állónak tekinti, és arra törekszik, hogy az igazságszolgáltatás folyamata a lehető legkisebb pszichés megterheléssel járjon az érintett gyermek számára.

A modell egyik legfontosabb eleme, hogy a gyermekek kihallgatása – amely gyakran a büntetőeljárás legkritikusabb része – egy erre kiképzett, gyermekpszichológiai ismeretekkel rendelkező szakember által történik, egy barátságosan berendezett, nyugodt környezetben. A kihallgatást videóra rögzítik, és azt a büntetőeljárás során bizonyítékként lehet felhasználni, így elkerülhető a gyermek többszöri kihallgatása és ezzel a másodlagos traumatizáció. A kihallgatás során a többi érintett szakember – rendőr, ügyész, gyermekvédelmi szakember, pszichológus – egy külön helyiségből figyeli a beszélgetést, így biztosított az információmegosztás és az azonnali szakmai egyeztetés lehetősége. A Barnahus-modell további előnye, hogy a gyermek bántalmazásának gyanúja esetén minden szükséges vizsgálat és beavatkozás – például igazságügyi orvosi

<sup>10</sup> Ibid.



vizsgálat, pszichodiagnosztikai értékelés, azonnali terápiás beavatkozás – helyben megtörténhet. A különböző szakterületek együttműködése nem csupán hatékonyabbá teszi a védelmi rendszert, hanem növeli a gyermek biztonságérzetét is, hiszen nem kell számára ismeretlen intézmények között mozognia, miközben érzékeny, traumatikus élményeiről kell beszélnie.

Jogi szempontból a Barnahus-modell számos országban példaértékűként szolgál. Európában több mint húsz állam – köztük Svédország, Norvégia, Litvánia, Horvátország és Lengyelország – vezette be vagy adaptálta saját nemzeti rendszerébe. Az Európa Tanács és az UNICEF is aktívan támogatja a modell terjedését. Magyarországon jelenleg kísérleti jelleggel működnek Barnahus típusú programok, illetve a Gyermekbarát Igazságszolgáltatás keretében több gyermekmeghallgató szoba is létesült az elmúlt években, amelyek egyes elemeiben követik a Barnahus alapelveit. A Barnahus szemlélete a traumaérzékeny igazságszolgáltatás elvére épül. Ennek értelmében a gyermekbántalmazás során szerzett pszichés sérülések nem csupán következmények, hanem az eljárás egészét meghatározó szempontok. A modell olyan támogató, megerősítő környezetet kíván teremteni, amelyben a gyermek nem csupán tanú vagy sértett, hanem egy védelmet igénylő, autonómiával rendelkező személy, akinek méltósága, biztonságérzete és mentális jólléte elsődleges fontosságú.

Összességében a Barnahus-modell az egyik legkomplexebb és leginkább gyermekbarát megközelítés a gyermekekkel szembeni súlyos visszaélések kezelésében. Sikere abban rejlik, hogy az áldozatot állítja a középpontba, miközben hatékony és együttműködésen alapuló szakmai rendszert épít ki. A modell hazai adaptációja lehetőséget teremt arra, hogy Magyarország is egyre magasabb színvonalon biztosítsa a gyermekek védelmét és a velük szemben elkövetett bűncselekmények hatékony, mégis kíméletes igazságszolgáltatási kezelését.

Visszatérve az EU gyermekjogi stratégiájához, 4. pontja felhívja a figyelmet arra, hogy nagy a látencia a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények esetében. A bűncselekmények gyermekáldozatai esetében az áldozat életkora, a jogaikkal kapcsolatos ismeretek hiánya, valamint az elérhető, életkornak és nemnek megfelelő bejelentési és támogató szolgáltatások hiánya miatt nagyon gyakran elmarad a bejelentés. A stratégia 5. pontja olyan EU képét vázolja fel, ahol a gyermekek biztonsággal használhatják a digitális környezetet, és kihasználhatják az abban rejlő lehetőségeket. A dokumentum kiemeli, hogy a gyermekek digitális jártasságuknak köszönhetően ügyesebben boldogulhatnak a fokozottan digitalizált és hálózati oktatásban, majd a későbbiekben a munkaerőpiaci rendszerekben. A gyermekek online jelenléte azonban növeli a káros vagy jogellenes online tartalmaknak, például a gyermekek szexuális bántalmazását vagy kizsákmányolását ábrázoló anyagoknak, a pornográfiának és felnőtt tartalmaknak,



a szextingnek, az online gyűlöletbeszédnek vagy a félretájékoztatásnak és dezinformációnak való kitettségüket. Hasonlóan komoly veszélyt jelent a kibercsábítás és a gyermekek sérelmére megvalósuló kerítés, az internetes megfélemlítés vagy az online bántalmazás és internetes zaklatás.<sup>11</sup> Az emberkereskedelem a világban történő események hatására szárnyal, véleményem szerint elmondható, hogy a legjobban jövedelmező bűncselekmények egyike. Az az ellen folytatott harcot nagyban megnehezíti, hogy a kibertér olyan nagy fokú anonimitást és lekövethetlenséget biztosít az elkövetők számára, amivel a bűnüldöző szerveknek nagyon nehéz felvenni a versenyt. Nemzetközi szinteken persze vannak próbálkozások, azonban azt gondolom, hogy hosszú évek kellene még ahhoz, hogy hatékonyan tudjanak ellenük fellépni. A gyermekek súlyosan kiszolgáltatott csoportot alkotnak, az ő megvédésük prioritást kell, hogy élvezzen. Ezt már nemzetközi szinteken is felismerték, azonban – akár csak az elkövetők vonatkozásában – az áldozatok hatékony védelme is egy hosszantartó folyamat, amelyet nagyban nehezít a technika folyamatos és rettentő gyors fejlődése.

## 7. MAGYARORSZÁG NEMZETI KIBERVÉDELMI STRATÉGIÁJA<sup>12</sup>

Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája 2021 és 2030 közötti időszakra határozza meg az ország digitális biztonsági célkitűzéseit és az ezek eléréséhez szükséges intézkedési irányokat. A stratégia kiemelt célja, hogy a kibertérben is biztosított legyen a társadalom, a gazdaság és az állam zavartalan és biztonságos működése, valamint a lakosság – különösen a sérülékeny csoportok, például a gyermekek – hatékony védelme az online térben megjelenő fenyegetésekkel szemben. A stratégia alapját az a felismerés képezi, hogy a digitalizációval párhuzamosan nő a kiberfenyegetések súlya és összetettsége. A kiberbiztonság már nem kizárólag technológiai kérdés, hanem nemzetbiztonsági, társadalmi, gazdasági és jogi jelentőségű ügy is. A dokumentum szerint a kibertér védelme össznemzeti ügy, amelyben az állami szereplők mellett a gazdasági szféra, az akadémiai közösség, a civil társadalom és az egyének is felelősséggel bírnak. A stratégia három fő pillérre épül: a reziliencia, a reagálóképesség és a bizalom erősítésére. A reziliencia célja, hogy az intézmények, infrastruktúrák és felhasználók felkészültek legyenek a kiberincidensek kezelésére. A reagálóképesség keretében az incidenskezelő szervek, mint például a Nemzeti Kibervédelmi Intézet (NKI) megerősítése, a kibertér-felügyeleti és információmegosztási rendszerek

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról.

fejlesztése történik. A bizalomépítés pedig a felhasználók tudatosságának növelését, az oktatás és képzés erősítését, valamint a szabályozási és etikai keretek finomítását foglalja magában. Külön figyelmet fordít a stratégia az állami és önkormányzati intézmények védelmére, a kritikus információs infrastruktúrák megerősítésére, a pénzügyi és egészségügyi szektor digitális biztonságának növelésére, valamint az oktatásban és a gyermekvédelemben megjelenő kihívásokra. A dokumentum hangsúlyozza, hogy a gyermekek fokozottan ki vannak téve az online térben megjelenő fenyegetéseknek – így például a zaklatásnak, a manipulációnak, vagy akár a gyermekekkel szembeni szexuális kizsákmányolásnak. Ezért a kiberbiztonsági stratégia a gyermekvédelem digitalizációs vonatkozásait is tartalmazza: a szülők, pedagógusok és gyerekek digitális írástudásának fejlesztésével, a biztonságos internethasználatra nevelés intézményesítésével és a prevenció eszközök bővítésével kíván reagálni a kockázatokra. Nemzetközi dimenzióját tekintve a stratégia hangsúlyozza Magyarország aktív részvételét az Európai Unió kiberbiztonsági politikájában, különösen az EU Cybersecurity Strategy 2020–2025 dokumentum célkitűzéseinek megvalósításában, valamint a NATO kibervédelmi együttműködésében. Összegzőként elmondható, hogy a Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégia nem csupán technológiai fejlesztési irányokat határoz meg, hanem átfogó, társadalmi szemléletű megközelítést alkalmaz. Olyan eszközrendszert kínál, amely figyelembe veszi az egyének – köztük a gyermekek – védelmi szükségleteit, és célja, hogy Magyarország digitális környezete biztonságos, ellenálló és mindenki számára hozzáférhető legyen.

## 8. ÖSSZEGZÉS

A gyermekek digitális térben történő áldozattá válása napjaink egyik legsúlyosabb és legsürgetőbb társadalmi kihívása, amely nem csupán jogi, de pszichológiai, szociológiai és kiberbiztonsági szempontból is átfogó megközelítést igényel. A vizsgált témák egy közös nevezőre vezethetők vissza: hogyan lehet hatékony, gyermekközpontú védelmi rendszert kialakítani egy gyorsan változó, technológiavezérelt világban. A rutintevékenység-elmélet (Cohen & Felson, 1979) mentén történő megközelítés kiválóan alkalmazható az online térben tapasztalható jelenségek, így a gyermekek behálózásának, kizsákmányolásának és digitális bántalmazásának megértéséhez. Az elmélet rávilágít arra, hogy az áldozattá válás lehetősége gyakran a mindennapi digitális rutinokban rejlik – különösen akkor, ha a gyermek védtelen célponttá válik, és hiányzik a megfelelő felügyelet, illetve kontrollmechanizmus. E védelmi rések megszüntetésére több szinten is történnek előrelépések. Az Európai Unió Gyermekjogi Stratégiájának legfrissebb

módosításai hangsúlyozzák az integrált gyermekvédelmi rendszerek fontosságát, a digitális tér biztonságosabbá tételét, valamint a gyermekek tényleges bevonását a róluk szóló döntésekbe. A gyermekek aktív részvételére épülő uniós platformok, valamint a Better Internet for Kids+ (BIK+) kezdeményezés erősítik a prevenciók szemléletét, miközben új eszközöket is bevezetnek, például az online szexuális visszaélések automatikus felismerésére. Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiája (2021–2030) e törekvésekkel összhangban áll, és egyértelmű célként fogalmazza meg a digitális biztonság megerősítését, különös tekintettel a gyermekek védelmére. A stratégia kulcspontjai között szerepel a társadalmi tudatosság növelése, az oktatás digitalizációs kockázatainak kezelése, valamint az online zaklatással és kizsákmányolással szembeni fellépés. A kiberbiztonság így már nemcsak technikai kérdés, hanem gyermekvédelmi ügy is. A gyermekekkel szembeni súlyos bántalmazások kezelésére nemzetközi szinten a Barnahus-modell kínál példaértékű választ. Az Izlandról származó, de immár több európai országban bevezetett rendszer lényege, hogy a gyermekeket egy gyermekbarát, több szakmát integráló közegben hallgatják meg, és biztosítanak számukra azonnali pszichológiai, jogi és egészségügyi segítséget. A Barnahus nem csupán egy intézményi modell, hanem szemlélet, a másodlagos áldozattá válás elkerülését, valamint a traumaérzékeny igazságszolgáltatás megvalósítását helyezi a középpontba.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Article – Ofcom Media Use & Attitudes Report 2025 – KIDSONLINEWORLD.COM.
- DOMOKOS ANDREA: Gyermekáldozatok védelme az online világban. In: HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR (szerk.): *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2022. Gyermekáldozatok védelme az online világban.
- Európai Bizottság COM (2022) 212 final. Digitális évtized a gyermekek és az ifjúság számára: a gyermekbarát internetre (BIK+) vonatkozó új európai stratégia.
- MEGYESFALVI BOGLÁRKA: Kockázati tényezők a digitális térben. A gyerekek internet- és közösségi média használata és az online áldozattá válás. *Belügyi szemle*, 2023 (12).
- Kockázati tényezők a digitális térben megtekintése | Belügyi Szemle.
- Online safety rules: what you need to know – Ofcom.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse. COM/2022/209 final.

