ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY

LXVII. ÉVFOLYAM • 2026 • 3. SZÁM

TARTALOM

TANULMÁNY

GANCZER MÓNIKA – SULYOK GÁBOR
Az űrszemét fogalmának újragondolása 3

HLAVACSKA GERGELY –VÁRI VINCE
A rendvédelmi szolgálati nyugdíj intézménye – Jogszabályi feltételrendszer, optimális kilépési pontok és szervezeti következmények (1990–2012) 28

JUHÁSZ LAURA
Emberkereskedelem és modern rabszolgaság a globális ellátási láncokban: azonosítási mechanizmusok és vállalati beavatkozási stratégiák 66

SZENTE ZOLTÁN
Tíz év a Kormány szolgálatában – az Alkotmánybíróság értelmezési stratégiái a politikailag fontos ügyekben, 2016–2026 93

RECENZIÓ

BENCZE MÁTYÁS
„Közel a társadalomhoz" – Korinek László *... a lelke mindennek* (Budapest: ORAC 2026) című kötetéről 131

FÁBIÁN GYULA
Számontartás leszámoltatás vagy jövőbiztosítás végett? Pap András László – Chronowski Nóra – Dobos Balázs – Kovács Szitkay Eszter – Nagy Noémi: *Faj, etnicitás, nemzeti hovatartozás, régi és új kisebbségek. A kategorizáció jogi és gyakorlati dilemmái* (Budapest: HUN-REN TK JTI – L'Harmattan 2025) 137

TÓTHNÉ LAKATOS MÁRIA CSILLA
Dobos Balázs *Cultural Autonomy and Political Participation: Minority Elections in Central and Eastern Europe* (Abingdon, New York: Routledge 2026) című könyvéről 146

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Csák Csilla, Erdő Péter, Földi András, Hamza Gábor, Kiss György,
Komáromi László, Korinek László, Lamm Vanda, Mohay Ágoston, Smuk Péter,
Somssich Réka, Szabadfalvi József, Szikora Veronika, Tóth J. Zoltán,
Varga Norbert, Vékás Lajos

SZERKESZTŐSÉG

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató
Főszerkesztő: Varju Márton
Felelős szerkesztő: Balogh Lídia
Recenziószerkesztő: Körtvélyesi Zsolt
Szerkesztőségi tagok: Fekete Balázs, Gajduschek György, Ganczer Mónika,
Hollán Miklós, Horváthy Balázs, Pap András László, Sulyok Gábor

Honlap: http://jog.tk.elte.hu/ajt

A szerkesztőség címe: 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.
1453 Budapest Pf. 25.
Telefon: +36 (1) 224-6700 /5100
E-mail: ajttan@tk.elte.hu

A folyóiratot a Magyar Tudományos Művek Tára (MTMT) indexeli,
és az MTA Könyvtárának Repozitóriuma (REAL) archiválja.

Előfizethető és példányonként megvásárolható:
ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézet
Állam- és Jogtudomány Szerkesztősége
1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.
E-mail: ajttan@tk.elte.hu

Kiadja az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont
Jogtudományi Kutatóintézet
Olvasószerkesztő: Gajdó Ágnes
Tördelés és borítóterv: Pintér József
Nyomdai munkálatok: Séd Nyomda, Szekszárd
www.sednyomda.hu
HU ISSN 0002-564X

GANCZER MÓNIKA* – SULYOK GÁBOR**

AZ ŰRSZEMÉT FOGALMÁNAK ÚJRAGONDOLÁSA

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.01

Napjainkra a nemzetközi közösség felismerte, hogy az űrszemét sürgősen kezelendő, globális problémaként áll a világűr fenntartható felhasználásának útjában. Figyelemmel a hatályos normatív keretek korlátaira, az űrszemét problémájára az univerzális nemzetközi jogalkotás kínálna optimális megoldást. Ennek előfeltétele azonban az űrszemét egységes meghatározása lenne. Noha egyes, nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumokban és nemzeti dokumentumokban a fogalom többféle meghatározásával találkozhatunk, a párhuzamosan érvényesülő, különböző meghatározások fragmentációhoz és jogbizonytalansághoz vezethetnek, továbbá restriktív megközelítésük könnyen meghaladottá válhat, ahogy az emberiség egyre mélyebbre merészkedik a világűrben. Mindezen megfontolások alapján és proaktív szemléletet követve, a jelen tanulmány a rendelkezésre álló meghatározások újraértékelésére vállalkozik annak érdekében, hogy az űrszemét minden jelenlegi és jövőbeni formájára kiterjedő, átfogó, életszerű és időtálló meghatározást dolgozzon ki. Az elemzés a legfontosabb univerzális, regionális és nemzeti szintű meghatározások áttekintésével kezdődik. Ezt követi a vizsgált meghatározások elemekre bontása, a közös elemek azonosítása, újraértékelése és szükség szerinti felülvizsgálata. Végezetül, az újraértékelt és felülvizsgált elemekből a tanulmány új meghatározást alkot, hozzájárulva ezzel az űrszemét problémájának kezelésére irányuló elméleti és gyakorlati erőfeszítésekhez.

1. BEVEZETÉS

Az emberiség űrrendszerektől való függése és a kiélezett új űrverseny kihívásai, különösen az űrobjektumok számának drámai növekedése és a keringési pályák növekvő zsúfoltsága, a nemzetközi közösség figyelmét fokozatosan a világűr fenntartható felhasználása felé fordította. Nyilvánvaló, hogy az emberi civilizáció fejlődése és túlélése azon is múlik, hogy képesnek bizonyul-e „az űrtevékenység folytatásának a jövőben határozatlan ideig tartó fenntartására, a világűr békés célú kutatásának és felhasználásának előnyeihez való méltányos hozzáférés célkitűzésének megvalósításával, a jelen generációk szükségleteinek kielégítése érdekében,

* PhD, tudományos munkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; habilitált egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, 9026 Győr, Áldozat utca 12.; külső kutató, NKE EJKK, Távközlési, Légi- és Világűrjogi Kutatóintézet, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: *ganczer.monika@ga.sze.hu*.

** PhD, tudományos főmunkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem, 9026 Győr, Áldozat utca 12.; külső kutató, NKE EJKK, Távközlési, Légi- és Világűrjogi Kutatóintézet, 1083 Budapest, Ludovika tér 2. E-mail: *sulyok.gabor@ga.sze.hu*.

a világűr környezetének a jövő generációk számára történő megőrzésével".[1] Mint az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) „Paktum a Jövőért" című ünnepélyes politikai nyilatkozatának elfogadása is jelzi, a fennálló geopolitikai helyzet és a kiélezett új űrverseny ellenére is széles körű nemzetközi egyetértés mutatható ki abban, hogy a világűr kutatása és felhasználása terén három fenntarthatósági kihívás vár sürgős megoldásra: új kereteket kell teremteni az űrforgalom irányítása, az űrszemét mérséklése és a világűr erőforrásainak hasznosítása terén. Ezek az alapvető kihívások kölcsönösen összefüggenek, ám a legsúlyosabb problémát kétségkívül az űrszemét képezi.

Az űrszemét története egészen az űrkorszak hajnaláig vezethető vissza. Kevésbé ismert tény, hogy az űrszemét legkorábbi darabjai a Föld körüli pályára állított, első ember által alkotott tárgyak voltak: a Szputnyik–1 műhold és a 8K71PS típusú hordozórakétájának második fokozata.[2] Noha nem sokkal később mindkét űrobjektum visszatért a keringési pályáról, az űrszemét mennyisége az űrkorszak kezdete óta folyamatosan növekszik, és az elmúlt másfél évtizedben rohamos gyarapodásnak indult. Napjainkban az űrszemét becsült tömege meghaladja a 16 000 tonnát, méret szerinti megoszlása a következő adatokkal írható le: a Föld körüli pályát 54 000 darab 10 centimétert meghaladó, 1,2 millió darab 1 centiméter és 10 centiméter közötti, valamint 140 millió darab 1 milliméter és 1 centiméter közötti objektum szennyezi.[3] Az Európai Űrügynökség adatai szerint a katalogizált és nyomon követett űrszemét mennyisége körülbelül 44 870 darab, míg a nem katalogizált és nyomon nem követett űrszemét becsült mennyisége meghaladja a 141 millió darabot.[4] Földi észlelés és nyomon követés mindössze az alacsony Föld körüli pályán keringő, 5–10 centiméternél nagyobb, és a geostacionárius pályán keringő, 30–100 centiméternél nagyobb méretű objektumok esetében lehetséges.[5]

Az „űrszemét" kifejezés gyűjtőfogalom. Ez a fogalom egyaránt magában foglalja például a nem működő műholdakat, a hordozórakéták elhasznált fokozatait, a kalibrációs tárgyakat, az optikai berendezéseket, az űrhajósok elhagyott eszközeit, az elsodródott védőburkolatokat, a levált festékdarabokat, a szilárd hajtóanyagú hajtóművek égéstermékeit, a kivetett reaktorok hűtőfolyadékának megszilárdult cseppjeit és a keringési pályán bekövetkezett szétesésekből, robbanásokból vagy ütközésekből keletkező töredékeket. Ezeknek a tárgyaknak a térbeli eloszlása rendkívül egyenetlen. Bolygónk orbitális környezetének legszennyezettebb régiói az alacsony Föld

[1] *Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, in *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, Sixty-second session (12–21 June 2019), UN Doc A/74/20, Annex II, para 5.

[2] Almár Iván – Horváth András (szerk.): *Űrhajózási lexikon* (Budapest: Akadémiai Kiadó – Zrínyi Katonai Kiadó 1984) 749.

[3] *Space Environment Statistics*, European Space Agency, 21 April 2026., *https://sdup.esoc.esa.int/discosweb/statistics/*.

[4] *Space Environment Statistics*, European Space Agency, 21 April 2026., *https://sdup.esoc.esa.int/discosweb/statistics/*. *ESA's Annual Space Environment Report*, European Space Agency 1 May, 2026. 31.

[5] Carsten Wiedemann [et al.]: „Space Debris: Technical Aspects in Future Space Exploration and Questions of Environmental Law" in Marietta Benkö – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *Outer Space Future of Humankind* (The Hague: Eleven 2021) 194.

körüli pályák és a geostacionárius pálya. Különösen aggasztó az űrszemét felhalmozódása mintegy 800 kilométer magasságban, mivel itt kering és működik az emberi civilizáció számára alapvető szolgáltatásokat nyújtó számos űrobjektum.[6] Minél nagyobb magasságban helyezkedik el az űrszemét, annál hosszabb ideig marad a keringési pályán. Külső beavatkozás nélkül egy 800 km magasságban keringő tárgy akár évszázadokig, egy geostacionárius pályán keringő tárgy beláthatatlan ideig pályán maradhat. Hozzá kell tenni, hogy az alacsony Föld körüli pályán az átlagos pályamenti sebesség körülbelül 7,8 km/s és a tipikus ütközési sebesség körülbelül 10–15 km/s, míg a geostacionárius pályán az átlagos pályamenti sebesség 3,07 km/s és a tipikus ütközési sebesség körülbelül 1–4 km/s. Ennek megfelelően akár egy kisebb ütközés is katasztrofális következményekkel járhat. Mivel az ütközések űrszemetet eredményeznek, az ilyen események gyakoribbá válása növeli az ún. „Kessler-szindróma" bekövetkezésének esélyét.[7]

Az űrszemét problémájának súlya és kezelésének sürgető szükségessége ellenére a fennálló normatív keretek távolról sem tekinthetők teljesnek vagy kielégítőnek. Ez a körülmény a hatályos szabályozás hiányosságaiból fakad, amelyek kiküszöbölése megalapozott és időszerű intézkedéseket kíván: a fennálló normatív keretekbe illeszkedő és az összes érdekelt szereplő bevonásával kidolgozott kötelező és nem kötelező erejű szabályok létrehozását.[8] Napjainkban a normatív kereteket a világűrjog legfontosabb nemzetközi szerződéseinek néhány rendelkezése, a nem kötelező erejű nemzetközi elvárások, a nemzeti szintű jogszabályok és az egyéb nemzeti szintű iránymutatások, ügynökségi követelmények és iparági sztenderdek alkotják. Kiemelt relevanciával az érintett nemzetközi szerződések közül az 1967. évi világűrszerződés, az 1972. évi kárfelelősségi egyezmény és az 1975. évi lajstromozási egyezmény bír, ám a rendelkezéseik legfeljebb általános kiindulási pontként hívhatók fel. Nem kötelező erejű nemzetközi elvárásként említhetők az Ügynökségközi Űrszemétkoordinációs Bizottság 2002. évi űrszemét mérséklésére vonatkozó iránymutatásai és annak frissítései,[9] az ENSZ világűrbizottság 2007. évi űrszemét mérséklésére vonatkozó iránymutatásai,[10] az Európai Űrügynökség 2017 óta kiadott éves jelentései a világűr környezeti helyzetéről,[11] az ENSZ világűrbizottság 2019. évi hosszú

[6] Wiedemann [et al.](5. lj.) 200.

[7] Donald J. Kessler – Burton G. Cour-Palais: „Collision Frequency of Artificial Satellites: The Creation of a Debris Belt" *Journal of Geophysical Research Space Physics* 1978/A6. 2637., *https://doi.org/10.1029/JA083iA06p02637.*

[8] *Report of the Secretary-General, 'Our Common Agenda'* (2021) UN Doc A/75/982, para 91. Lásd még Peter Martinez: „Implementing the Long-Term Sustainability Guidelines: What's Next?" *Air & Space Law* 2023/Special Issue 55–57., *https://doi.org/10.54648/aila2023030.*

[9] *IADC Space Debris Mitigation Guidelines*, Inter-Agency Space Debris Coordination Committee, IADC-02-01 Rev. 4 (eredeti verzió 2002), 2025. Lásd még Minoo Rathnasabapathy – Emanuelle David: „Space Sustainability Rating in Support of the Development and Adoption of Regulatory Guidelines Related to Long-Term Sustainability" *Air & Space Law* 2023/Special Issue 156–157., *https://doi.org/10.54648/aila2023036.*

[10] *Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, in *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, Fiftieth session (6–15 June 2007), UN Doc A/62/20, Annex.

[11] *ESA's Annual Space Environment Reports*, European Space Agency, 2017–2025.

távú fenntarthatósági iránymutatásai,[12] a 2020. évi Artemisz-megállapodás,[13] az Európai Űrügynökség miniszteri találkozója előtt, az európai űripar szereplői által elfogadott 2022. évi nyilatkozat a felelősségteljes űrszektorért,[14] a Világgazdasági Fórum és az Európai Űrügynökség együttműködésében kibocsátott, 2023. évi űripari ajánlások az űrszemét mérséklésére,[15] a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet 24113:2023 számú szabványa az űrszemét mérséklésére vonatkozó követelményekről,[16] továbbá az Európai Űrügynökség 2024. évi Zéró űrszemét kartája.[17] Hatásukat tekintve idesorolhatók a közvetlenül célra repülő műholdelhárító rakétakísérletek beszüntetésére irányuló erőfeszítések is.[18] Mindezeken túl, nemzeti szinten számos jogszabály, ügynökségi előírás és egyéb dokumentum foglalkozik az űrszemét problémájának különböző aspektusaival.[19]

Figyelemmel az űrszemét problémájának súlyára és kezelésének sürgető szükségességére, tulajdonképpen bármilyen jogalkotási intézkedés üdvözlendő lépésnek számít. Mindazonáltal a probléma globális jellege miatt, annak kezelésére az univerzális nemzetközi jogalkotás kínálna optimális megoldást. Ennek elengedhetetlen előfeltétele az űrszemét egységes meghatározásának létrehozása lenne. Kérdésként merülhet fel azonban, hogy egyáltalán szükséges-e egységes meghatározás, hiszen a kifejezés jelentése meglehetősen egyértelműnek tűnik. Maga a Nemzetközi Bíróság is rámutatott, hogy „ha a vonatkozó szavak természetes és szokásos jelentése a szövegösszefüggésükben értelmet nyer, ezzel a kérdés lezárul".[20] Ellenérvként hozható fel továbbá, hogy a világűrjogi szabályozás annak ellenére működőképes, hogy számos alapvető fogalmának meghatározása hiányzik. Ez az álláspont azonban, több okból kifolyólag, elfogadhatatlan. Egyrészt az egységes meghatározás hiánya fragmentációhoz és jogbizonytalansághoz vezethet, amely nagyban megnehezítheti az űrszemét problémájának hatékony kezelését. Másrészt a fennálló helyzet

[12] *Guidelines for the Long-Term Sustainability of Outer Space Activities of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, in *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, Sixty-second session (12–21 June 2019), UN Doc A/74/20, Annex II, Guideline B.3, Guideline B.8, Guideline D.2.

[13] *The Artemis Accords: Principles for Cooperation in the Civil Exploration and Use of the Moon, Mars, Comets, and Asteroids for Peaceful Purposes*, 13 October 2020, Section 12.

[14] *Statement for a Responsible Space Sector*, European Space Agency, 21 November 2022.

[15] *Space Industry Debris Mitigation Recommendations. Future of Space Network – Sustainable Space Initiative*, Centre for the Fourth Industrial Revolution, World Economic Forum, European Space Agency, June 2023.

[16] *ISO 24113:2023 Space Systems – Space Debris Mitigation Requirements*, *https://www.youtube.com/watch?v=roEwCO3yrDY*.

[17] *Zero Debris Charter Towards a Safe and Sustainable Space Environment*, 22 May 2024.

[18] *Destructive Direct-Ascent Anti-Satellite Missile Testing*, UNGA Res 77/41, 7 December 2022, UN Doc A/RES/77/41.

[19] Anish Dey – Jithin Jagadanandan: „Study on Space Debris Mitigation Under the National Space Law" *University of Bologna Law Review* 2024/1. 62–68, *https://doi.org/10.6092/issn.2531-6133/19718*; Éloi Petros: Space Debris Mitigations in National Space Legislation, Institute for Space and Telecommunications Law, 2024. 6., *https://www.youtube.com/watch?v=roEwCO3yrDY*.

[20] *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations (Advisory Opinion)*, ICJ Reports 1950, 8., *https://doi.org/10.18356/9789211544930c001*.

tel való megelégedés tovább bővítené a világűrjog pontos meghatározást nélkülöző alapvető fogalmainak egyébként is terjedelmes listáját, amelynek létezése önmagában véve is komoly anomáliának tekintendő.

Természetesen napjainkban is rendelkezésre állnak az űrszemét fogalmának különböző meghatározásai. Egyes nem kötelező erejű nemzetközi dokumentumokban és nemzeti dokumentumokban számos ilyen meghatározással találkozhatunk. Bár a kérdéses meghatározások között figyelemre méltó átfedések tapasztalhatók, a megkívánt egyetemesség és egységesség hiányzik. Mindemellett a rendelkezésre álló meghatározások korántsem fedik le az űrszemét minden jelenlegi és jövőbeni formáját, és könnyen meghaladottá válhatnak, ahogy az emberiség egyre mélyebbre merészkedik a világűrben. Ennek megfelelően, a jelen tanulmány az űrszemét fogalmának proaktív szemléletű újraértékelésére vállalkozik. Az elemzés a legfontosabb univerzális, regionális és nemzeti szintű meghatározások áttekintésével kezdődik. Ezt az áttekintést követi az elemzés alá vont meghatározások elemekre bontása, a közös fogalmi elemek azonosítása, újraértékelése és szükség szerinti felülvizsgálata. Végezetül, az újraértékelt és felülvizsgált fogalmi elemek újbóli összeillesztése révén, a tanulmány egy átfogó, életszerű és időtálló meghatározás kidolgozásával kíván hozzájárulni az űrszemét problémájának kezelésére irányuló elméleti és gyakorlati erőfeszítésekhez.

2. ÁTTEKINTÉS

Noha az elméleti és gyakorlati eszmecsere már korábban kezdetét vette, a nemzetközi közösség hivatalosan csak a múlt század utolsó évtizedének közepén minősítette az űrszemetet aggodalomra okot adó, sürgető problémának.[21] Ennek egyik első állomásaként, az ENSZ Közgyűlése 1993 decemberében, egy omnibusz-határozatban a támogatásáról biztosította a világűrbizottság azon ajánlását,[22] hogy a Tudományos és Technikai Albizottság tűzze napirendjére az űrszemét kérdését.[23] Erre a testület 31. ülésszakán került sor.[24] Egyidejűleg a Nemzetközi Jogi Egyesület Világűrjogi Bizottsága is megtárgyalta az űrszemét problémáját. Buenos Airesben, 1994 augusztusában, a tudományos társaság elfogadta a környezet űrszemét által okozott károktól való védelméről szóló nemzetközi okmányt, amely eredetileg így határozta meg az űrszemét fogalmát: „a világűrben található ember által alkotott tárgyak, kivéve az aktív vagy egyébként hasznos műholdakat, ha ezekben a körülményekben a belátható jövőben észszerűen nem várható változás”.[25] Később a meg-

[21] Andrei S. Terekhov: „Space Debris and the United Nations: A Possible Modus Procedendi” *Proceedings on the Law of Outer Space* 1994. 281–282.

[22] *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, UN COPUOS, 16 August 1993, UN Doc A/48/20, para. 87.

[23] *International Cooperation in the Peaceful Uses of Outer Space*, UNGA Res 48/39, 10 February 1994, UN Doc A/RES/48/39, para. 8–9.

[24] *Report of the Scientific and Technical Subcommittee on the Work of Its Thirty-First Session*, 10 March 1994, A/AC. 105/571.

[25] *ILA International Instrument on the Protection of the Environment from Damage Caused by Space Debris, Final Report to the Sixty-sixth ILA Conference*, Buenos Aires, 1994, Article 1 c). Lásd még

határozás területi hatályát kibővítették,[26] és a dokumentumot az ENSZ világűrbizottsága és annak Jogi Albizottsága elé terjesztették.[27] Ugyanebben az évben, a Tudományos és Technikai Albizottság 32. ülésszakán egy másik meghatározás is napvilágot látott: „Űrszemét a Föld körül keringő vagy a légkör sűrű rétegeibe visszatérő minden olyan ember által alkotott tárgy, ideértve azok töredékeit és részeit is, amely nem funkcionál és észszerűen nem várható, hogy képes lesz ellátni vagy folytatni rendeltetés szerinti funkcióját vagy bármely más funkciót, amelyre engedélyt kap vagy kaphat."[28] Két évvel később ez a meghatározás annyiban módosult, hogy az „ideértve azok töredékeit és részeit is" fordulat mögé beépült a „függetlenül attól, hogy tulajdonosaik azonosíthatók-e vagy sem" szövegrész.[29] Ezt a kibővített meghatározást használta az albizottság 1999. évi űrszemétről szóló technikai jelentése is. Noha a jelentés megjegyezte, hogy „még mindig nincs konszenzusos megállapodás a meghatározásról",[30] a Nemzetközi Űrhajózási Akadémia 2001. évi orbitális szemétről szóló állásfoglalása és 2006. évi űrforgalom-irányításról szóló elemzése egyaránt az említett meghatározásra hivatkozott.[31]

Három évvel később, az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottságban sikerült elérni a régóta várt konszenzust. A 2002. évi űrszemét mérséklésére vonatkozó iránymutatások eredetileg így határozták meg a fogalmat: „Űrszemét a Föld körül keringő vagy a légkörbe visszatérő minden olyan ember által alkotott tárgy, ideértve azok töredékeit és elemeit is, amely nem funkcionál."[32] Mint látható, a Tudományos és Technikai Albizottság meghatározásához képest megmaradt az érintett tárgyak emberi eredete, ám a területi elhelyezkedés és a funkcionalitás leírása egyszerűbb

Maureen Williams: „The ILA Finalizes Its International Instrument on Space Debris in Buenos Aires, August 1994" *Journal of Space Law* 1995/1–2. 47.

[26] Az ILA 1992-es tervezetéről lásd még Vladimir Kopal: „Some Remarks on Issues Relating to Legal Definitions of Space Object, Space Debris and Astronaut" *Proceedings on the Law of Outer Space* 1994. 104.

[27] Maureen Williams: „Safeguarding Outer Space: On the Road to Debris Mitigation" in *Security in Space: The Next Generation - Conference Report, 31 March–1 April 2008* (United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) 2008) 89.

[28] *Report of the Scientific and Technical Subcommittee on the Work of Its Thirty-Second Session,* 24 February 1995, A/AC.105/605, para. 95. Lásd még Matthew W. Sanidas: „COPUOS S. & T. Subcommittee Makes Progress on Space Debris and a Possible Third UNISPACE Conference" *Journal of Space Law* 1996/2. 117.

[29] *Report of the Scientific and Technical Subcommittee on the Work of Its Thirty-Fourth Session*, 10 March 1997, A/AC.105/672, para. 112.

[30] *Technical Report on Space Debris. Text of the Report Adopted by the Scientific and Technical Subcommittee of the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, 1999, A/AC.105/720, para. 6.

[31] *Position Paper on Orbital Debris*, International Academy of Astronautics, Updated edition, September 2001. Lásd még Walter Flury – Joanne M. Contant: „The Updated IAA Position Paper on Orbital Debris" in Huguette Sawaya-Lacoste (szerk.): *Proceedings of the Third European Conference on Space Debris, 19–21 March 2001, Darmstadt, Germany* Vol. 2 (Paris: ESA Publications Division 2001) 842; Corinne Contant-Jorgenson – Petr Lála – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *Cosmic Study on Space Traffic Management* (Paris: The International Academy of Astronautics 2006) 21.

[32] *IADC Space Debris Mitigation Guidelines*, Inter-Agency Space Debris Coordination Committee, IADC-02-01, 2002, para. 3.1.

lett. Ez a fejlemény a későbbiekre nézve meghatározó befolyást gyakorolt. Ezt bizonyítja például, hogy a 2004. évi űrszemét mérsékléséről szóló európai magatartási kódex lényegében megismételte a bizottság által kidolgozott meghatározást.[33] Hasonló módon határozták meg a fogalmat az ENSZ világűrbizottság 2007. évi űrszemét mérséklésére vonatkozó iránymutatásai,[34] és az Európai Űrügynökség 2017 óta kiadott éves jelentései a világűr környezeti helyzetéről.[35] Nem sokkal később, ez utóbbi dokumentumok szövegében fontos változás történt, amely kiterjeszteni látszik a fogalom tartalmi körét: a második jelentésben az „ember által alkotott" fordulatot a „mesterséges" szó váltotta fel, és azóta a szervezet következetesen ezt a megfogalmazást használja. Természetesen az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottság űrszemét mérséklésére vonatkozó iránymutatásainak szövege sem maradt változatlan. A bizottság iránymutatásainak harmadik felülvizsgálata nyomán az űrszemét fogalmának meghatározásában, az „ember által alkotott" fordulat angol megfelelőjeként, a „man-made" kifejezést a „human made" váltotta fel. Ezáltal az érintett tárgyak eredetének leírása nemi szempontból semleges lett.[36] Egyebekben az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottság meghatározásának terjedelme az Európai Űrügynökség meghatározásához képest szűkebb maradt. Néhány évvel később, a negyedik felülvizsgálat alkalmával, a funkcionalitás jelentésének pontosítása érdekében, a következő mondattal egészítették ki a meghatározást: „Az üzemeltetési fázisok során egy űreszköz vagy orbitális fokozat funkcionálónak tekinthető."[37]

Az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottság meghatározása minden bizonnyal hatást gyakorolt az Európai Unió űrszeméttel kapcsolatos megközelítésére is. Az űrtevékenységek nemzetközi magatartási kódexének 2014. évi tervezete nem határozta meg az űrszemét fogalmát. Helyette az ENSZ világűrbizottságának iránymutatásaira hivatkozott, amelyek meghatározása, mint ismeretes, az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottság által kidolgozott meghatározáson alapult. Miután az egyetemes magatartási kódex elfogadására irányuló erőfeszítéseket befejezettnek nyilvánították, az uniós űrprogram és az Európai Unió Űrprogramügynökségének létrehozásáról szóló 2021. évi rendelet már külön meghatározta az űrobjektum és az űrszemét fogalmát. Ezek a meghatározások a rendelet sajátos szabályozási céljait szolgálták: „»űrobjektum«: a világűrben található, ember által előállított objektum; […] »űrszemét«: minden olyan, a Föld körül keringő vagy a Föld légkörébe visszatérő űrobjektum, beleértve az űreszközöket és azok darabjait és elemeit is, amely működésképtelen vagy már nem szolgál konkrét célt,

[33] *European Code of Conduct for Space Debris Mitigation*, 28 June 2004, Issue 1.0, 13.

[34] *Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, in *Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*, Fiftieth session (6-15 June 2007), UN Doc A/62/20, Annex. Ezt a dokumentumot a Közgyűlés is támogatásáról biztosította. *International Cooperation in the Peaceful Uses of Outer Space*, UNGA Res 62/217, 22 December 2007, A/RES/62/217, para. 26.

[35] *ESA's Annual Space Environment Reports*, European Space Agency, 2017, 3.

[36] *IADC Space Debris Mitigation Guidelines*, Inter-Agency Space Debris Coordination Committee, IADC-02-01, Rev. 3, June 2021, para. 3.1.

[37] *IADC Space Debris Mitigation Guidelines*, Inter-Agency Space Debris Coordination Committee, IADC-02-01, Rev. 4, January 2025, para. 3.1.

ideértve a rakéták és a műholdak részeit és a nem működő műholdakat is […].”[38] Mint látható, az űrszemét fogalmának meghatározása az űrobjektum fogalmának meghatározására épült, ám az érintett tárgyak jellege és funkcionalitása kapcsán, az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottság egyszerű megfogalmazásához képest, további fogalmi elemeket tartalmazott.

Érdekes módon, az Európai Unió űrtörvényének 2025. évi tervezete és 2026. évi frissített tervezete másként határozza meg az űrobjektum és az űrszemét fogalmát. Eredetileg a tervezet szerint „az »űrobjektum« a világűrbe küldött, ember által alkotott tárgyat jelent, ideértve az űreszközt és a hordozórakéta orbitális fokozatát is”, és „az »űrszemét« bármely a Föld körül keringő és a Hold körül keringő vagy a Föld légkörébe vagy a Hold exoszférájába visszatérő űrobjektumot jelent, ideértve az űreszközöket vagy azok töredékeit és elemeit is, amely nem funkcionál vagy már nem szolgál semmilyen konkrét célt, ideértve a rakéták vagy a mesterséges holdak részeit, vagy az inaktív mesterséges holdakat is”.[39] Komoly eltérések figyelhetők meg az uniós űrprogramról szóló rendelet meghatározásához képest: az űrtörvény eredeti tervezetében foglalt meghatározás szóhasználata nemi szempontból semleges lett, míg a területi hatálya előremutató módon kibővült, egyaránt lefedve a jelenleg és a jövőben érdeklődésre számot tartó térségeket. Ehhez képest a frissített tervezet meghatározásai egyszerre értékelhetők előrelépésként és visszalépésként. Bár az átfogalmazott meghatározások közelítenek a szokásos világűrjogi meghatározásokhoz, az űrszemét leírásából feltűnően kimaradtak a holdi környezettel kapcsolatos előremutató kitételek: „az »űrobjektum« a világűrbe felbocsátott vagy felbocsátani szándékozott, ember által alkotott tárgyat jelent, ideértve az űreszközt vagy annak alkotórészeit és a hordozórakétát vagy annak részeit is”, és „az »űrszemét« bármely a Föld körül keringő vagy a Föld légkörébe űrobjektumot jelent, ideértve az űreszközöket vagy azok töredékeit és részeit is, amely nem funkcionál vagy már nem szolgál semmilyen konkrét célt, ideértve a rakéták vagy a mesterséges holdak részeit, vagy az inaktív mesterséges holdakat is”.[40]

A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet ISO 24113:2023 számú szabványa, az űrszemét mérséklésére vonatkozó követelményekről szóló szabványok negyedik kiadása, a fogalmat a következőképpen határozta meg: „a Föld körül keringő […] vagy a légkörbe visszatérő emberi eredetű tárgyak, ideértve azok töredékeit és elemeit is, amelyek már nem szolgálnak hasznos célt”.[41] Megjegyzendő, hogy a nem kötelező ere-

[38] *Regulation (EU) 2021/696 of the European Parliament and of the Council of 28 April 2021 establishing the Union Space Programme and the European Union Agency for the Space Programme and repealing Regulations (EU) No 912/2010, (EU) No 1285/2013 and (EU) No 377/2014 and Decision No 541/2014/EU, PE/21/2021/INIT*, OJ L 170, 12.5.2021, 69–148.

[39] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union*, COM/2025/0335, 25 June 2025, Article 5 (1) (45).

[40] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union*, 2025/0335 (COD), 30 March 2026, Article 5, (1) (40b).

[41] *ISO 24113:2023 – Space Systems Space Debris Mitigation Requirements Standard, https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:24113:ed-4:v1:en.*

jű szabvány első és a második kiadása még az Ügynökségközi Űrszemét-koordinációs Bizottság meghatározását vette át. Ezekhez képest a harmadik kiadás már érdemi változásokat hozott: átfogalmazta a funkcionalitás hiányát, és elavultnak nyilvánította az alternatív „orbitális szemét" kifejezést. Ennek ellenére a kifejezés változatlanul használatban van, amely nagyban bonyolítja a helyzetet. Például a Nemzetközi Űrhajózási Akadémia, sajátosan árnyalt megközelítést alkalmazva, az „űrszemét" mellett, kifejezetten teret enged az „orbitális szemét" használatának is. A társaság az űrszemét három típusát különböztette meg: a Föld körüli pályát elhagyó tárgyakat, a Föld légkörének sűrű rétegeibe visszatérő tárgyakat, és a Föld körüli pályán maradó tárgyakat. Ezt a harmadik csoportot, alternatív módon, „orbitális szemétnek" nevezi.[42] Hasonló nyelvezetet alkalmazott az Európai Unió 2004. évi űrszemét mérséklésről szóló európai magatartási kódexe és a Nemzetközi Távközlési Egyesület 2010. évi geostacionárius műholdpálya környezetének védelméről szóló ajánlása is.[43] Ezek a dokumentumok időben természetesen megelőzték az „orbitális szemét" kifejezést elavultnak minősítő szabványok megjelenését. Hiába keletkezett azonban később, a 2020. évi Artemisz-megállapodás szintén ezt a kifejezést használja, és külön szakaszt szentel az „orbitális szemét" kérdésének. Megemlítendő, hogy a politikai vállalásokat tartalmazó megállapodás alkalmazási köre a Holdra, a Marsra, az üstökösökre, a kisbolygókra/aszteroidákra, a felszínükre és felszín alatti területeikre, a Hold és a Mars körüli keringési pályákra, a Föld–Hold-rendszer Lagrange-pontjaira, továbbá az érintett égitestek és helyszínek közötti átmeneti pályákra terjed ki.[44]

Ez a terminológiai komplexitás a nemzeti szabályozások rövid áttekintése révén helyezhető kontextusba. Nagy bizonyossággal kijelenthető, hogy az „orbitális szemét" kifejezés egyik legkövetkezetesebb használója az Egyesült Államok. Már a Nemzeti Repülési és Űrhajózási Hivatal (NASA) Orbitális Szemét Programjának elnevezése, tevékenysége és mintegy öt évtizedre visszanyúló előzményei is a kifejezés korai megjelenéséről tanúskodnak.[45] Maga az ügynökség sajátos módon közelít az űrszemét fogalmához: a kifejezést egy általános kategóriaként használja, amely egyaránt magában foglalja a meteoroidokat és az orbitális szemetet.[46] Ez utóbbi fogalmat olyan keringési pályán elhelyezkedő mesterséges/ember által alkotott tárgyként határozza meg, amely már nem szolgál hasznos célt. Ez a meghatározás tehát kiterjed az űreszközök egészére, alkotórészeire, töredékeire és minden egyéb tárgyra, amelyet szándékosan vagy véletlenül hagytak hátra vagy hoztak létre.[47]

[42] *Position Paper on Orbital Debris*, International Academy of Astronautics, Updated edition, September 2001.

[43] *European Code of Conduct for Space Debris Mitigation*, Issue 1.0, 28 June 2004, ii; *Recommendation ITU-R S.1003-2, Environmental protection of the geostationary-satellite orbit*, 12/2010, Annex 1, 2.

[44] *The Artemis Accords: Principles for Cooperation in the Civil Exploration and Use of the Moon, Mars, Comets, and Asteroids for Peaceful Purposes*, 13 October 2020, Section 12.

[45] Donald J. Kessler: „A Partial History of Orbital Debris: A Personal View (Part 2.)" *Orbital Debris Monitor* 1993/4. 10.

[46] *NASA Handbook 8719.14 for Limiting Orbital Debris*, 30 July 2008, 22.

[47] *NASA Handbook 8719.14 for Limiting Orbital Debris*, 30 July 2008, 21; *NASA Office of Safety & Mission Assurance, NPR 8715.6A*, 1.2.1, Appendix (14 May 2009), expiration 14 May 2014, 22; *NASA Office of Safety & Mission Assurance, Orbital Debris*, *https://sma.nasa.gov/sma-discip-*

Formájában eltérő, ám lényegében azonos meghatározást fogadott el a Szövetségi Hírközlési Bizottság, amely az orbitális szemetet Föld körül keringő, működésképtelen űreszköznek minősülő, mesterséges tárgyként határozta meg. Ez a meghatározás szintén tág megközelítést tükröz, hiszen a Föld körüli pályán véletlenül vagy szándékosan elhelyezett, ember által alkotott tárgyak széles körére kiterjeszthető. Ezzel szemben a 3. számú világűrpolitikai irányelv, a nemzeti űrfogalom-irányítási politikával összefüggésben, az „orbitális szemetet" és az „űrszemetet" egymással felcserélhető, szinonim kifejezésként használja, és minden olyan a bolygónk körül keringő, ember által alkotott űrobjektumra vonatkoztatja, amely már nem szolgál hasznos célt.[48]

Mindent egybevetve, az államok többsége inkább az „űrszemét" kifejezést használja és igyekszik meghatározni. Ezek a nemzeti szintű meghatározások, köztük az Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Kína, Lengyelország, Oroszország, Szlovákia és Szlovénia által kidolgozott leírások, szemlátomást a korábban tárgyalt nemzetközi dokumentumokban foglalt meghatározásokon alapulnak. Ugyanez mondható el a Magyarország Űrstratégiájának megközelítéséről is. Közös hátterük ellenére azonban a nemzeti meghatározások összehasonlítása számos különbséget mutat. Bár az „űrszemét" általában „ember által alkotott", „antropogén" vagy „mesterséges eredetű" tárgyat jelent, olykor az űrtevékenységhez használt vagy abból származó „űrobjektumokra" korlátozódik.[49] Különböző módon írják le a nemzeti meghatározások a funkcionalitás hiányát is. Például egy tárgy akkor minősíthető űrszemétnek, ha „meghibásodott", „már nem használják vagy már nem szándékozzák használni", „nem funkcionál", „elvesztette a funkcióját/funkcionalitását", „az űrtevékenység befejezése után […] vagy annak eredményeként […] marad meg", „nem irányított módon" tér vissza a légkörbe, „már nem szolgál hasznos célt", „nem hasznosítható", vagy „már nincs aktív használatban". Különböző módon írják le a tárgyak területi elhelyezkedését is: míg egyes meghatározások a világűrben található vagy világűrben keringő tárgyakra, más meghatározások a Föld körül keringő és a Föld légkörébe visszatérő tárgyakra, megint más meghatározások pedig kizárólag a Föld körül keringő tárgyakra vonatkoznak. Megjegyzendő, hogy a tárgyalt meghatározások között olyan is található, amelyiknek az alkalmazási köre egyaránt kiterjed a Föld körüli pályán, a Hold körüli pályán, a Mars körüli pályán, a Föld–

lines/orbital-debris; *FCC, 47 CFR Parts 5*, 25 and 97 [IB Docket 02-54; FCC 04-130] RIN 3060-A106, 9 June 2004.

[48] *Space Policy Directive-3* (2018), Sec. 2 (c).

[49] China, QJ 1955A-2011, *Terminology for Space Environment of Spacecraft*; *JAXA Removal of Space Debris, https://www.kenkai.jaxa.jp/eng/crd2/about/*; *JAXA Space Debris Removal Project Underway, https://global.jaxa.jp/activity/pr/jaxas/no092/03.html*; Russian Federation, GOST R 52925-2018. *General Requirements for Space Vehicles for Near-Earth Space Debris Mitigation*; UK Parliamentary Office of Science and Technology, S*pace Debris, Postnote No. 355*, March 2010, 1; UK Space Agency, *Tackling the Growing Risks of Space Debris in Earth Orbit, https://space.blog.gov.uk/2023/11/06/tackling-the-growing-risks-of-space-debris-in-earth-orbit*; Poland, Act on Space Activities, 13 February 2026, Article 1(11); Slovak Act No. 378/2024 on the Regulation of Space Activities, Article I(2)(6); *Slovenian Space Activities Act, 16 March 2022*, Uradni list RS. št. 43/22, Article 2(3). Lásd még 1606/2021. (VIII. 18.) Korm. határozat Magyarország Űrstratégiája elfogadásáról.

Hold-rendszer stabil Lagrange-pontjaiban és a Nap–Föld-rendszer stabil Lagrange-pontjaiban elhelyezkedő tárgyakra.[50]

Első pillantásra a nemzetközi és a nemzeti meghatározások között tapasztalható különbségek elhanyagolhatónak tűnnek, ám az űrszemét mérséklésére és eltávolítására irányuló globális erőfeszítésekre nézve messzemenő következményekkel járhatnak. Ilyenformán a nemzetközi tudományos közösségre különös felelősség hárul, hogy a témában szakmailag megalapozott állásfoglalást és iránymutatást nyújtson. Nem meglepő módon, a releváns szakirodalom a problémával párhuzamosan fejlődött; a tudományos meghatározások általában a hivatalos dokumentumokban szereplő elemekkel azonos vagy azokhoz hasonló elemekből építkeznek. Mindazonáltal a tudományos meghatározások között is számottevő különbségek érhetők tetten, különösen a funkcionalitás hiányának leírása terén. Egyes meghatározások szerint például az érintett tárgyak „értéktelennek tekintendők, amit az operatív irányítás hiánya bizonyít”,[51] és „észszerűen nem várható a funkció ellátása vagy folytatása”.[52] Mások meghatározások az űrszemetet olyan tárgyként írják le, amelyek „használhatatlanok”,[53] „nincs értékük a tulajdonosuk számára”,[54] „inaktívak”,[55] vagy amelyeket „a lajstromozó állam leselejtezett”.[56] Megint más meghatározások rámutatnak, hogy a funkcionalitás elvesztése „nem érinti a lajstromozást, a joghatóságot és az ellenőrzési jogot, vagy a tulajdonjogot”,[57] „az űrobjektum feletti joghatóságot nem érinti, ha és amikor az egyszer űrszeméttévált”,[58] és hogy az érintett tárgy „a lajstromozó állam tulajdona marad”.[59] Különösen elgondolkodtató az a megállapítás, hogy „egy bizonyos időpontban minden egyes űrobjektum működésképtelenné válik”.[60] Ennél szemléletesebben aligha lehet kifejezésre juttatni a probléma jelentőségét.

[50] *JAXA Space Debris Mitigation Stadard, JMR-003E (E)*, 27 April 2023, 3.1.(8), *https://sma.jaxa.jp/TechDoc/Docs/E_JAXA-JMR-003E.pdf*.

[51] Howard A. Baker: „The ESA and US Reports on Space Debris: Platform for Future Policy Initiatives” *Space Policy* 1990/4. 336., *https://doi.org/10.1016/0265-9646(90)90084-B*.

[52] Alwes Detlef – Marietta Benkö – Kai-Uwe Schrogl: „Space Debris: An Item for the Future” in Marietta Benkö – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *International Space Law in the Making: Current Issues in the UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space. Forum for Air and Space Law* Vol. 1 (Gif sur Yvette: Editions Frontières 1993) 257.

[53] Armel Kerrest: „Space Debris, Remarks on Current Legal Issues” in Sawaya-Lacoste (szerk.): *Proceedings* (31. lj.) 870.

[54] Luboš Perek: „Ex Facto Sequitur Lex: Facts Which Merit Reflection in Space Law in Particular with Regard to Registration and Space Debris Mitigation” in Marietta Benkö – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *Space Law: Current Problems and Perspectives For Future Regulation* (The Hague: Eleven 2005) 42.

[55] Tanja L. Masson-Zwaan: *Widening the Horizons of Outer Space Law* (Leiden: Meijers-reeks 2023) 44.

[56] Andrea Capurso: „Proposals for a Legal Definition of Space Debris” *Proceedings of the International Institute of Space Law* 2022. 64., *https://doi.org/10.5553/IISL/2022065001005*.

[57] Bernhard Schmidt-Tedd – Stephan Mick: „Article VIII” in Stephan Hobe – Bernhard Schmidt-Tedd – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *Cologne Commentary on Space Law* Vol I (Cologne: Carl Heymanns Verlag 2009) 513.

[58] Olavo de O. Bittencourt Neto: „Chasing Ghost Spaceships: Law of Salvage as Applied to Space Debris” *Proceedings of the International Institute of Space Law* 2014. 160.

[59] Kerrest: „Space Debris” (53. lj.) 44.

[60] Masson-Zwaan: *Widening the Horizons* (55. lj.) 513.

3. ELEMZÉS

3. 1. MEGNEVEZÉS

Az űrszemétnek számos alternatív megnevezése létezik és használatos. Ilyen alternatív megnevezés például az „orbitális szemét", az „űrhulladék" és az „űrtörmelék". Hangsúlyozandó azonban, hogy ezek a kifejezések nem minden esetben cserélhetők fel és használhatók szinonimaként. Mint az a korábbi áttekintésből is kitűnik, a különböző megnevezések közül két kifejezés terjedt el: az „űrszemét" és az „orbitális szemét". Ezt a két megnevezést alaposabban szemügyre véve, tartalmilag az „űrszemét" tűnik tágabbnak, amely egyaránt értelmezhető űrobjektumból származó szemétként, a világűrben található szemétként vagy a világűrből származó szemétként. Ehhez képest az „orbitális szemét" tartalma érezhetően szűkebb, hiszen a szókapcsolatban az „orbitális" melléknév egy konkrét térségre utal. Mivel az űrszemét nemcsak a Föld vagy a más égitestek körüli keringési pályákon, hanem a világűr más helyszínein, a Föld légkörében vagy a Föld felszínén is problémát okoz vagy okozhat, célszerűbb az „orbitális szemét" helyett az „űrszemét" kifejezés használata.

3. 2. TÁRGY

Az űrszemét meghatározásának általános és elengedhetetlen fogalmi eleme a „tárgy", amely a fogalom által lefedett bármely dolog legközelebbi, közvetlenül felette álló befoglaló kategóriáját, a *genus proximum*ot jelöli. Mivel azonos tudományágon belül is számos eltérő értelmet hordozhat, a „tárgy" szó tartalmáról aligha lehetséges pontos leírást adni. Kifejezetten az űrszemét kontextusában azonban a tartalom keresése minden további nélkül leszűkíthető a fizikai vagy materiális tárgyakra. Mivel egy eredendően angol nyelvű kifejezés magyar megfelelőjének egyik fogalmi elemét vizsgáljuk, a „tárgy" szó természetes és szokásos értelme kapcsán leginkább az Oxford English Dictionary nyújthat hiteles iránymutatást. Ez a rangos kiadvány a „fizikai tárgy" fogalmát a következő módon határozza meg: „egy konkrét tárgy, ami térben és időben létezik, kül. ami az érzékekkel észlelhető. Ma még: bármely tér-időbeli tárgy; bármely tárgy, amely a fizikai tudományok által tanulmányozható."[61] Ezzel párhuzamosan a „materiális tárgy" fogalmát így adja meg: „anyagból készült vagy összetevődő dolog, egy fizikai tárgy".[62] Természetesen nem nélkülözhető a magyar nyelvi kitekintés sem. Hasonló megközelítést tükröz a magyar nyelv értelmező szótára is, amely szerint a tárgy „[a]z anyagi jelenségeknek olyan konkrét egysége, amely mint különálló létező érzékelhető. […] Az anyagi valóságnak vmely

[61] Physical object (n.), *Oxford English Dictionary* (2025), *https://www.oed.com/dictionary/physical-object_n.*

[62] Material object (n.), *Oxford English Dictionary* (2025), *https://www.oed.com/dictionary/material-object_n.*

egységként érzékelhető, nem élő része <az élőlényekkel ellentétben>."[63] Mint azt az Állandó Nemzetközi Bíróság Kelet-Grönland-ügyben hozott ítélete is tanúsítja, korántsem megy ritkaságszámba, ha egy kifejezés természetes/köznyelvi és tudományos értelme lényegében megegyezik.[64] Ennek megfelelően a „tárgynak" nem tekinthető létezők vagy jelenségek nem tartoznak az űrszemét fogalmába.

A fizikai tárgyak anyagból állnak és különböző halmazállapotokban léteznek, ám nem mindegyik ismert halmazállapot releváns az űrszemét szempontjából. Nyilvánvaló, hogy a szilárd halmazállapotú anyag, ha űrszemetet képez, minden esetben figyelmet igényel. Fizikai törvényszerűségek következtében, a folyékony vagy a gáz halmazállapotú anyagok leginkább a légkörben vagy az égitestek felszínén adhatnak okot aggodalomra, bár a világűr vákuum közeli környezetében akár az űrobjektumokból elszabaduló megszilárdult cseppek is problémát okozhatnak.[65] Szintén releváns lehet a hipersebességű ütközések nyomán keletkező plazma, függetlenül attól, milyen kihívásokkal jár a figyelembevétele. Ezzel szemben az anyag más egzotikus állapotai kevésbé vagy egyáltalán nem relevánsak az űrszemét kontextusában. Elképzelhető azonban, hogy bizonyos fázisátmenetek, halmazállapotváltozások egy tárgy űrszemétként való átminősítését vagy ebbéli minőségének megszűnését eredményezhetik. Eltérően a halmazállapottól, a tárgyak egyéb tulajdonságai, köztük a fizikai integritás, az összetétel vagy a méret, szintén nem relevánsak az űrszemét meghatározása szempontjából. Mint az a korábbi áttekintésből is kitűnik, a fizikailag sértetlen tárgyak, azok töredékei és elemei egyaránt „tárgynak" tekintendők. Ily módon a meghatározásokban a tárgyak töredékeire és elemeire utaló kitételek hasznosak, ám korántsem nélkülözhetetlenek: a töredékek és az elemek a leválásukig egy másik tárgy részeinek, a leválásukat követően különálló tárgynak tekintendők.

Bár egy tárgy összetétele és mérete több szempontból is fontos lehet a gyakorlatban, ideértve a kockázatértékelést, a nyomon követést, a megfigyelést, az eltávolítást vagy a begyűjtést, ezek a tulajdonságok az érintett tárgy minősítésére nincsenek hatással. Ez a megállapítás teljes mértékben összhangban áll az „űrobjektum" kifejezés értelmezésével. A kifejezés meghatározása hiányzik ugyan a legfontosabb világűrjogi szerződésekből, a vonatkozó szakirodalom szerint az „űrobjektum" minden a világűrbe felbocsátott vagy felbocsátani szándékozott tárgyat magában foglal.[66] Ezt a kárfelelősségi egyezmény és a lajstromozási egyezmény annyiban pontosítja, hogy az „űrobjektum" kifejezésbe bele kell érteni „az űrobjektum részeit, valamint

[63] Bárczi Géza – Országh László (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára* VI. kötet (Budapest: Akadémiai 1962) 507.

[64] *Legal Status of Eastern Greenland (Judgment), PCIJ, Ser. A/B. No 53, 5 April 1933, 52.*

[65] Lásd például Carlos Soares – Hagop Barsamian – Scott Rauer: „Thruster Plume Induced Contamination Measurements From the PIC and SPIFEX Flight Experiments" *Proceedings Optical System Contamination: Effects, Measurements, and Control VII* 2002/4774. 225., *https://doi.org/10.1117/12.481653.*

[66] Lásd Masson-Zwaan: *Widening the Horizons* (55. lj.) 504.; Lesley Jane Smith – Armel Kerrest: „Art. I (definitions) LIAB" in Stephan Hobe – Bernhard Schmidt-Tedd – Kai-Uwe Schrogl (szerk.): *Cologne Commentary on Space Law* Vol II (Cologne: Carl Heymanns Verlag 2013) 114.

a hordozórakétát és ennek részeit is".[67] Ez a pontosítás, az űrszemét meghatározásától eltérően, elengedhetetlen az „űrobjektum" kifejezés helyes értelmezéséhez. Egyértelművé teszi, hogy a fizikai integritás, az összetétel és a méret az űrobjektum meghatározása szempontjából sem releváns tulajdonságok. Éppen ezért elengedhetetlennek tűnik az „űrobjektum" és az „űrszemét" közötti viszony tisztázása. Észben tartva a kifejezések sajátos értelmét, a két halmaz közötti viszony legkönnyebben két egymást metsző körrel ábrázolható. Közöttük az átfedés jelentős, ám nem teljes. A két halmaz metszetében az űrobjektumokból származó űrszemét helyezkedik el. Az űrobjektumok halmazának fennmaradó része a funkcionáló űrobjektumokat, az űrszemét halmazának fennmaradó része a nem űrobjektumokból származó űrszemetet ábrázolja. Ez a viszony első pillantásra ellentmondásosnak tűnhet, hiszen az uralkodó álláspont szerint az űrszemét űrobjektumokból származik, ezért a két fogalomnak inkább rész-egész viszonyban kellene állnia.[68] Mindazonáltal a bolygónk és a világűr környezetének védelme tágabb megközelítést igényel, amely lehetővé teszi egyes, nem űrobjektumokból származó tárgyak űrszemétként való minősítését is. Ilyen tárgynak tekinthetők például a műholdelhárító rakéták törmelékei, a középső fázisban elfogott ballisztikus rakéták maradványai vagy azon elhíresült acél aknafedél, amelyet egy földalatti nukleáris robbantás, a földi szökési sebességet messze meghaladó gyorsasággal lőtt ki a légkörbe[69] – feltéve, hogy emelkedés közben nem párolgott el. Ezzel együtt az űrobjektum fogalma fontos lehet az űrszemét kontextusában, elsősorban, ám nem kizárólag annak következtében, hogy a világűrjog szerint kárfelelősség kizárólag űrobjektumok által okozott kár esetén keletkezik. Részletesebb szabályozás hiányában, az általános nemzetközi jog[70] vagy a nemzeti jogok kárfelelősségi rezsimjei irányadók azokra az esetekre nézve, amikor űrobjektumnak nem minősülő űrszemét okoz kárt.

Különös figyelmet igényel az emberi test, amelynek helyzete érzékeny jogi, kulturális és etikai kérdéseket vet fel, és a nemzeti jogrendszerekre támaszkodó analógiákon nyugvó, árnyalt megközelítést igényel.[71] Kiindulási pontként leszögezhe-

[67] *1972. évi kárfelelősségi egyezmény,* I (b) cikk. Kihirdette: *1973. évi 3. törvényerejű rendelet az űrobjektumok által okozott károkért való nemzetközi felelősségről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXVI. ülésszakán 1971. november 29-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.*

[68] Bin Cheng: „Space Objects, Astronauts and Related Expressions" *Proceedings on the Law of Outer Space* 1991. 24.; William B. Wirin: „Space Debris and Space Objects" *Proceedings on the Law of Outer Space* 1991. 45–46.; Stephen Gorove: „Definitional Issues Pertaining to Space Object" *Proceedings on the Law of Outer Space* 1994. 89–90.; Kopal: „Some Remarks" (26. lj.) 104.; Isabella H. Ph. Diedericks-Verschoor: „Environmental Protection in Outer Space" *German Yearbook of International Law* 1987. 150–151.; Olavo de O. Bittencourt Neto: „Preserving the Outer Space Environment: The „Precautionary Principle" Approach to Space Debris" *Proceedings of the International Institute of Space Law* 2013. 343.; Christopher Newman – Thomas Cheney: „Barriers and Gateways to Cleaning Up Earth Orbit: The Legal, Economic, and Political Dimensions of Debris Remediation" Air & Space Law 2023/Special Issue 117., *https://doi.org/10.54648/aila2023034.*

[69] Robert R. Brownlee: *Learning to Contain Underground Nuclear Explosions,* June 2002, *https://nuclearweaponarchive.org/Usa/Tests/Brownlee.html.*

[70] *Factory at Chorzów (Germany v. Poland)*, PCIJ, Ser. A. No. 17, 13 September 1928, 29.

[71] Kimberly Whaley: „Disputes over Human Remains" *Advocates' Quarterly* 2018–2019/4. 429.

tő, hogy az élő ember teste soha nem tekinthető tárgynak. Az emberi test a személy életének teljes időtartama alatt különleges jogi státuszt és védelmet élvez. Noha a véglegesen levált testrészek nem részesülnek ilyen védelemben, és alkalmasint tárgyakká válhatnak, a jogi státuszuk nem feltétlenül azonos más élettelen tárgyakkal. Az alkalmazandó jogi szabályok az érintett testrész jellegétől függenek. Például a levágott haj, a levágott köröm vagy az elveszített fogak aligha vetnek fel nehéz jogi kérdéseket. Ezzel szemben az emberi szövetek vagy testrészek jogi státuszát a legnagyobb körültekintéssel kell megállapítani, és ennek megfelelően kell azokat kezelni. Kiemelendő, hogy bár az emberi maradványok nem tekinthetők személynek, és nem részesülnek az élő személyeknek biztosított védelemben, nem kezelhetők puszta tárgyként: az emberi maradványokkal az alkalmazandó jogi szabályoknak, kulturális hagyományoknak, vallási előírásoknak és etikai normáknak megfelelően, a legnagyobb tisztelettel kell bánni.[72] Ezek a követelmények a fizikai tárgyakban található emberi maradványokra is irányadók.

3. 3. EREDET

Az űrszemét meghatározása rendszerint közvetlen vagy közvetett utalásokat tartalmaz az érintett tárgyak eredetére, hangsúlyozva azok ember által alkotott, antropogén vagy mesterséges jellegét. Ezek az utalások széles körű egyetértésről tanúskodnak abban, hogy az űrszemét keletkezése emberi tevékenység eredménye, egyúttal kizárják a természetes eredetű tárgyakat a fogalom köréből. Az eredet fogalmi elemek közé emelésének hátterében álló megfontolások nyilvánvalóak, és az érdekelt szereplők közös álláspontját tükrözik a tudás és a technológia fejlődésének jelenlegi szakaszában. Ebből kifolyólag a meghatározások alapvetően reaktív jellegűek. Az űrszemét problémája azonban proaktív megközelítést igényel, amelyet a fogalom meghatározásában is érvényre kell juttatni.

Az űrszemét eredetével kapcsolatos uralkodó álláspont értelmezési kihívásokkal terhelt, és első pillantásra nem feltétlenül nyilvánvaló korlátok közé szorult. Konkrétan, ha az űrszemét egy ember által alkotott vagy mesterséges tárgy, felmerül a kérdés, hogy ez a fogalmi elem pontosan hogyan értelmezendő: ember által összeállított vagy előállított tárgyként, vagy bármilyen emberi beavatkozásnak kitett tárgyként. Napjainkban már korántsem elrugaszkodott a felvetés, hogy egyes természetes eredetű tárgyak, például a biológiai kísérletekhez vagy táplálkozási célokra használt magvak vagy növények, a más égitestekről kitermelt ásványi erőforrások vagy a mesterséges intelligencia vagy autonóm rendszerek által előállított tárgyak, ember által alkotott tárgynak tekinthetők-e, és ha igen, milyen mértékben. Hasonló kérdést vetnek fel a fejlesztés és tesztelés alatt álló fa műholdakról leváló szilánkok is. Megjegyzendő, hogy az uralkodó álláspont szerint az űrszemét fogalma nem terjed ki a bizonytalan eredetű tárgyakra, és érdekességként hozzá

[72] Menyhárd Attila: „Forgalomképes személyiség?" in Menyhárd Attila – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Személy és személyiség a jogban* (Budapest: Wolters Kluwer 2016) 66–68.

kell tenni, hogy a hipotetikus poszthumán, transzhumán vagy földönkívüli eredetű tárgyakat sem foglalja magában. Mint látható, különböző természetű és eredetű tárgyak válhatnak űrszeméttté. Ha az „ember által alkotott" vagy „mesterséges" kifejezések nem értelmezhetők kiterjesztően, célszerű lehet a meghatározásban az eredet mint fogalmi elem elhagyása, és helyette az érintett tárgyak világűrbe való eljutásának előtérbe helyezése.

3. 4. MŰKÖDÉSI ÁLLAPOT

Az űrszemét meghatározásának legfontosabb és legnehezebben megragadható eleme a működési állapot. Ez a fogalmi elem írja le az űrszemét lényegét, azt a tulajdonságot, amelynek következtében egy fizikai tárgy űrszeméttté válik. Mint az a korábbi áttekintésből is kitűnik, a nemzetközi dokumentumok, a nemzeti dokumentumok és a vonatkozó szakirodalom eltérő módon fogalmazzák meg a kérdéses fogalmi elemet. Ez a sokféleség hátrányosan érintheti az űrszemét mérséklésére és eltávolítására irányuló globális erőfeszítéseket, ezért azt a rendelkezésre álló meghatározások kritikai elemzésén alapuló általános és objektív formulával kellene felváltani.

Egyes meghatározások úgy írják le az űrszemét működési állapotát, hogy az „már nem szolgál hasznos célt" vagy „konkrét célt". Az Oxford English Dictionary a „cél" szó természetes és szokásos értelmét a következő módon határozza meg: „az ok, amiért valamit tesznek vagy csinálnak, vagy amiért az létezik; a szándékolt vagy kívánt eredmény vagy hatás, a cél, amelyre egy tárgy vagy cselekvés irányul; célkitűzés".[73] Hasonló megközelítést tükröz a magyar nyelv értelmező szótára is: a cél „[a]z, amire akarati tevékenységünk irányul, aminek elérésére törekszünk, amit meg akarunk valósítani. […] Vminek megszabott, meghatározott rendeltetése: az, amire vmit felhasználnak, igénybe vesznek."[74] Megfigyelhető, hogy a tárgyalt szó jelentése célkitűzésekhez, szándékokhoz vagy okokhoz kapcsolódik; márpedig bárminek a célhoz kötése eleve szubjektív. Mivel a meghatározások a „cél" szót a „hasznos" vagy „konkrét" melléknevekkel együtt használják, ezek értelmezése tovább bonyolítja a helyzetet. A „hasznos cél" kifejezés sokkalta szubjektívebb, mint önmagában a „cél", különböző értelmezéseknek enged teret, és akár ellentmondó, manipulatív vagy visszaélésszerű állításokhoz vezethet. Közvetve a kifejezés azt is sejteni engedi, hogy léteznek „haszontalan célok", amely meglehetősen különös gondolat. Könnyen elképzelhetők olyan tárgyak, amelyeknek például egy szereplő számára már nincs hasznos céljuk, ám egy másik szereplő számára hasznos célt szolgálhatnak, mert képes azokat megszerezni és újrahasznosítani, vagy azokat világűrbeli örökségként kívánja megőrizni az utókor számára. Ugyanezek a problémák merülnek fel a „használhatatlan", az „értéktelen" és a „nincs értéke" változatok kapcsán is. Bár kevésbé szubjektív, a „konkrét cél" kifejezés szintén kihívásokkal terhelt. Ebben az esetben

[73] Purpose (n.), *Oxford English Dictionary* (2025), *https://www.oed.com/dictionary/purpose_n*.
[74] Bárczi Géza – Országh László (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára* I. kötet (Budapest: Akadémiai 1959) 773–774.

a melléknév azt sejteti, hogy egy tárgy űrszemétként való minősítése során különbséget kell tenni általános célok és konkrét célok között, és ez utóbbi hiányára kell figyelemmel lenni. Ez a megkülönböztetés azonban nem mindig lehetséges. Végezetül, a tárgyalt kifejezéseket megelőző „már nem" egy korábbi állapot, konkrétan valamilyen cél szolgálatának megszűnésére enged következtetni. Mivel ez a tagadó határozószói kifejezés kizárja a fogalom köréből azokat a tárgyakat, amelyek eleve nem tudták a számukra kitűzött célt szolgálni, az űrszemét meghatározása szempontjából indokolatlan korlátozásként értékelendő.

Eltérően a tárgy célját középpontba helyező megfogalmazásoktól, a „már nem használják vagy már nem szándékozzák használni", a „már nincs aktív használatban", az „űrtevékenység [...] befejezése után [...] marad meg", az „operatív irányítás hiánya" vagy az „inaktív" fordulatok olyan működési állapotot írnak le, amelyben a tárgy használatára jogosult szereplő az adott időpontban nem használja azt. Mivel objektív és igazolható tényeken vagy körülményeken alapulnak, ezek a fordulatok kevésbé tűnnek szubjektívnek, mint a célt középpontba helyező megfogalmazások. Kivételt képez a „szándékozzák használni" fordulat, amely elismerten nagyfokú szubjektivitást hordoz, mégis különös figyelmet érdemel. Rámutat az űrszemét egy sajátos aspektusára, konkrétan az aktuális működési állapot időtartamára, amelyről a későbbiekben még szó lesz. Visszatérve a tárgyalt fordulatokhoz, a legfontosabb hiányosságuk abból fakad, hogy a „használat" és annak különböző változatai eltérő értelmezéseknek engednek teret, és nem feltétlenül alkalmasak az űrszemét állapotának pontos leírására. A „használat" számos jelentésréteggel bír, kiváltképp ha semmilyen minősítő jelző nem kapcsolódik hozzá. Ez szintén ellentmondó, manipulatív vagy visszaélésszerű állításokhoz vezethet. Elképzelve például egy földmegfigyelő műholdat, amelyik már befejezte a küldetését, ám az összegyűjtött adatok egy részét még nem továbbította a földi állomásnak, felmerülhet a kérdés, hogy a fennmaradó adatok lekérése „használatnak" minősülhet-e vagy nem. Megjegyzendő, hogy a „már nem" tagadó határozói kifejezés kapcsán kifejtett problémák itt is felmerülnek.

Esetenként a tárgy működési állapotát a „nem kívánt", az „elhagyott" vagy a „leselejtezett" kifejezésekkel írják le. Ezzel a megoldással elsősorban a hivatalos tájékoztató anyagokban és a vonatkozó szakirodalomban találkozhatunk.[75] Ezek a kifejezések a *res nullius* fogalmával vagy a hulladékgazdálkodási joggal kapcsolatos analógiákat idéznek, és szoros összefüggésben állnak a tulajdonjog intézményével. A világűrjog egyik alapvető elve szerint „[a] világűrbe felbocsátott objektumok, így valamely égitesten leszállt vagy ott épített objektumok és alkatrészeik tulajdonjogát nem érinti az, hogy a világűrben vagy égitesten vannak, vagy hogy a Földre visszatértek".[76] Ezt az előírást, az űrtevékenység fokozottan veszélyes jellege miatt, gyakran úgy értelmezik, hogy az űrobjektumok esetében kizárja az el-

[75] Perek: *Ex Facto Sequitur Lex* (54. lj.) 62–64.

[76] *1967. évi világűrszerződés,* VIII. cikk. Kihirdette: *1967. évi 41. törvényerejű rendelet a „Szerződés az államok tevékenységét szabályozó elvekről a világűr kutatása és felhasználása terén, beleértve a Holdat és más égitesteket" című, Moszkvában, Londonban és Washingtonban 1967. január 27-én aláírt szerződés kihirdetéséről.*

hagyást, a tulajdonjogról való lemondást.[77] Ha ez az értelmezés helyes, akkor egy űrobjektum elhagyás révén nem válhat űrszeméttté, és nem kezelhető „hulladékként". Ellenérvként megemlíthető, hogy a tárgyalt előírás nem minősül *lex specialis*nak, és/vagy annak elhagyási tilalomként való értelmezését az állami gyakorlat nem támasztja alá kellőképpen. Mivel a nemzetközi jog a világűrre is kiterjed, a tulajdonjog általános szabályainak, köztük a kifejezett vagy hallgatólagos elhagyás lehetőségének, az űrobjektumokra is ki kell terjedniük. Érdekes módon, a világűrjog űrobjektumok visszaszolgáltatásáról szóló előírásai mindkét álláspont alátámasztására alkalmasak.[78] Hozzá kell tenni azonban, hogy az űrobjektum feletti tulajdonjog elhagyás útján történő esetleges megszűnése nem érintené a joghatósággal és az ellenőrzési joggal, a felelősséggel vagy a kárfelelősséggel kapcsolatos világűrjogi jogokat és kötelezettségeket. Megjegyzendő továbbá, hogy az űrobjektum tulajdonosának vagy üzemeltetőjének kiléte a lajstromozási információs űrlap D. részén mindössze önkéntesen nyújtható, kiegészítő információként szerepel. Ilyenformán minden körülmény a tárgyalt kifejezések használata ellen szól.

Kifejezetten gyakori, hogy a meghatározások a tárgy működési állapotát a funkcionalitás hiányára utaló olyan kifejezésekkel írják le, mint a „nem funckionál", „elvesztette a funkcióját" vagy „elvesztette funkcionalitását". Az Oxford English Dictionary a funkcionalitást úgy írja le, mint „[a] funkcionális állapot vagy minőség; egy cél jó szolgálatára való alkalmasság minősége".[79] Ugyanez köszön vissza a magyar nyelv értelmező szótárában is: egy tárgy abban az esetben funkcionális, ha „vmely különleges szerep, cél betöltésére szánva terveztek v. szerkesztettek meg, amely céljának különlegesen megfelel."[80] Ily módon a kifejezés az „aktív", az „irányítható", a „működőképes", a „működő" vagy a „használt" szavakhoz képest tágabb értelmet hordoz. A funkcionalitás alapvetően dinamikus fogalom. Tartalmi köre egyaránt kiterjed az eredeti vagy elsődleges funkcióra és minden olyan kiegészítő vagy alternatív funkcióra, amelynek ellátására az előbbivel egyidejűleg vagy azt követően kerül sor. Idővel egyes funkciók elhagyhatók, vagy újak határozhatók meg. Ennek megfelelően a kifejezés egy űrobjektum küldetésének különböző szakaszaiban eltérő értelmet hordozhat: mást takar a funkcionalitás az üzembe helyezés előtti szakaszban és az üzemeltetési szakaszban. Ha azonban egy tárgy a világűrben végzett tevékenység passzív tárgyát, például egy űrszemét-eltávolítási küldetés vagy egy műholdelhárító művelet célpontját képezi, aligha rendelkezik önálló és értékelhető funkcionalitással.

[77] *Active Debris Removal – An Essential Mechanism for Ensuring the Safety and Sustainability of Outer Space. A Report for the International Interdisciplinary Congress on Space Debris Remediation and On-Orbit Satellite Servicing, Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, Scientific and Technical Subcommittee*, 27 January 2012, UN Doc. A/AC.105/C.1/2012/CRP.16, 31.

[78] *Agreement on the rescue of astronauts, the return of astronauts and the return of objects launched into outer space*, 22 April 1968, 672 UNTS 119, Article 5 (3).

[79] Functionality (n.), *Oxford English Dictionary* (2025), *https://www.oed.com/dictionary/functionality_n*.

[80] Bárczi Géza – Országh László (szerk.): *A magyar nyelv értelmező szótára* II. kötet (Budapest: Akadémiai 1960) 947.

Az időtényező szempontjából a kritikus pillanat a funkcionalitás elvesztése. Ebben az időpontban válik egy tárgy űrszeméttá. Ez az átalakulás a különböző tárgyak esetében általában különböző időpontokban következik be: a funkcionalitás elvesztésére más pillanatban kerül sor például a hasznos teher, a hordozórakéta fokozatai vagy azok alkatrészei és töredékei esetében.[81] Magától értetődően, sikertelen felbocsátás esetén a különböző életciklusú tárgyak egyidejűleg veszítik el funkcionalitásukat. A funkcionalitás elvesztése végleges vagy ideiglenes lehet. Ha a funkcionalitás elvesztése mindössze ideiglenes, felmerül a kérdés, hogy űrszeméként minősíthető-e egy olyan tárgy, amelynek funkcionalitása helyreállítható vagy megjavítható. A kérdésre adandó válasz több tényező függvénye. Ilyen tényező például a funkcionalitás spontán helyreállásának valószínűsége vagy a funkcionalitás emberi beavatkozás útján történő helyreállításának szándéka, kivitelezhetősége és eredményességének észszerű esélye. Feltétlenül figyelmet kell fordítani a kivitelezhetőség mérlegelése során az új technológiák megjelenésére is, amelyek révén egy korábban űrszeméként minősített tárgy funkcionalitása később helyreállítható. Ha egy tárgy funkcionalitása helyreáll vagy helyreállítják, annak űrszeméként való minősítése a funkcionalitás elvesztésének pillanatára visszamenőleges hatállyal megszűnik. Megjegyzendő, hogy ezek a megfontolások nem alkalmazhatók olyan esetekre, amikor például egy készenléti állapotba helyezett űrobjektumot reaktiválnak, vagy egy ún. „zombi műhold" újra jeleket kezd sugározni.

Terjedelmi szempontból a funkcionalitás elvesztése teljes vagy részleges. Nem kétséges, hogy a funkcionalitás teljes elvesztése nyomán egy tárgy űrszemétnek minősül. Ezzel szemben a funkcionalitás részleges elvesztése árnyaltabb megközelítést igényel. Egy ilyen esemény nyomán egy tárgy kizárólag akkor minősíthető űrszemétnek, ha a részleges elvesztés olyan mértékben érinti annak funkcionalitását, hogy azt többé már nem lehet funkcionálónak tekinteni. Minden más esetben a funkcionalitás részleges elvesztése nem eredményez űrszemetet. Hozzá kell tenni, hogy az olyan nem funkcionáló tárgyak, mint például a meghibásodott fedélzeti berendezések, a lemerült akkumulátorok, az elhasználódott napelemek vagy a személyzettel rendelkező űrobjektumokon keletkező, nem újrahasznosított emberi, háztartási vagy működési hulladékok egészen addig nem minősíthetők űrszemétnek, amíg egy funkcionáló űrobjektumhoz kapcsolódnak, vagy annak fedélzetén helyezkednek el. Ez a helyzet megkülönböztetendő attól az esettől, amikor egy aktív űrszemét-eltávolítási művelet keretében egy már űrszemétnek minősülő tárgyat egy működő űrobjektum valamilyen technológiai megoldás révén befog, és azzal ekként kerül fizikai összeköttetésbe.

Külön szót kell ejteni a funkcionalitás elvesztéséről a műholdas konstellációk/műholdseregek kontextusában. Ebben az összefüggésben a funkcionalitásnak két aspektusa különböztethető meg: az egyes űrobjektumok funkcionalitása és a konstelláció egészének funkcionalitása. Ez a két aspektus sajátos kapcsolatban áll egymással. Egyetlen űrobjektum funkcionalitásának elvesztése általában nem érinti egy nagyméretű konstelláció funkcionalitását. Ha azonban a konstellációt alkotó űrobjektu-

[81] Luboš Perek: „Definition of Space Debris" *Proceedings on the Law of Outer Space* 2001, 290–292.

mok kritikus mennyisége elveszíti a funkcionalitását, az egyedi veszteségek összeadódva akár az egész konstelláció funkcionalitásának elvesztéséhez vezethetnek. Ha az egész konstelláció elveszíti funkcionalitását, a még továbbra is funkcionáló egyedi űrobjektumok is elveszítik funkcionalitásukat. Szerencsére a helyzet nem olyan bonyolult, mint amilyennek tűnik. A hatályos világűrjog szerint egy műholdas konstelláció önmagában nem minősül űrobjektumnak; a konstellációt alkotó egységek minősülnek űrobjektumoknak.[82] Ebből kifolyólag, az űrszemét meghatározása során nem szükséges figyelmet fordítani a műholdas konstellációkra.

Külön szót kell ejteni arról is, hogy a funkcionalitás hiánya kapcsán eltérő nézetek ütközhetnek.[83] Ha egy objektum működési állapota objektíven nem határozható meg, a funkcionalitás hiányának megállapítása és közzététele egy erre jogosult szereplő feladata lenne. Ez a szereplő egyaránt lehet a tulajdonos, az üzemeltető, a lajstromozó állam, a felbocsátó állam, az illető állam vagy egy független testület. Mindegyik lehetőség mellett és ellen is hozhatók fel érvek. Nem szabad azonban elfeledni, hogy az említett alanyi körök gyakran átfednek, és mint ismeretes, nem minden űrszemét származik űrobjektumból. Ha az üzemeltetési állapot hiteles megállapítására olyan szereplők kapnának felhatalmazást, amelyek jogi helyzete szükségképpen egy űrobjektumhoz kapcsolódik, ez aligha kínálna minden eshetőségre kiterjedő, általános érvényű megoldást. Nézeteltérések merülhetnek fel a funkció állítólagos vagy tényleges jogellenessége kapcsán is. Elképzelhető például olyan érvelés, hogy a jogellenes funkció nem tekinthető funkciónak, ezért az ilyen „nem létező" funkcióval bíró tárgyak űrszemétnek minősülnek. Ez a megközelítés az *ex iniuria ius non oritur* elve alapján fosztaná meg az érintett szereplőt a tárgyon fennálló jogaitól. Bármilyen elgondolkodtatónak is tűnhet, ez az érvelés megalapozatlan. Ebben az összefüggésben a „funkció" kétségkívül értéksemleges és jogszerűségi konnotációkat nélkülöző kifejezésként használandó. Megjegyzendő, hogy egy tárgy esetlegesen jogellenes funkciója egészen biztosan nem tekinthető „nem létezőnek". Éppen ellenkezőleg, ha egy adott tárgy funkciója jogellenes, annak tényleges ellátása az érintett jogalany oldalán jogsértést eredményezhet, amelynek megállapítására és következményeire nézve a felelősségi jog szabályai az irányadók. Ilyenformán a működési állapot kapcsán esetlegesen felmerülő viták kérdését nem szükséges bevonni az űrszemét fogalmának elemzésébe. Mindezek alapján, az űrszemét működési állapotát a funkcionalitás hiányával célszerű leírni, és a rendelkezésre álló megfogalmazások közül a „nem funkcionál" tűnik a legalkalmasabb választásnak. Bár a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok egyértelműségét, egy időtálló meghatározás nem kívánja meg a funkcionalitás hiányának ennél részletesebb magyarázatát. Részletes magyarázat nélkül a meghatározás rugalmasan tudná követni a technológia fejlődését, és a funkcionalitás hiányának aktuális értelmezéséhez az érintett szereplők gyakorlatának alakulása szükség esetén megfelelő iránymutatással szolgálhat.

[82] Anne-Sophie Martin – Steven Freeland: „From One to Many: »Mega« (Constellation) Challenges to the Legal Framework for Outer Space" *Annals of Air and Space Law* 2021. 145–146.

[83] Jan Helge Mey: „Space Debris Remediation" *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2012/2. 270–271.; Stephan Hobe – Jan Helge Mey: „UN Space Debris Mitigation Guidelines" *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht* 2009/3. 388.

3. 5. TERÜLETI ALKALMAZÁS

Az űrszemét területi elhelyezkedése szintén alapvető fogalmi elem. Napjainkban a meghatározások területi alkalmazási köre erősen korlátozott: többnyire a Föld körül keringő és a Föld légkörébe visszatérő tárgyakra vonatkoznak. Ez a restriktív megközelítés nem különösebben meglepő, hiszen az űrszemét problémája leginkább ezeket a térségeket érinti. Ez a helyzet azonban rövid vagy középtávon, elsősorban a technológia rohamos fejlődése és az emberiség holdi és a marsi tevékenységének intenzívebbé válása következtében, minden bizonnyal meg fog változni. A más égitesteken kialakítani tervezett hosszú távú vagy állandó emberi jelenlét várhatóan számottevő mennyiségű űrszemetet fog eredményezni a Föld körüli pályákon és a Föld légkörén kívüli térségekben is. Ily módon az űrszemét fogalmának korlátozott területi alkalmazási köre felülvizsgálandó és kiterjesztendő minden olyan esetre, amikor egy funkció nélküli tárgy a bolygónk vagy a világűr környezetét szennyezi. Ez a felülvizsgálat természetesen nagyfokú körültekintést és árnyalt megközelítést igényel.

Űrszemét különböző helyszíneken és különböző események során keletkezhet. A meghatározás területi alkalmazási körének elemzésénél ezt a két tényezőt, a helyszínt és az eseményt, együttesen kell kezelni, melynek eredményeként négyféle lehetőséget kell nagyító alá venni. Egyrészt, űrszemétnek minősülhetnek a világűrt a Föld elhagyásával elérő tárgyak. Ezeket a tárgyakat a meghatározások egyelőre részben fedik le, mivel csak a bolygónk körül keringő tárgyakra vonatkoznak. Ezek a tárgyak képezik az űrszemét bevezetésben leírt állományát is. Ez a közvetlen orbitális környezetünkre koncentráló védelem azonban már a közeli jövőben elégtelennek bizonyulhat. Éppen ezért célszerű lenne a meghatározás területi alkalmazási körét minden olyan nem funkcionáló tárgyra kiterjeszteni, amely eredetileg a Földről indult, és a Föld, a Hold vagy más égitestek körüli pályán, ezekhez az égitestekhez vezető vagy a körülöttük húzódó pályákon, vagy a világűrben bárhol máshol helyezkedik el. Az ENSZ világűrbizottság munkacsoportjának erőforrás-tevékenységek ajánlott elveiről szóló legutóbbi tervezete és az Európai Unió űrtörvényének eredeti tervezete hasonló, ám kevésbé ambiciózus megközelítéseket tükröz.[84] Hangsúlyozandó, hogy a bolygónkról induló és azt elhagyó tárgyak mesterséges módon, szándékosan vagy nem szándékosan érik el a világűrt. Ebben az összefüggésben a „mesterséges módon" nem természetes módként értelmezendő. Míg a természetes módok tisztán természeti jelenségek által magyarázható, meghatározott és megvalósuló események vagy folyamatok, addig a nem természetes vagy mesterséges módok az emberi beavatkozás valamilyen formáját feltételezik. Nem kétséges, hogy az érintett események túlnyomó többsége űrobjektumot keringési pályára helyező felbocsátási esemény lenne. Ebben a megközelítésben azonban

[84] *Updated Draft Set of Recommended Principles for Space Resource Activities by the Chair and the Vice-Chair of the Working Group on Legal Aspects of Space Resource Activities,* 28 April 2026, Principle 5, Option 3(A)(a); *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the safety, resilience and sustainability of space activities in the Union*, COM/2025/0335, 25 June 2025.

még az elhíresült acél aknafedél, a megtört űrpályájú orbitális rendszerek, a ballisztikus rakéták, a szuborbitális járművek vagy a kutatórakéták levált töredékei vagy elemei is űrszemétnek minősülnének, ha elérik a világűrt. Ugyanezen okból kifolyólag, a tisztán természetes módon világűrbe kerülő tárgyak, például egy kisbolygó becsapódása következtében a világűrbe kidobott anyag, nem tartozna a fogalom körébe.

Másrészt, űrszemétnek minősülhetnek a világűr irányából a Föld légkörébe belépő tárgyak. Ebben az összefüggésben a „légkör" az atmoszféra sűrű rétegeire utal, hiszen a bolygónkat körülölelő különböző gázok messze túlnyúlnak a legalacsonyabb stabil keringési pályákon. Egyelőre a meghatározások csak a légkörbe „visszatérő" tárgyakat minősítik űrszemétnek. Noha ezek a meghatározások szemlátomást nem követelik meg, hogy a légkörbe való visszatérés előtt egy tárgy legalább egy teljes keringést megtegyen a bolygónk körül, a „visszatérés" műszaki és szokásos jelentése egyaránt arra enged következtetni, hogy a kérdéses tárgyak eredetileg a Földet elhagyva érték el a világűrt. Ily módon a rendelkezésre álló meghatározások nem terjednek ki azon tárgyakra, amelyek korábban nem jártak a bolygón, ám később belépnek annak légkörébe. Például egy holdi regolitból, *in situ* előállított, funkció nélküli építőelem egyelőre nem minősülne űrszemétnek, ha valamilyen módon belépne a bolygónk légkörébe. Ez a hiányosság feltétlenül orvosolandó. Ennek érdekében a „visszatérést" a „belépés" kifejezéssel kellene felváltani, ekként kiterjesztve a fogalom körét a műszaki értelemben visszatérő tárgyak mellett azokra is, amelyek korábban nem jártak a bolygónk felszínén vagy légkörében. Mindazonáltal a világűrből a Föld légkörébe belépő tárgyak kapcsán mellőzni kell a mesterséges módokra való utalást, a kérdéses tárgyak ugyanis mesterséges és természetes úton is belépheteknek a légkörbe. Ezen túlmenően a meghatározást egyaránt ki kellene terjeszteni a légkörbe való irányított, asszisztált és irányítatlan belépésekre. Ezek közül szándékos kivitelezés az első két esetben képzelhető el. Eltérően a NASA megközelítésétől, a fogalom köréből azonban ki kellene zárni a világűrből a légkörbe belépő meteoriodokat és más égitesteket, ha a mozgásukat közvetlenül vagy közvetve nem éri mesterséges behatás. Nincs okunk rá, hogy a természetes pályát követő égitesteket bevonjuk az űrszemét fogalmi körébe. Ezzel szemben, ha egy égitest mozgását mesterségesen módosítják, például ha egy apró kisbolygót új pályára állítanak, felrobbantanak vagy mozgását olyan mértékben befolyásolják, hogy az a nem gravitációs perturbáció hatásainak engedve később belép a légkörbe, akkor már űrszemétnek minősítendő. Hogy ilyen megítélés alá essen, nem szükséges, hogy egy tárgy vagy annak bármely töredéke vagy eleme ténylegesen elérje a Föld felszínét. Idetartoznak a légkörön való áthaladást túlélő tárgyak, a légkörben teljesen elégő tárgyak, a légkörben éppen elégő tárgyak, továbbá a kérdéses tárgyak légkörben visszamaradó kémiai melléktermékei, köztük a káros légköri és éghajlati hatásokkal fenyegető ablatív alumínium-oxid.[85]

[85] Lásd például José P. Ferreira [et al.]: „Potential Ozone Depletion from Satellite Demise During Atmospheric Reentry in the Era of Mega–Constellations" *Geophysical Research Letters* 2024/11. 1., *https://doi.org/10.1029/2024GL109280*; Seong-Hyeon Park [et al.]: „Re-Entry Survival Analysis and Ground Risk Assessment of Space Debris Considering By-Products Generation" *Acta Astronautica* 2021/2. 604., *https://doi.org/10.1016/j.actaastro.2020.09.034*; Christopher M.

Harmadrészt, űrszemétnek minősülhetnek olyan tárgyak, amelyek a Föld légkörében helyezkednek el, ám ténylegesen nem érik el a világűrt. Ezek a tárgyak szükségesek a világűr eléréséhez, a világűr felé tartanak, ám maguk nem hagyják el a bolygónk légkörét. Ebből kifolyólag a meghatározást, a világűrt ténylegesen elérő tárgyak mellett, célszerű lenne kiterjeszteni minden olyan tárgyra, amelyik a névleges üzemelés vagy váratlan körülmények révén nem hagyja el a Föld légkörét. Egy űrobjektum felbocsátása során számos űrszemétként besorolható tárgy marad hátra. Ilyenek például az egyszer használatos gyorsítórakéták, a leválasztó csavarok vagy a szigetelés darabjai, a sikertelen felbocsátási események során szétesõ tárgyak és azok töredékei vagy elemei. Idesorolhatók továbbá a megtört űrpályájú orbitális rendszerek, a ballisztikus rakéták, a szuborbitális járművek vagy a kutatórakéták esetleges töredékei vagy elemei, ha eredeti céljuk a világűrbe való kilépés volt. Ezzel szemben az indítóállvány hajtóműcsóva által szétszórt darabjai nem minősíthetők űrszemétként, mivel ezek a törmelékek nem „tartanak a világűr felé". Nagy általánosságban elmondható, hogy a kérdéses tárgyak mesterséges módon és szándékosan tartanak a világűr felé.

Negyedrészt, űrszemétnek minősülhetnek olyan tárgyak is, amelyek a világűrben helyezkednek el, ám soha nem lépnek be a Föld légkörébe. Ezek a tárgyak a világűrből származnak, és a világűrben maradnak. Így például, ha kitermelt ásványi erőforrások, megszilárdult hajtóanyagcseppek vagy holdi erőforrásokból *in situ* előállított építőelemek egy baleset következtében szétszóródnak a Föld körüli pályán, szintén űrszemétként minősíthetők. Hasonló megítélés alá esnek a kisbolygók kinetikus becsapódó egységek által, mesterséges módon szétszórt törmelékei is.[86] Bonyolultabb azonban a helyzet abban a hipotetikus esetben, amikor egy az erőforrások kiaknázása céljából befogott és új pályára helyezett kisbolygót a művelet végeztével magára hagynak. Ebben az esetben a kisbolygó mozgásának mesterséges módosítása erős érvet szolgáltat az áthelyezett, kiaknázott és elhagyott égitest űrszemétként való minősítéséhez. Eltérően az előző három lehetőségtől, ez a forgatókönyv, legalábbis egyelőre, elismerten a tudományos-fantasztikum határát súrolja.

Hangsúlyozandó, hogy az űrszemétnek, tényleges elhelyezkedésétől függetlenül, meg kellene őriznie ebbéli minőségét. Ilyen helyszín lehet a világűr teljes egésze, a Föld légköre vagy akár a Föld felszíne is, azon tárgyak esetében, amelyek túlélik a légkörbe való visszatérést vagy belépést, vagy a légkörből zuhannak vissza a felszínre. Ezt a megközelítést célszerű lenne kifejezésre juttatni a fogalom meghatározásában is, amely megoldás könnyen összeegyeztethető lenne a világűrjog űrobjektumok visszaszolgáltatásáról szóló előírásaival.[87] Végezetül meg kell említeni, hogy

Maloney [et al.]: „Investigating the Potential Atmospheric Accumulation and Radiative Impact of the Coming Increase in Satellite Reentry Frequency" *Journal of Geophysical Research: Atmospheres* 2025/6. 1–16., *https://doi.org/10.1029/2024JD042442.*

[86] Tony L. Farnham [et al.]: „High-Speed Boulders and the Debris Field in DART Ejecta" *The Planetary Science Journal* 2025/7. 155. *https://doi.org/10.3847/PSJ/addd1a.*

[87] *1967. évi világűrszerződés,* VIII. cikk. 1968. évi mentési egyezmény, 5. cikk. Kihirdette: *1969. évi 22. törvényerejű rendelet az űrhajósok mentéséről, az űrhajósok hazaküldéséről és a világűrbe felbocsátott objektumok visszaszolgáltatásáról szóló nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.*

a kidolgozandó meghatározás nem kíván állást foglalni a légtér és a világűr elhatárolásáról folytatott, térbeli elhatároláson alapuló/funkcionalista vita kérdésében.[88]

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az űrszemét súlyos és globális problémaként áll a világűr fenntartható felhasználásának útjában, amelyre optimális megoldást az univerzális nemzetközi jogalkotás kínálna. Ennek előfeltétele az űrszemét egységes meghatározásának létrehozása lenne. Kétségtelen érdemeik ellenére a fogalom napjainkban rendelkezésre álló meghatározásai reaktív jellegűek, és olyan restriktív megközelítésen alapulnak, amely már a közeli jövőben tarthatatlanná válhat. A világűr fenntartható felhasználása, bolygónk és a világűr környezetének hatékony védelme proaktív szemléletet és az űrszemét minden jelenlegi és jövőbeli formáját lefedő meghatározást igényel. Egy proaktív és átfogó meghatározás kidolgozása és tartalma azonban nem tévesztendő össze az űrszemét mérséklésére irányuló kötelezettséggel. Egy ilyen megállapodás elfogadása általános, szilárd és tartós alapot teremtene az űrszemét problémájának kezeléséhez, ám az űrszemét mérséklésének és eltávolításának kötelezettsége, az átfogó meghatározás által teremtett fogalmi keretek között, belátás szerinti terjedelemben és időpontban rögzíthető és módosítható. Más megfogalmazásban, egy átfogó meghatározás nem zárná ki az űrszemét tényleges mérséklése és eltávolítása kapcsán felmerülő, célszerűségi és/vagy kivitelezhetőségi megfontolásokból eredő korlátozásokat. Ez a megközelítés leginkább a 2019. évi hágai építőelemekhez hasonlítható,[89] amely az adaptív kormányzás elve mentén, az erőforrás-tevékenységek fokozatos szabályozására tett javaslatot.

A következőkben javasolt meghatározás az űrszemét rendelkezésre álló meghatározásaiból építkezik, ugyanakkor a tartalmi köre lényegesen tágabb. Négy alapvető elemből tevődik össze: a tárgyból, az eredetből, a működési állapotból és a területi alkalmazásból. Kiterjesztett tartalmi köre egyenesen arányos a meghatározás hosszával; a négy fogalmi elem nem írható le egyetlen rövid mondattal. Ennek megfelelően a meghatározást bekezdésekre kell tagolni és egy pontosító kivétellel kell kiegészíteni. Mindezek alapján, az űrszemét fogalmának javasolt meghatározása a következő:

„Űrszemétnek minősül bármely fizikai tárgy, ideértve annak töredékeit és elemeit is, függetlenül annak tényleges helyétől, amelyik nem funkcionál, és

(a) mesterséges módon érte el a világűrt, vagy

(b) mesterséges módon keletkezett a világűrben, vagy

(c) mesterséges módon tartott a világűr felé a Föld légkörében, vagy

(d) természetes vagy mesterséges módon lépett be a világűrből a Föld légkörébe, kivéve a természetes pályán haladó égitesteket.”

[88] Bartóki-Gönczy Balázs – Sipos Attila: „A világűr és a légtér elhatárolása” in Bartóki-Gönczy Balázs – Sulyok Gábor (szerk.): *Világűrjog* (Budapest: Ludovika 2022) 40–48.

[89] *Building Blocks for the Development of an International Framework on Space Resource Activities,* The Hague International Space Resources Governance Working Group, 12 November 2019, 4.2(a).

Nyilvánvaló, hogy a javasolt meghatározás által képviselt proaktív és átfogó megközelítés egyesek számára elfogadható, mások számára elfogadhatatlan lehet. Ez a megosztottság természetes és magától értetődő, ezért bármilyen kritikai észrevétel nemcsak üdvözlendő, hanem egyenesen szükséges az űrszemét tárgyában folyó elméleti és gyakorlati eszmecsere előmozdításához. Ez a tanulmány arra hivatott, amint azt a bevezetés is egyértelművé teszi, hogy döntéshozók és az érdekelt szereplők számára megfontolásra érdemes szempontokat nyújtson egy kritikus időszakban, amikor az űrszemét problémája sürgős globális fellépést igényel az egész emberiség javára és érdekében.

HLAVACSKA GERGELY* – VÁRI VINCE**

A RENDVÉDELMI SZOLGÁLATI NYUGDÍJ INTÉZMÉNYE – JOGSZABÁLYI FELTÉTELRENDSZER, OPTIMÁLIS KILÉPÉSI PONTOK ÉS SZERVEZETI KÖVETKEZMÉNYEK (1990–2012)

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.02

A tanulmány a magyarországi rendvédelmi hivatásos állomány pályaelhagyásának jogi szabályozástörténetét vizsgálja 1990 és 2012 között, különös tekintettel a szolgálati nyugdíj intézményének változásaira. A kutatás alaphipotézise, hogy az egyén – amennyiben volt választása – a legkedvezőbb feltételekkel igyekezett elhagyni a szervezetet; a kedvezőtlenebb feltételek jövőbeli bevezetésének anticipálása pedig tömeges, időben sűrűsödő kilépési hullámokat generált. A jogtörténeti dokumentumelemzésre, normatív döntési modellezésre és részleges statisztikai adatfeldolgozásra épülő elemzés három korszakot (1990–1996, 1997–2007, 2008–2012) vizsgál azonos szempontsor mentén. Az 1990–1996 közötti időszakban a 25. és 35. szolgálati év jelentette a mérsékelt pénzügyi előnnyel járó kilépési csúcsokat, miközben a pályán maradás ösztönzői erősebbek voltak. Az 1997-es Hszt.-reform gyökeresen átalakította ezt az egyensúlyt: a jubileumi jutalmak mértékének megemelése és előzetes kifizethetőségük bevezetése paradox módon a pályaelhagyást tette anyagilag racionálissá, mivel a 33. szolgálati évtől a megállapítható nyugdíj összege meghaladta az aktív illetményt („túlcsorduló nyugdíj"-effektus). A 2008-as rendőrség–határőrség integráció és a 2011. évi CLXVII. törvény által előrejelzett intézményi lezárás tömeges kilépési hullámokat váltott ki (2008: 3872 fő, 2011: 2974 fő), amelyek empirikusan igazolják a „lock-in" *hipotézist. A tapasztalt állomány tömeges elvesztése – a* „hollowing out" *fogalmával analógiásan leírható módon – strukturális tudásvesztést és a szervezeti reprodukció zavarát idézte elő.*

1. BEVEZETÉS

A rendvédelmi szervek humánerőforrás-gazdálkodásának egyik legtöbbet tárgyalt, mégis ritkán elemzett kérdése, hogy az egyén milyen feltételek mellett hagyja el a hivatásos pályát. A köznapi diskurzusban a rendőri és más rendvédelmi karrierek korai lezárása elsősorban a szubjektív motivációk – munkahelyi elégedetlenség,

* PhD-hallgató, tanársegéd, NKE Rendészettudományi Kar, 1083 Budapest, Üllői út 82. E-mail: *hlavacska.gergely@uni-nke.hu.*

** PhD, egyetemi docens, r. alezredes, NKE Rendészettudományi Kar 1083 Budapest, Üllői út 82. E-mail: *vari.vince@uni-nke.hu.*

alternatív karrierlehetőségek, egészségi állapot – összefüggésében jelenik meg. Ez a megközelítés azonban figyelmen kívül hagyja azt a jogszabályi keretet, amely a pályaelhagyás időzítésének anyagi következményeit – s ezzel a racionális döntési teret – közvetlenül meghatározza.[1] A hivatásos karrierrendszerek zárt, rang szerinti logikán alapuló jellege ugyanis nem csupán a belépés és az előmenetel feltételeit szabályozza, hanem a kilépés mikéntjét és időpontját is: a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételrendszere, a megállapítható ellátás összege és a folyósítás mértéke mind olyan jogi paraméterek, amelyek közvetlen hatással vannak arra, hogy az egyén mikor és milyen anyagi kondíciók mellett dönt a szervezet elhagyásáról.[2]

A magyarországi rendvédelmi hivatásos állomány pályaelhagyásának kérdése 1990 és 2012 között különösen összetett szabályozási környezetben alakult. Ez az időszak magában foglalta a rendszerváltást követő jogszabályi konszolidációt, az 1996–1997-es átfogó hivatásos és társadalombiztosítási reformot, a 2008-as szervezeti integrációt és végül a korhatár előtti ellátások 2012. január 1-jével hatályba lépő megszüntetését. E változások mindegyike mélyreható hatást gyakorolt arra, hogy az állomány tagjai mikor és milyen feltételekkel vonultak nyugállományba – és arra is, hogy a szervezet miként volt képes fenntartani a humánerőforrás-utánpótlás folyamatosságát.

A hazai szakirodalomban a rendvédelmi életpálya vizsgálata elsősorban a karrierrendszer normatív elemeire, a képzési struktúrára és a teljesítménymenedzsmentre koncentrál.[3] A pályaelhagyás gazdasági logikájának – különösen a nyugdíjszabályozás ösztönzőstruktúrájának – rendszeres elemzése ugyanakkor hiányzik. A nemzetközi nyugdíj-közgazdaságtani irodalom ezzel szemben részletesen dokumentálja, hogy a közszféra dolgozói érzékenyen reagálnak a nyugdíjjogosultsági küszöbök és ellátásmértékek változásaira, és hogy a várható feltételromlás anticipálása időben koncentrált kilépési hullámokat vált ki.[4] E megállapításokat a magyar rendvédelmi kontextusban mindeddig nem vizsgálták szisztematikusan.

A tanulmány ezt a hiányt igyekszik betölteni. Célja nem a pályaelhagyás pszichológiai vagy szociológiai dimenzióinak feltárása, hanem annak elemzése, hogy a mindenkori jogszabályok milyen racionális döntési logikát kínáltak fel az állomány

[1] A jogszabályi ösztönzők és a munkavállalói viselkedés összefüggéséhez általánosan ld.: Daniel C. Feldman: „The decision to retire early" *Academy of Management Review* 19(2) 1994. 285–311. *https://doi.org/10.2307/258706*.

[2] A hivatásos karrierrendszerek zárt jellegéről és a kilépés normatív meghatározottságáról ld.: Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, 3. kiad. (Budapest: HVG-ORAC 2010) 289–305.; Linder Viktória: „Közszolgálati jog" in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) *http://ijoten.hu/szocikk/kozszolgalati-jog* (2020).

[3] Ld. pl.: Vári Vince: „A rendőri életpályamodell és a rendőri felsőoktatás összehangoltsága" *Magyar Rendészet* 18(2) 2018. 205–222., *https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/magyrend/article/download/1372/699/5363*; Bokodi Márta – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás* (Budapest: KIM 2014).

[4] Jonathan Gruber – David A. Wise (szerk.): *Social Security Programs and Retirement Around the World* (Chicago: University of Chicago Press 1999); Gary Burtless – Joseph F. Quinn: „Retirement trends and policies to encourage work among older Americans" in *Ensuring health and income security for an aging workforce* (Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute 2001) 375–415.

tagjai számára – és hogy ez a logika hogyan változott a vizsgált két évtizedben. Az elemzés jogtörténeti dokumentumelemzésen és normatív döntési modellezésen alapul, amelyet részleges statisztikai adatfeldolgozás egészít ki. A tanulmány elsősorban a rendészettudomány és a közigazgatás-tudomány (közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodás) metszéspontjához kíván hozzájárulni, egyúttal a munka- és társadalombiztosítási jog – a hivatásos szolgálati jogviszony és a szolgálati nyugdíj szabályozása –, valamint a nyugdíj-közgazdaságtan (a kilépési ösztönzők modellezése) eredményeire is támaszkodva; a vizsgálat így interdiszciplináris, ám jogtudományi horgonyzású. A tanulmány felépítése a következő: a fogalmi keret tisztázása és a módszer részletezése után a három vizsgált korszak elemzése következik, amelyet a szervezeti következmények és az elméleti értelmezés, majd a következtetések zárnak.

2. A KUTATÁS CÉLJA, MÓDSZERE ÉS HIPOTÉZISE

A szolgálati nyugdíj 2011. december 31-éig a magyarországi rendvédelmi hivatásrendszer egyik meghatározó intézménye volt. Megszüntetését a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény rendelte el, amennyiben az addig folyósított ellátások „szolgálati járandósággá" alakultak át, új jogosultság pedig többé nem keletkezett. A megszüntetés nem pusztán egy ellátási forma eltörlését jelentette, hanem mélyen beágyazott szervezeti folyamatokat indított el a rendőrség állományában.[5]

A tanulmány fő kérdése: a mindenkori jogszabályi szabályozás fényében hol helyezkedtek el a rendvédelmi hivatásos pályán azok az időpontok, amelyekben a hivatásos számára a legkedvezőbb feltételekkel vált lehetővé a nyugállományba vonulás? Az elemzés nem a pályaelhagyás pszichológiai motivációira, hanem a jogszabályi struktúra által meghatározott racionális döntési logikára fókuszál. E megközelítés természetesen nem zárja ki, hogy az egyedi döntéseket számos nem pénzügyi tényező – egészségi állapot, munkakörülmények, szervezeti kultúra, személyes körülmények – is befolyásolja; a kutatás azonban tudatosan a jogszabályi ösztönzők struktúrájának feltérképezését tekinti elsődleges tárgyának.

A tanulmány alaphipotézise, hogy az egyén – ha volt választása – igyekezett a számára legkedvezőbb feltételekkel elhagyni a szervezetet. Ebből következik, hogy a kedvezőtlenebb feltételek jövőbeli kilátásba helyezése tömeges nyugállományba vonulást generált. Ez az összetevő a tanulmányban – az alábbi pontosítással – „*lock-in*"-hatásként jelölt mechanizmus: lényege, hogy a jövőbeli járadékcsökkentések általában anticipált, időben sűrűsödő kilépési hullámokat váltanak ki, mivel a racionálisan cselekvő munkavállalók – előre kalkulálva a várható veszteséget –

[5] A 2011. évi CLXVII. tv. 1. § (1) bek. szerint az addig folyósított szolgálati nyugdíjak 2012. január 1-jétől szolgálati járandósággá alakultak át. A járandóság számításáról és folyósításáról ugyanezen tv. 3–6. § rendelkezik. Hatályos szöveg: *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*.

igyekeznek a kedvezőtlenebb szabályok hatálybalépése előtt kilépni. A jelenséget az összehasonlító nyugdíjközgazdaságtani irodalom a nyugdíjba vonulások statisztikájában megfigyelhető kiugrások (*retirement spikes*) vizsgálata keretében tárgyalja, és empirikusan számos fejlett ország közszektorát tekintve igazoltnak ismeri el.[6] A fogalomhasználat ugyanakkor pontosítást igényel. Az amerikai nyugdíj-közgazdaságtani irodalomban a „*lock-in*" elsősorban azt jelöli, hogy a pálya végére koncentrálódó (*backloaded*) nyugdíjjogosultságok a munkavállalót a munkáltatóhoz kötik, mivel a jogosultsági küszöb előtti távozás számottevő jogvesztéssel járna. A tanulmány ugyanennek a logikának a küszöb utáni oldalát vizsgálja: a jogosultság megszerzéséig a szabályozás valóban a pályán tartja a hivatásost, ezt követően azonban – különösen a kedvezőtlenebb szabályok kilátásba helyezésekor – a jogvesztés elkerülésének ugyanaz a motívuma a kilépés irányába hat, mivel a már megszerzett kedvező feltételek rögzítése (angol szóhasználattal: *locking in*) csak a szervezet elhagyásával érhető el. A „*lock-in*" kifejezés a tanulmányban tehát nem a munkáltatóhoz kötöttséget, hanem a kedvezőbb feltételek kilépés útján történő rögzítését és az ebből fakadó, anticipált kilépési hullámot jelöli.

A módszer három egymást kiegészítő komponensből áll.

Az első komponens jogtörténeti dokumentumelemzés: a vonatkozó jogszabályok szisztematikus összehasonlító vizsgálata három, egymástól markánsan különböző korszakban (1990–1996, 1997–2007, 2008–2011). A vizsgálat fő forrásai: az 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: tvr.) és a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet, az 1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról (a továbbiakban: Hszt.), az 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (a továbbiakban: Tny.), valamint a 2011. évi CLXVII. törvény.[7] Az elemzés minden korszakban azonos szempontsor szerint halad: a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételei, a nyugdíj összegének számítási módja, a folyósítás mértéke, végül a szervezeti kilépés rendelkezésre álló útjai.

A második komponens normatív döntési modellezés: a szerző a jogszabályi feltételrendszerből matematikailag levezeti a várható szolgálati nyugdíj összegét a havi átlagilletmény százalékában, minden egyes szolgálati évre vetítve, majd a jubileumi jutalmak hatásával korrigálva. Az így kapott görbe alapján azonosíthatók azok az évek, amelyekben a kilépés feltételei kiemelkedően kedvezők voltak – ezek az ún. optimális pályaelhagyási pontok. E módszer nem empirikus megfigyelésen, hanem a jogszabályokból levezetett racionális döntési logikán alapul: azt mutatja meg, hogy

[6] Gruber–Wise (4. lj.), (2. jav. kiad.: Micro-Estimation 2004). A nyugdíjbelépési „*spike*" jelenség összehasonlító elemzéséhez: Jonathan Gruber – Ohto Kanninen – Terhi Ravaska: „Relabeling, Retirement and Regret" *Journal of Public Economics* 2022, 104677, *https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104677*; Leslie E. Papke: „Retirement Choices by State and Local Public Sector Employees: The Role of Eligibility and Financial Incentives". *NBER Working Paper* No. 25436 2019, *https://doi.org/10.3386/w25436*.

[7] Az 1971. évi 10. tvr. 1996. augusztus 31-ig, hatályon kívül helyezéséig volt az irányadó szabályozás. Az 1971. évi 10. tvr. 7. § (2) bek.: »Nyugállományba helyezéssel szűnik meg a szolgálati viszonya annak, aki e törvényerejű rendelet alapján nyugdíjra jogosult.« A jogszabályok szövege – Hszt.: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*; Tny.: *https://njt.hu/jogszabaly/1997-81-00-00*; 2011. évi CLXVII. tv.: *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*.

egy racionálisan kalkuláló hivatásos mikor érhette el a kilépési döntés szempontjából legkedvezőbb pozíciót.[8]

A harmadik komponens statisztikai adatfeldolgozás, amely azonban – a hozzáférhető adatok korlátai miatt – részleges jellegű. Az elemzés két közvetlen adatforrásra támaszkodik: az Országos Rendőr-főkapitányság által közölt éves kilépési adatokra (amelyek szerint 2008-ban 3872 fő, 2011-ben 2974 fő hagyta el a szervezetet), valamint a Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott adatra, amely szerint 2012-ben összesen 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban.[9] Emellett a tanulmány egy 300 fős minta életkori eloszlásának elemzéséből azonosít három kilépési csúcsot (41, 49 és 57 éves kor), amelyeket összeolvas a normatív modell által jelzett optimális kilépési pontokkal. A szerző ugyanakkor kifejezetten jelzi, hogy a nyugállományba vonulók életkorára, rendfokozatára és tényleges szolgálati idejére vonatkozó szisztematikus adatok nem állnak rendelkezésre, ezért ezeken a pontokon a következtetések nem közvetlen mérésen, hanem a jogszabályi feltételrendszerből dedukált normatív modellen alapulnak. Hangsúlyozni kell, hogy a normatív modell és az empirikus adatok egymástól függetlenek: a modellt kizárólag a hatályos jogból vezetjük le, a rendelkezésre álló – jóllehet korlátozott – empirikus adatokat (az ORFK éves kilépési számait és a 300 fős minta életkori csúcsait) pedig nem a modellhez igazítjuk, hanem attól függetlenül, utólag vetjük össze a modell előrejelzéseivel. A modellt tehát nem a hozzá alakított adatokon „teszteljük"; a hiányzó mikroadatok helyén megfogalmazott állítások kifejezetten normatív – nem pedig empirikusan mért – következtetések.[10]

A három módszertani komponens összjátéka a következő bizonyítási logikát követi: ahol a normatív modell kiemelkedő kilépési csúcsot jelez, ott az elérhető statisztikai adatok is megnövekedett kilépési számokat mutatnak – ez az összeolvasás képezi a hipotézis alátámasztásának fő lépését.

A téma elméleti relevanciáját az adja, hogy a hivatásos karrierrendszerek – szemben a civil közszolgálattal – zárt, rang- és érdemrendi logikán alapulnak, amelyekben a belépési és kilépési pontok szigorúan szabályozottak.[11] A zárt karrierrendszer

[8] A normatív döntési modellezés megközelítéséhez, amely a jogszabályi feltételekből vezeti le a racionális kilépési logikát, lásd: James H. Stock – David A. Wise: „Pensions, the Option Value of Work, and Retirement" *Econometrica* 1990/5. 1151–1180., *https://doi.org/10.2307/2938304*; Courtney C. Coile – Jonathan Gruber: „Social Security and Retirement" NBER Working Paper No. 7830 2000., *https://doi.org/10.3386/w7830*.

[9] Az ORFK-tól kapott tájékoztatás szerint: „A Rendőrség hivatásos állományából 2009. július 1-jéig a szolgálati idejének, hűségének és szakmai tevékenységének elismerésére kiadott 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet alapján biztosított 50 000 Ft/hó támogatási lehetőséget 1886 fő igényelte." (FRSZ 2009/4. sz.) – A kilépési adatok forrása: ORFK éves fluktuációs összesítők; a járandósági adat: Magyar Államkincstár közlése a szerzőnek.

[10] A hozzáférhető adatok korlátainak elismerése módszertani szempontból a becslő jellegű megközelítés alkalmazását indokolja; vö. Johannes Geyer – Clara Welteke: „Closing Routes to Retirement for Women: How Do They Respond?" *Journal of Human Resources* 2021/1. 311–341., *https://doi.org/10.3368/jhr.56.1.0717-8947R2*.

[11] Lőrincz (2. lj.). A zárt karrierrendszer doktrínájához lásd továbbá: Linder Viktória: „Közszolgálati jog" in Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) 2020, *http://ijoten.hu/szocikk/kozszolgalati-jog*.

doktrínája szerint a köztisztviselő – jelen esetben a hivatásos állomány tagja – alanyi jogon járó, jogszabály által garantált, kiszámítható és előre tervezhető előmenetelt élvez, amelynek szükségszerű velejárója a szervezeti kilépés rendeleti szintű szabályozása is. A szolgálati nyugdíj ebben a keretben nem csupán szociális ellátás volt, hanem a karriermenedzsment aktív eszköze, amelynek paraméterei jelentős mértékben meghatározták a szervezeti demográfia alakulását.[12]

Az anticipált kilépési hullámok jelensége – amelyet a tanulmány a magyar rendvédelmi állomány körében vizsgál – a nyugdíj-közgazdaságtan és a közszektor humán erőforrás-gazdálkodásának metszéspontján helyezkedik el. A pénzügyi ösztönzők magatartásformáló hatása nem csupán egyéni szintű, hanem szervezeti szinten is érzékelhető: a tömeges, időben koncentrált kilépés maga után vonja a tapasztalati tudás és az intézményes emlékezet felgyorsult erózióját, amelynek leküzdéséhez az utánpótlásképzés rendszere – a szűkülő utánpótlási bázis miatt – nem feltétlenül képes az előre jelzett ütemben alkalmazkodni.[13]

3. FOGALMI KERET: NYUGÁLLOMÁNYBA VONULÁS ÉS SZOLGÁLATI NYUGDÍJ

3. 1. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI RENDSZER ÉS A SZOLGÁLATI NYUGDÍJ VISZONYA

A társadalombiztosítási rendszer különböző kockázati helyzetekben – egészségügyi, baleseti, anyasági, munkanélküliségi, rokkantsági és más esetekben – nyújt szociális biztonságot az egyén számára. A rendszer a kötelező kockázatközösség elvén működik: az egyén – főszabály szerint – a járulékfizetéssel szerez jogosultságot az ellátások igénybevételére, az állam pedig garantálja a Nyugdíjbiztosítási Alap hiányának pótlását.[14]

[12] Tom Christensen– Per Lægreid: „Complexity and Hybrid Public Administration–Theoretical and Empirical Challenges" *Public Organization Review* 2011/4. 407–423., *https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4.*

[13] Az anticipált kilépési hullámok jelenségének tágabb kontextusához lásd: Coile–Gruber (8. lj.); Geyer–Welteke (10. lj.). A közszféra-specifikus kilépési „*spike*"-ok vizsgálatához: Papke (6. lj.); Gruber–Wise (4. lj.) – A nem pénzügyi tényezők (munkakörülmények, szervezeti kultúra) és a pénzügyi ösztönzők együttes hatásához: Feldman (1. lj.).

[14] A társadalombiztosítás kötelező kockázatközösségi alapelvéhez és az állami garancia tartalmához ld.: 2019. évi CXXII. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről (új TBJ), preambulum és 1. §; valamint 1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról (Tny.) 2. § (2) bek.: „Az állam a társadalombiztosítási nyugellátások kifizetését akkor is biztosítja, ha a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai meghaladják a bevételeket." Hatályos szöveg: *https://njt.hu/jogszabaly/1997-81-00-00.* A járulékfizetés és a jogosultság kapcsolata azonban csak főszabály: az egészségügyi szolgáltatásokra való jogosultság köre e tekintetben kivételt képez, és – miként a korábbi Alkotmány, úgy – az Alaptörvény sem köti azt kizárólag a járulékfizetéshez. Ehhez ld.: Homicskó Árpád Olivér: „A szociális biztonsághoz való jog Magyarországon az Alaptörvény tükrében" in Köbel Szilvia – Rixer Ádám (szerk.): *Studia in Honorem László Trócsányi. De Iuris Peritorum Meritis 23.* (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar – Patrocinium Kiadó 2026).

A nyugellátás – a Tny. 4. § (1) bekezdés a) pontjának törvényi definíciója szerint – olyan keresettől, jövedelemtől függő rendszeres pénzellátás, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén a biztosítottnak (volt biztosítottnak), illetve hozzátartozójának jár.[15] A nyugdíjbiztosítási rendszer keretében járó saját jogú nyugellátások körébe tartozik az öregségi nyugdíj, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, valamint az ezekhez kapcsolódó korhatár előtti formák.[16]

Magyarországon a nyugdíjrendszer átfogó reformjára 1997-ben került sor. Az 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) és az 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) együttes hatálybalépésével – kiegészítve az önkéntes nyugdíjpénztárakat szabályozó 1993. évi XCVI. törvénnyel – kialakult az ún. hárompilléres modell, amelyben a felosztó-kirovó elvű állami nyugdíjrendszer (első pillér) mellé kötelező tőkefedezeti magánnyugdíjpénztári rendszer (második pillér) és önkéntes nyugdíj-előtakarékossági forma (harmadik pillér) társult.[17] A harmadik pillért megtestesítő önkéntes – ugyancsak tőkefedezeti elven működő – nyugdíjpénztári forma nem 1997-ben, hanem már az 1993. évi XCVI. törvénnyel megjelent; a kötelező magánnyugdíjpénztári (második) pillér 1997-es bevezetése így nem önmagában a tőkefedezeti elvet honosította meg, hanem az állami nyugellátás egy részét helyezte tőkefedezeti alapokra: a felosztó-kirovó első és a kötelező tőkefedezeti második pillérnek együtt kellett kiadnia a teljes állami nyugdíjat, amelyet az önkéntes pénztári megtakarítás egészíthetett ki. A hárompilléres struktúra 2010–2011-ben gyökeresen átalakult: a Kormány a kötelező magánpénztári tőkeállomány döntő részét az állami nyugdíjkasszába irányította át, a második pillér gyakorlatilag megszűnt – a folyamat 2010-ben indult, 2011–2012 folyamán zárult le –, és a rendszer visszatért az egypilléres kötelező állami modellhez.[18]

[15] Tny. 4. § (1) bek. a) pont (1997. évi LXXXI. törvény). Hatályos szöveg: *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.tv*.

[16] Tny. 6. § (1) bek. a saját jogú nyugellátások körének meghatározásához. Az öregségi nyugdíj törvényi definíciója: Tny. 4. § (1) bek. b) pont: „meghatározott életkor elérése és meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén járó nyugellátás."

[17] A hárompilléres modell kialakulásához ld.: Tájékoztató a nyugdíjrendszerről 2011 (Kormányzati tájékoztató, 2011): *https://20102014.kormany.hu/download/d/16/20000/Tájékoztató%20a%20nyugdíjrendszerről%202011.doc*; Barta Judit: „A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben" *Miskolci Jogi Szemle* 2011/1. különszám 7–30. Az önkéntes nyugdíjpénztár szabályozásáról: 1993. évi XCVI. törvény az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárakról. A három pillér belső logikájának, valamint a magánnyugdíjpénztári (második) pillér tőkefedezeti jellegének pontosításához ld.: Homicskó Árpád Olivér: *A magyar szociális jogi ellátások rendszertana* (Budapest: Patrocinium 2023) a nyugdíjrendszerről szóló rész; Koncz István – Pánczél Áron: *Bevezetés a magyar társadalombiztosítási nyugellátások rendszerébe*. ELTE Jogi Kari Jegyzetek 32. (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2021); Hoffman István et al.: *Nagykommentár a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényhez* (Budapest: Wolters Kluwer 2019).

[18] A magánpénztári pillér 2010–2011. évi felszámolásának jogi kereteihez ld.: 2010. évi C. törvény a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról; 2010. évi CLIV. törvény a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról; 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 49. §. Hatályos szöveg: *https://njt.hu/jogszabaly/2010-100-00-00* (2010. évi C. törvény) vagy *https://njt.hu/jogszabaly/2011-194-00-00* (2011. évi CXCIV. törvény) A megszüntetés időrendjét lásd a főszövegben. A jelenlegi állami nyugdíjrendszer alapelveit az Alaptörvény szociális biztonságra vonatkozó rendelkezései, valamint a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény VI. fejezete (a nyugdíjrendszer alapelvei; az állami nyugdíjak és fedezetük) rögzítik.

Az állami nyugdíjak (első pillér) körében a rendszerváltást követően a szabályozás két nagy típust különböztetett meg. Az öregségi nyugdíj a törvényes nyugdíjkorhatár betöltése után járt, míg a korhatár előtti öregségi nyugdíj – amelynek megnevezése utal arra, hogy az érintett a törvényes korhatár elérése előtt vonulhatott nyugdíjba – további feltételek teljesítése esetén volt igénybe vehető. A 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépéséig ez utóbbi számos formában létezett:[19] az (a) korhatár előtti öregségi nyugdíj, a (b) előrehozott öregségi nyugdíj, a (c) csökkentett összegű előrehozott öregségi nyugdíj, a (d) korkedvezményes nyugdíj, az (e) bányásznyugdíj, az (f) korengedményes nyugdíj, a (g) egyes művészeti tevékenységeket folytatók öregségi nyugdíja, és – a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai számára fenntartott különleges formaként – a (h) szolgálati nyugdíj.

A felsorolt formák mindegyike a korhatár előtti nyugdíjba vonulás valamilyen foglalkozási, egészségi vagy életkori indok alapján biztosított lehetőségét testesítette meg, ugyanakkor lényeges belső különbségek álltak fenn közöttük a jogosultsági feltételek, a számítási mód és a folyósítás mértéke tekintetében. A korkedvezményes nyugdíj az egészségre fokozottan ártalmas munkakörökben töltött időt honorálta csökkentett korhatárral; a korengedményes nyugdíj munkáltatói és munkavállalói megállapodáson alapult, és a munkáltató járulékfizetési kötelezettségével járt; a bányásznyugdíj a bányásznyugdíjról szóló 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet alapján járt; a művészeti nyugdíj az 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet hatálya alá eső előadóművészeket illette meg.[20] A szolgálati nyugdíj ehhez képest sajátos helyzetben volt: nem valamely egészségi terheléshez vagy munkáltatói megállapodáshoz, hanem kizárólag a hivatásos szolgálati viszony fennállásához és a meghatározott szolgálati idő megszerzéséhez kötődött, és a hivatásos karrierrendszer immanens részét alkotta – ezért tárgyalása a többi korhatár előtti formától elkülönítve indokolt.

3. 2. A NYUGÁLLOMÁNYBA VONULÁS ÉS A SZOLGÁLATI NYUGDÍJ FOGALMI ELHATÁROLÁSA

A tanulmány szempontjából alapvető fontosságú két fogalom pontos elhatárolása, mivel a köznapi szóhasználatban e két kategória gyakran összemosódik, holott jogkövetkezményeik és előfeltételeik lényegesen eltérnek egymástól.

A nyugállományba vonulás – pontosabb jogi terminológiával: nyugállományba *helyezés* – a hivatásos szolgálati viszony hivatalos befejezését jelenti, amelyet minden esetben az illetékes parancsnok által kiadott hivatalos parancs rendel el.[21]

[19] A korhatár előtti öregségi nyugdíjak formáinak összefoglaló felsorolását ld.: 2011. évi CLXVII. törvény preambuluma és 1. §; Magyar Államkincstár, Korhatár előtti ellátás tájékoztató: *https://www.allamkincstar.gov.hu/nyugdij/sajat-jogu-ellatasok/korhatar-elotti-ellatas*; Tny. 18. § (eredeti hatályos szöveg): *https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.TV*.

[20] A bányásznyugdíj szabályozásáról: 150/1991. (XII. 4.) Korm. rendelet; a korengedményes nyugdíjról: 181/1996. (XII. 6.) Korm. rendelet; a művészeti nyugdíjról: 5/1992. (I. 13.) Korm. rendelet. A korkedvezményes nyugdíj feltételeiről: Tny. 18. § (2) bek. eredeti szövege.

[21] Az 1971. évi 10. tvr. 7. § (1) bek.: „A szolgálati viszony nyugállományba helyezéssel vagy elbocsátással szűnik meg.” A nyugállományba helyezés parancsjellege a tvr. 9. §-ából következik, amely

A nyugállomány státuszát az 1971. évi 10. tvr. rendszere és az azt felváltó 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) egyaránt a hivatásos aktivitás különleges lezárásaként kezelte: nem egyszerű munkaviszony-megszüntetésről, hanem a hivatásos közszolgálat sajátos befejező szakaszáról van szó. A nyugállományba helyezetteket e státuszukra tekintettel különleges jogok illetik meg – köztük az egyenruha viselésének joga, a rendfokozat használata, kedvezményes egészségügyi ellátás, valamint szociális és kegyeleti gondoskodás –, amelyek a polgári munkavállalókat jogszabály alapján nem illetik meg.[22] Ebből adódik a köznyelvi különbségtétel is: míg a civil munkavállaló *nyugdíjba* vonul, addig a hivatásos személyt *nyugállományba* helyezik.

A fogalmi elhatárolás szempontjából döntő fontosságú, hogy a nyugállományba helyezés és a nyugellátásra való jogosultság egymástól jogilag független kategóriák: az előbbi a jogviszony státuszát, az utóbbi a pénzbeli ellátás igénybevételének feltételrendszerét jelenti. A Tny. 4. § (1) bekezdés a) pontja a nyugellátást olyan keresettől, jövedelemtől függő rendszeres pénzellátásként definiálja, amely meghatározott szolgálati idő megszerzése esetén jár a biztosítottnak.[23] Ebből az következik, hogy a nyugállományba helyezés nem garantálja automatikusan a nyugellátásra való jogosultságot: előfordulhatott – és a vizsgált időszakban ténylegesen elő is fordult –, hogy a hivatásos személy azelőtt kerül nyugállományba, mielőtt a szükséges szolgálati időt teljesítette volna, és így pénzbeli ellátásra sem vált jogosulttá. E fogalmi aszimmetria egyik legfontosabb normatív következménye, hogy az 1971. évi 10. tvr. 7. § (2) bekezdése értelmében azt a hivatásost, aki már megszerezte a nyugdíjjogosultságot, nem lehetett elbocsátani – kizárólag nyugállományba lehetett helyezni.[24] Ez a rendelkezés a hosszabb szolgálati idejű állomány sajátos jogi védelmét testesítette meg a szervezeti érdekek esetleges visszaélésszerű alkalmazásával szemben.

A szolgálati nyugdíj a nyugellátások egyik – a hivatásos állományra korlátozott – speciális formájaként értelmezhető: olyan ellátás, amelyre a hivatásos nyugállományba helyezés esetén, meghatározott szolgálati idő teljesítése esetén vált jogosulttá az érintett, akár az általános öregségi nyugdíjkorhatár elérése előtt is.[25] A szolgálati nyugdíj az öregségi nyugdíjkorhatár elérésekor öregségi nyugdíjjá alakult át. Lényege tehát az volt, hogy a hivatásos karrierrendszer sajátosságait – a korai belépést, az életpályán végig fennálló különleges igénybevételt, a fokozott kockázatot, az alapjogok részleges korlátozásának vállalását – a társadalombiztosítási rendszer

szerint a szolgálati viszonyt az illetékes miniszter szüntetheti meg. A tvr. szövege: *https://jogkodex.hu/jsz/1971_10_tvr_3848858*; a Hszt. (1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról) szövege: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[22] A nyugállományba helyezett egyenruha-viselési jogáról ld.: Hszt. (új) 2015. évi XLII. tv. értelmező rendelkezéseit; Közszolgálati Online Lexikon, „Egyenruha" szócikk: *https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/egyenruha/*. Az 1971. évi 10. tvr. hatálya alatti jogokat ld. a tvr. 47. §-ában (igazolvány, egészségügyi ellátás, kulturális intézmények, üdülési kedvezmény, lakásjogosultság, egyenruha).

[23] Tny. 4. § (1) bek. a) pont – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.tv*.

[24] 1971. évi 10. tvr. 7. § (2) bek.: »Nyugállományba helyezéssel szűnik meg a szolgálati viszonya annak, aki e törvényerejű rendelet alapján nyugdíjra jogosult.«

[25] A szolgálati nyugdíjas fogalmának hatályos meghatározása: 2015. évi XLII. törvény (Hszt. új) 2. § 29. pont: „a hivatásos állományból nyugállományba került, a Tny. szerinti öregségi nyugdíjban részesülő vagy a 2011. évi CLXVII. törvény szerinti szolgálati járandóságban részesülő személy." – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500042.tv*.

a korhatár előtti kilépés lehetőségével kompenzálta. E kompenzációs logika szempontjából a szolgálati nyugdíj nem egyszerűen szociális ellátás, hanem a hivatásos karrierrendszer egyik szerves, a pályán maradásra vagy pályaelhagyásra ösztönző eleme volt.[26]

3. 3. A SZABÁLYOZÁS KÉT PILLÉRE ÉS AZ ELEMZÉSI SZEMPONTSOR

A vizsgált időszakban a szolgálati nyugdíj feltételrendszerét két párhuzamos jogszabályi pillér határozta meg, amelyek egymástól elkülönülő, de egymásra ható logikát követtek.

Az első pillér a hivatásos szolgálati viszonyt szabályozó törvény volt – 1996. augusztus 31-ig az 1971. évi 10. tvr., azt követően az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) –, amely a nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges szolgálati idő hosszát, a pótidők mértékét és az azokra jogosult állománykategóriákat, a szolgálat felső korhatárát, valamint a nyugállományba helyezés kötelező és mérlegelési alapú eseteit rögzítette.[27]

A második pillér a társadalombiztosítási szabályozás volt – elsősorban a Tny. és annak végrehajtási rendelete, a 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet, illetve a korábbi időszakban a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet –, amely a nyugdíj összegének kiszámítási módját, az illetményalapot, az alkalmazandó százalékos kulcsokat és a folyósítás mértékét határozta meg.[28] Némi egyszerűsítéssel: a szolgálati jogszabály azt határozta meg, *mikor* mehetett a rendvédelmi hivatásos nyugdíjba, a Tny. pedig azt, *hogyan* – azaz milyen összegű és milyen feltételek melletti ellátással.

Az elemzés a két pillér változásait minden vizsgált korszakban azonos, négy dimenziót felölelő szempontsor szerint tekinti át:

(i) a nyugdíjjogosultság megszerzésének feltételei, elsősorban a szükséges szolgálati idő hossza, az abba beleszámítható korábbi munkaviszonyok és katonai szolgálat köre, valamint a pótidők (szorzók) mértéke és az azokra jogosult állomány terjedelme;

(ii) a nyugdíj összegének megállapítási módja, azaz az illetményalap meghatározásának referencia-időszaka, a jubileumi jutalom figyelembevétele és az alkalmazandó százalékos kulcsok;

[26] A hivatásos jogviszony különleges közszolgálati jellegéhez és a kompenzációs logikához ld.: 1996. évi XLIII. törvény preambuluma és 3. § (2) bek.: „A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelmeit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.” – *https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600043.TV*.

[27] A tvr. hatályáról és a Hszt.-re való átmenetre ld.: 1996. évi XLIII. törvény 332. § (1) bek. (hatálybalépés és hatályon kívül helyezés); a tvr. hatálybalépése: 1972. január 1.; hatályon kívül helyezése: 1996. augusztus 31. A Hszt. vonatkozó rendelkezéseihez ld.: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[28] A 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szólt; a Tny. végrehajtási rendelete: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700168.kor*.

(iii) a folyósítás mértéke, azaz az életkortól és a kilépés konkrét módjától (saját kérelem, alkalmatlanság, közös megegyezés stb.) függő arány;

(iv) az optimális kilépési pont azonosítása a fentiek összehatásának eredményeként – azaz annak meghatározása, hogy a jogszabályi feltételrendszer alapján racionálisan cselekvő hivatásos mikor érhette el azt az állapotot, amelyben a pályaelhagyás feltételei számára a legkedvezőbbek voltak.

E négyes szempontsor alkalmazása biztosítja az összehasonlíthatóságot a három vizsgált korszak (1990–1996, 1997–2007, 2008–2011) között, és lehetővé teszi a szabályozási változások hatásának egységes szemléletű értékelését.

1. táblázat: A szolgálati nyugdíj szabályozásának főbb jellemzői időszakonként

Jellemző	1990–1996	1997–2007	2008–2012	2012 után
Felső korhatár	55 év	55-ről 57-re nő (2001-re)	57 év	60, ill. 65 év
Jogosultsági idő	25 év (1990-től egységes)	25 év	25 év	Nincs (intézmény megszűnt)
Nyugdíjalap	Utolsó 12 hónap átlaga	Utolsó 12 hónap átlaga	Fokozatosan több év átlaga	N/A
Jubileumi jutalom	25. és 35. év: 1,5 havi (1971: 1 havi)	25/30/35/40. év: 2/3/5/7 havi; előre kifizethető	Ellaposodva érvényesül	N/A
Folyósítás mértéke	45 év alatt 50%; 45–55 között 75%; 55+ ill. FÜV: 100%	Hasonló logika	Szigorítás	Korlátozott
Optimális kilépési év(ek)	25. és 35.	29–30. év kedvező; 33. évtől (a 36. kivételével) a nyd. > illetmény	Csúcsok ellaposodnak	Nincs
Jellemző kilépési szám	Nem ismert	Minta: 41/49/57 éves csúcsok	2008: 3 872 fő 2011: 2 974 fő	N/A

Forrás: a szerzők összeállítása a tvr., a Hszt., a Tny. és a 2011. évi CLXVII. tv. alapján.

Az *1. táblázat* a szolgálati nyugdíj szabályozásának négy vizsgált korszakát foglalja össze hat dimenzió mentén. A felső korhatár a tvr. hatálya alatt 55 évben volt rögzítve, majd a Hszt. életbe lépésével 2001-re 57 évre emelkedett; 2012 után – a rendvédelmi életpályamodell bevezetésével – 60, illetve 65 évre tolódott. A nyugdíjjogosultság megszerzéséhez szükséges minimális szolgálati idő a vizsgált időszak egészében egységesen 25 év volt. A nyugdíjalap az első két korszakban az utolsó 12 hónap illetményátlagán alapult – ez a módszer a karrierpálya csúcsán lévő hivatásosoknak kedvezett –, a 2006. évi CVI. törvény módosításával azonban fokozatosan az 1988 óta elért teljes életpályakeresetek valorizált átlagára szélesedett ki.[29]

[29] 1971. évi 10. tvr. 7. §; a 60 éves általános férfi korhatárhoz való viszonyítást ld.: Tny. 18. § eredeti szövege és az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emeléséről szóló 1997. évi LXXXI. törvény indokolása. 1971. évi 10. tvr. 42. §; az egységesítés folyamatáról ld. a 4.2. alfejezetet. 2011. évi CLXVII. törvény 1. § és 3–6. §§ – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; a Magyar Államkincstár ada-

A jubileumi jutalom rendszere az 1997-es Hszt.-reformmal gyökeresen átalakult: a korábban 1–1,5 havi összegű jutalom a 25. évben 2 havira, a 30. évben 3 havira, a 35. évben 5 havira nőtt, és nyugdíjazáskor a 30, 35 és 40 éves jutalmat 1, 2, illetve 3 évvel az esedékesség előtt is ki kellett fizetni. A folyósítás mértékét mindvégig az életkor határozta meg: 45 év alatt 50%, 45–55 év között 75%, 55 éven felül és FÜV alapján 100%. E paraméterek összehatásából azonosíthatók az optimális kilépési pontok: az első korszakban a 25. és 35. év, a másodikban a 29–30. évi kedvező pont után a 33. évtől – a 36. év kivételével – a nyugdíj meghaladja az aktív illetményt. A 2008 utáni adatok (3872, ill. 2974 fő) a *„lock-in”* hipotézist empirikusan alátámasztják.[30]

4. AZ ELSŐ IDŐSZAK: A KEZDETI ÁLLAPOT (1990–1996)

4.1. JOGSZABÁLYI HÁTTÉR

Ebben az időszakban a hivatásos szolgálati viszonyt az 1971. évi 10. törvényerejű rendelet (tvr.) szabályozta, amelyet 1996. augusztus 31-ig alkalmaztak. A tvr. a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyát egy egységes, differenciálatlan rendszerben rendezte, és a hatálya alá tartozó valamennyi szervnél – köztük a rendőrségnél – irányadónak számított.[31]

A tvr. 7. §-a értelmében a szolgálati viszony kétféleképpen szűnhetett meg: nyugállományba helyezéssel vagy elbocsátással. A megszüntetés eseteit a jogszabály kötelező és mérlegelési alapú esetekre osztotta. Kötelező volt a megszüntetés, ha a hivatásos elérte a szolgálat felső korhatárát. E határt a tvr. a férfiak öregségi nyugdíjkorhatáránál öt évvel alacsonyabb életkorban határozta meg: mivel az öregségi korhatár 60 év volt, a hivatásosnak legkésőbb 55. életévének betöltésekor el kellett hagynia a szervezetet. Kivételes esetekben az illetékes miniszter engedélyezhette a további szolgálatot.[32]

ta: 2012-ben 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban. 2006. évi CVI. törvény 3. §-ával módosított Tny. 13. §; a valorizációs számítás részleteihez ld.: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 15–16. §§ – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700168.kor.*

[30] A jubileumi jutalom Hszt. szerinti mértékéről és előzetes kifizethetőségéről ld. Hszt. 110. § – https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00; részletesen ld. az 5.2. alfejezetet és az 55–56. lj.-t. 1971. évi 10. tvr. rendszerének folyósítási szabályaihoz ld. a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseit; a Hszt. hatálya alatti folyósítási logikához: Hszt. 183. § és 185. §. A „túlcsordulás” jelenségének részletes elemzéséhez ld. a tanulmány 5.2. alcímét; a modellszámítás alapja: Hszt. 183. § (1) bek., a nyugdíj alapja az „utolsó 12 hónap illetményének és illetmény jellegű juttatásainak számított személyi jövedelemadóval csökkentett összege havi átlaga.” Az ORFK által közölt éves kilépési adatokat ld. a tanulmány módszertani részében; a 300 fős minta forrásáról és reprezentativitásának korlátairól szintén ott.

[31] 1971. évi 10. törvényerejű rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról. Hatályba lépett: 1972. január 1. Hatályát vesztette: 1996. augusztus 31. Teljes szöveg: *https://jogkodex.hu/jsz/1971_10_tvr_3848858*; a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet a hivatásos nyugdíj részletszabályait rögzítette: *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=view&state=20120801.*

[32] Tvr. 7. § (1) és (3) bek. A felső korhatár és az öregségi nyugdíjkorhatár összefüggéséhez ld. a Tny. korabeli szövegét; az általános öregségi korhatár 60 évből a fokozatos 62 évre emelésének folyamatáról: 1997. évi LXXXI. törvény 18. § és átmeneti rendelkezések.

Az 55. életkor előtt is sor kerülhetett a szolgálati viszony kötelező megszüntetésére, ha a hivatásos egészségi okból alkalmatlanná vált a szolgálatra, egyéb okból méltatlanná vált, végrehajtandó szabadságvesztésre ítélték, lefokozták, vagy maga mondott le a szolgálati viszonyáról. Nem kötelező, hanem mérlegelésen alapuló megszüntetési esetként rendelkezett a tvr. arról is, ha az illető maga kérte a megszüntetést, ha érvényes nyugdíjjogosultsággal rendelkezett és annak érvényesítését kérte, vagy ha szolgálatképessége csökkent, és megfelelő foglalkoztatásra nem volt lehetőség.[33]

A tvr. 7. § (2) bekezdése rögzítette a jogosultságszerzés normatív következményét: „Nyugállományba helyezéssel szűnik meg a szolgálati viszonya annak, aki e törvényerejű rendelet alapján nyugdíjra jogosult." E rendelkezés tartalma jogdogmatikai szempontból is figyelemre méltó: azt a hivatásost, aki már megszerezte a nyugdíjjogosultságot, nem lehetett elbocsátani, kizárólag nyugállományba lehetett helyezni. Ez a szabály a hosszabb szolgálati idejű állomány sajátos jogi védelmét testesítette meg, és egyúttal a szervezeti kilépés formájának meghatározója volt – ami a folyósítható nyugdíj mértéke szempontjából sem volt közömbös.[34]

A tvr. 47. §-a tételesen felsorolta a nyugállományba helyezetteket megillető jogokat: igazolvány, belügyi egészségügyi ellátás (orvosi, szakorvosi, kórházi, szanatóriumi), belügyi kulturális intézmények igénybevétele, főidényen kívüli BM-üdülőkben térítéses üdülési lehetőség, egyenruhaviselési jog és a lakásjogosultság megtartása. Az egyenruha viselésének és a szolgálati lakás joga nem illette meg azt, akit fegyelmi, becsületbírósági vagy büntetőeljárás kapcsán helyeztek nyugállományba.[35] E jogok összessége – ahogyan azt a fogalmi keret tárgyalásakor kifejtettük – a nyugállomány státuszát a civil munkajogi jogviszony megszűnésétől élesen elhatároló, a hivatásos tradíció sajátos intézményes folytonosságát kifejező jogi konstrukció.

4. 2. A JOGOSULTSÁG ÉS A SZOLGÁLATI IDŐ SZÁMÍTÁSA

A tvr. 42. §-a értelmében a szolgálati nyugdíjra való jogosultság meghatározott szolgálati időhöz volt kötve. Az eredeti szöveg rendfokozat szerint differenciált: az őrnagyi és magasabb rendfokozatúaknak 25 év, a százados és alacsonyabb rendfokozatúaknak 20 év volt az előírt jogosultsági küszöb. Ez a különbség 1990-re – a rendfokozati rendszer belső módosulásaival összefüggésben – megszűnt, és egységesen 25 év lett az irányadó.[36]

A szolgálati idő számításakor két tényező volt meghatározó jelentőségű. Az első a korábbi munkaviszonyok és jogszerző idők köre. A tvr. 33. § (2) bekezdése értelmében a hivatásos állományba vétel napjától számított időn felül be kellett számí-

[33] Tvr. 7–8. §§, az egyes megszüntetési esetkörök tételes felsorolásával. A mérlegelésen alapuló megszüntetési esetekről: tvr. 8. § (2) bek.

[34] Tvr. 7. § (2) bek. Az elbocsátás és a nyugállományba helyezés kettős jogkövetkezményéhez ld.: BH 2005.6.235 (az 55. életévét be nem töltött szolgálati nyugdíjas járulékfizetési kötelezettségéről).

[35] Tvr. 47. §. Az egyenruha-viselési jog nyugállományban fennálló jogszabályi hátteréhez ld. jelenleg: Közszolgálati Online Lexikon, „Egyenruha" szócikk: *https://lexikon.uni-nke.hu/szocikk/egyenruha/*.

[36] Tvr. 42. §; az egységesítés folyamatáról ld. a tanulmány 4.2. alfejezetét.

tani minden olyan időt, amely a munkaviszonyban álló dolgozókra irányadó szabályok szerint munkaviszonyban töltött időnek minősült, valamint a fegyveres erőknél és fegyveres testületeknél nem hivatásos szolgálatban eltöltött időt, sőt – egyéni elbírálás alapján – más állam hadseregében eltöltött időt is.[37] A sorkatonai szolgálat beleszámítását az 1975. évi II. törvény (a társadalombiztosításról) is megerősítette, amennyiben az alatt járulékfizetés történt. Fontos korlát ugyanakkor, hogy a rendészeti szakközépiskolában való tanulás nem minősült jogszerző időszaknak – járulékfizetés nem keletkezett utána –, ezért az nem számított bele a szolgálati időbe.[38]

A második meghatározó tényező a szolgálati időpótlék (szorzó) intézménye. A tvr. 33. § (3) bekezdése az illetékes minisztert – a munkaügyi miniszterrel és a Szakszervezetek Országos Tanácsával egyetértésben – felhatalmazta arra, hogy bizonyos, fokozott igénybevétellel és veszéllyel járó beosztásokban teljesített szolgálati idő legfeljebb kétszeresen számíttassék be. A vizsgált korszakban a kétszeres szorzóban részesülők köre azonban rendkívül szűk volt: a tűzszerészek, valamint a nemzetközi rendőri külszolgálatban részt vevők (Namíbia 1990, Kambodzsa 1992–93) tartoztak ide, azaz összességében alig néhány száz fő.[39] A kedvezményes szorzórendszer szélesebb körű kiterjesztésére csak az 1996. évi Hszt. adott lehetőséget, amely nevesítette az 1,2-szeres, 1,5-szöres és 2-szeres szorzóra jogosult állománykategóriákat.

Fontos technikai sajátossága volt az időszaknak, hogy 1996-ig a szolgálati viszony kezdő időpontját – a felszerelés konkrét naptári dátumától függetlenül – egységesen január 1-jétől számították. Ez azt eredményezte, hogy az év közben belépők „nyertek" a számítással: aki például október 1-jén lépett be a szervezetbe, kilenc teljes hónapot szerzett meg a nélkül, hogy azt ténylegesen szolgálatban töltötte volna. Ezt az előnyt az érintett hivatásosok 1996 után is megőrizték, amennyiben az átmeneti szabályok a korábban megszerzett időt érintetlenül hagyták.[40]

Megemlítendő ugyanakkor egy, a vizsgált korszakra visszaható, de 2007-ben zárult jogértelmezési vita is. A szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi idő szolgálati időbe való beszámíthatóságát a Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa a 4/2007. KPJE számú határozatával rendezte, az Alkotmánybíróság azonban a 23/2009. (III. 6.) AB határozatával megsemmisítette a jogegységi határozatot; a határozat tartalmát és a pályaelhagyási döntésekre gyakorolt lehetséges hatását az 5.4. alfejezet tárgyalja.[41]

[37] Tvr. 33. § (2) bek. a)–d) pontjai. A sorkatonai szolgálat beleszámíthatóságáról: 1975. évi II. törvény a társadalombiztosításról, 10. § (2) bek.

[38] A rendészeti szakközépiskola tanulói jogviszonyának nem biztosítási jellegéről ld.: Magyar Államkincstár, Nyugellátásra jogosító szolgálati idő: *https://www.allamkincstar.gov.hu/nyugdij/nyugdijbiztositasi-nyilvantartas/nyugellatasra-jogosito-szolgalati-ido*; a tanulóviszony és a munkaviszony elhatárolásáról: 4/2007. KPJE határozat indokolása: *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat.*

[39] Tvr. 33. § (3) bek. A tűzszerészek és külföldi kiküldetésben lévők szorzójáról szóló miniszteri jogkör gyakorlásáról lásd a korszakra vonatkozó BM-rendeleteket; a namíbiai és kambodzsai kiküldetés adataihoz.

[40] A január 1-jei számítási módszer átmeneti megőrzéséről ld. az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) átmeneti rendelkezéseit, különösen a 326–328. §§-t: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[41] 4/2007. KPJE számú jogegységi határozat (Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa, 2007. december

4. 3. A NYUGDÍJ ÖSSZEGE: AZ 1971-ES ÉS AZ 1990–1996-OS ÁLLAPOT

A szolgálati nyugdíj összegének alapja a nyugállományba vonulást megelőző 12 hónap alatt, a szolgálati viszony keretében elért illetmény, pótlék, jutalom és prémium egyhavi átlaga volt [tvr. 19. és 21. §].[42] Ez a megközelítés – amely az aktív keresetet közvetlenül az ellátás alapjaként alkalmazza – a civil szférában nem ismert kedvezményt jelentett.

A százalékos kulcsok a teljesített szolgálati évek számától függtek. Az 1971-es tvr. hatályba lépésekor a századosi rendfokozatig 20 év, az őrnagyi rendfokozattól 25 év volt szükséges. A százalékos értékek 60 százalékról indultak és 90 százalékig emelkedtek. Az 1990-es évekre az alsó határ 65 százalékra nőtt, a felső határ 83 százalék lett, 25, illetve 37 év teljesítése esetén.

2. táblázat: Szolgálati nyugdíj mértéke az 1971. évi 10. tvr. alapján (az utolsó 12 hónap illetményátlagának százalékában)

20 év	21–22 év	23–24 év	25 év	26–28 év	29–30 év	31–33 év	34–35 év	36–37 év
60–61%	62–64%	64–66%	66%	68–72%	74,5–77%	79,5–84%	86–88%	89–90%

Forrás: 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet IV. fejezet; a jubileumi jutalom hatásával korrigált értékek a 25. évben kb. 71,5%, a 35. évben kb. 95% (az 1971-es tvr. szerinti 1 havi illetmény jubileumi jutalom számítási effektusa alapján).

A *2. táblázat* a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet IV. fejezete szerinti, az eredeti (1971-es) állapotnak megfelelő nyugdíjmérték-táblázatot foglalja össze. A megállapítható szolgálati nyugdíj a 20 éves jogosultsági küszöbnél 60%-kal indul és a 37. szolgálati évben 90%-os maximumot ér el. A skála progresszív, de meglehetősen sima – éles töréspontok nélkül. A jubileumi jutalom (az eredeti szabályozás szerint egyhavi illetmény) éppen ezt a simaságot töri meg: az utolsó 12 hónapos számítási alapba beleszámítva a jubileum éve az átlagkereset kb. 8,3%-os emelésén keresztül felemeli a nyugdíjalapot. Így a 25. évben a nominális 66%-os kulcs jubileumi korrekcióval kb. 71,5%-ra, a 35. évben a ~88%-os kulcs kb. 95%-ra nő.[43] Az 1990–1996 között-

17.): *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat*; megsemmisítve: 23/2009. (III. 6.) AB határozat. Az MT határozat: 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja (a 22/1986. (VI. 20.) MT rendelet hatályon kívül helyezte, de a már megkezdett tanulmányokra alkalmazni kellett).

[42] Hszt. 183. § (1) bek.: »a szolgálati nyugdíj összegét a nyugdíjazást közvetlenül megelőző 12 hónap alatt a szolgálati viszony keretében elért illetménynek és illetmény jellegű juttatásoknak a számított személyi jövedelemadóval csökkentett összege havi átlaga alapján kell megállapítani.«

[43] 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról, IV. fejezet (A nyugellátás alapja és mértéke). A rendelet 1971. június 1-jén lépett hatályba; a hivatásos állomány nyugdíjára vonatkozó, itt hivatkozott szabályait 1996. augusztus 31-ig – a tvr. hatályvesztéséig – kellett alkalmazni. Teljes szöveg: *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=view&state=20120801*. A sima, progresszív nyugdíjgörbe és a tényleges kilépési viselkedés közötti viszonyhoz általánosan ld.: Gruber–Wise (4. lj.) – különösen az ún. „option value" modell logikája kapcsán; Stock–Wise (8. lj.). A tvr. hatálya alatti jubileumi jutalom szabályát a tvr. 31. § (2) bekezdése rögzítette: huszonöt, és az ezt követő minden tíz év szolgálati idő után másfél havi alapilletménynek megfelelő jubileumi jutalom járt (az 1988. júni-

ti időszakban – a másfél havira emelt jutalommal (13,5/12 = 1,125-szörös szorzó) és a 65 százalékról induló skálával – a 25. évben kb. 73,1%-os korrigált érték adódik (ld. a 4.4. alfejezetet).

Ebből az összefüggésből következnek az 1990–1996-os korszak optimális kilépési pontjai: a 25. és a 35. szolgálati év. A 25. évi előny relatív: a pályán maradó hivatásos a 31–32. évben jubileum nélkül is eléri ezt a szintet. A 35. évi csúcs tartósabb – a skála lezárása után az érték már nem emelkedik tovább. Lényeges korlát, hogy a megállapított összeg és a ténylegesen folyósított összeg nem azonos: a 45 évnél fiatalabb kilépőknek csak 50%, a 45–55 év közöttieknek 75% járt, ami a 25. évnél kilépő – tipikusan 37–42 éves – hivatásos tényleges anyagi előnyét jelentősen csökkentette.[44]

4. 4. A FOLYÓSÍTÁS SZABÁLYAI ÉS AZ OPTIMÁLIS KILÉPÉSI PONTOK

A megállapított szolgálati nyugdíj összege és a ténylegesen kézhez kapott összeg az 1990–1996 közötti időszakban nem feltétlenül esett egybe: a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet VI. fejezete részletes szabályokat rögzített a folyósítás mértékéről, amelyet a hivatásos kilépéskor betöltött életkora és a nyugállományba vonulás jogcíme határozott meg. A 45. életévét be nem töltöttnek a megállapított összeg 50 százaléka, a 45 és 55 év közöttinek 75 százaléka járt; a teljes, 100 százalékos folyósítás csak az 55. életév betöltése után, illetőleg a felülvizsgáló bizottság (FÜV) által egészsé-

us 30-tól hatályos szöveg szerint). Megjegyzés: az 1971. évi eredeti szövegben az összeg még csak egyhavi illetmény volt; a tanulmányban vizsgált 1990–1996 közötti időszakra a másfél havi összeg az irányadó. A számítás menete: a nyugdíj alapja az utolsó 12 hónap havi átlagkeresete; ha ebbe az időszakba j havi illetménynek megfelelő jubileumi jutalom esik, a havi átlag (12 + j) / 12-szeresére nő. Egyhavi jutalom (1971-es eredeti állapot) esetén a szorzó 13/12 ≈ 1,083: a 25. évben 66% × 1,083 ≈ 71,5%, a 35. évben 88% × 1,083 ≈ 95,3%. Másfél havi jutalom (1990–1996) esetén a szorzó 13,5/12 = 1,125: a 25. évben 65% × 1,125 ≈ 73,1%, a 35. évben 79,5% × 1,125 ≈ 89,4%. Az 1990–1996 közötti és az 1997–2007 közötti modellszámítás a Hszt. 184. §-ában rögzített skálát alkalmazza (25 év: 65%; 30 év: 72%; 33 év: 76,5%; 35 év: 79,5%; 37 év és több: 83%), amelynek határértékei az 1990–1996 közötti szabályozással egyeznek. Az 1997–2007 közötti időszakban – a Hszt. 110. § (3) bekezdése szerinti nyugdíjazáskori kifizetéssel – a 25. évben 65% × 14/12 ≈ 75,8%, a 29–30. évben 70,5–72% × 15/12 ≈ 88,1–90,0%, a 33–35. évben 76,5–79,5% × 17/12 ≈ 108,4–112,6%, a 37. évtől 83% × 19/12 ≈ 131,4% adódik. A számítás egyszerűsítő feltevése, hogy a havi átlagkereset megegyezik az illetménnyel; mivel a nyugdíjalapba pótlékok, jutalmak és prémiumok is beszámítanak, az (alapilletményben meghatározott) jutalom tényleges relatív hatása ennél valamivel kisebb lehet.

[44] Az 1990-re kialakult egységes 25 éves küszöb hatásáról ld. a tanulmány 4.2. alfejezetét; a tvr. 42. §-ának módosítástörténetéhez ld.: 1971. évi 10. tvr. eredeti és módosított szövegei – *https://jogkodex.hu/jsz/1971_10_tvr_3848858*. A 22/1971. Korm. rendelet életkori folyósítási szabályainak fennmaradásáról és a szolgálati járandóságra való átalakulás kezelési módjáról ld.: 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bek. c) pont: „a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szóló 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet alapján 50%-os mértékben folyósított szolgálati nyugdíj esetén a szolgálati járandóságot az 55. életév betöltésétől kezdődően a csökkentések nélkül kell folyósítani" – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100167.tv.* A folyósítási arány és a kilépési döntés összefüggéséhez ld.: Feldman (1. lj.); a pénzügyi ösztönzők és a tényleges viselkedés eltérésének magyarázataként ld.: Gruber–Wise (4. lj.).

gi okból alkalmatlannak minősített hivatásos esetén volt lehetséges.[45] E szabályok a 2012. január 1-jei átalakulásig érvényes jogkövetkezményükben tovább éltek: a 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bekezdése értelmében a 22/1971. Korm. rendelet alapján 50 százalékos mértékben folyósított szolgálati nyugdíjak esetén a csökkentés nélküli teljes folyósítás az 55. életév betöltésétől indult meg.[46]

A folyósítási sáv alapjaiban befolyásolta az optimális kilépési döntés tényleges gazdasági tartalmát. A korrigált nyugdíjkulcs (a jubileumi jutalom hatásával együtt számított összeg) önmagában még nem adja meg a kilépési döntés valódi értékét: ahhoz azt is szükséges figyelembe venni, hogy a megállapított összeget a hivatásos életkorától függően milyen arányban kapta kézhez. Így az elvont számítási modell és a tényleges pénzügyi eredmény között érzékelhető rés nyílt, különösen a korai – a 25. évben kilépő, jellemzően 37–42 éves – hivatásos esetében, aki a megállapított összeg csupán 50–75 százalékát folyósíthatta.

Az 1990–1996-os időszakban a rendvédelmi pályán két előre kalkulálható optimális kilépési pontot azonosíthatunk. Az első a 25. szolgálati év volt. A jubileumi jutalommal (1,5 havi illetmény) korrigált havi átlagkeresetre vetítve a megállapítható nyugdíj kb. 73,1 százalékos szinten maximált. Ez az érték azonban gyorsan inflálódott: a pályán maradó hivatásos a 31. szolgálati évben – pusztán a sima évi százalékpontos növekmény révén, jubileumi hatás nélkül – ismét elérte ezt a szintet, és azon is túllépett. Ebből következően a 25. évi kilépés előnye csekélyebb és időleges volt; elsősorban azok számára volt értelmezhető, akik a pályán kívül nyíló munkalehetőségeket is számba vették, és egy úgynevezett második karriert kívántak elkezdeni.[47]

A második optimális pont a 35. szolgálati év volt. Az itt elérhető, jubileumi jutalommal (1,5 havi illetmény) korrigált nyugdíjszint kb. 89,4 százalékra rúgott.[48] Döntő különbség a 25. évi pozícióhoz képest, hogy ezt az értéket a hivatásos a 35. éven túl sem tudta meghaladni – az 1990–1996 közötti skála felső határa (37 év) 83 százalék, és a jubileumi hatás éppen a 35. évnél keletkező, maguktól erősödő szorzón alapul. Ebben az esetben a kilépő életkora is kedvezőbb a folyósítás mértékének szempontjából: a 35. évben kilépő tipikusan 47–53 éves, tehát a 45–55 év közötti sávba

[45] 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet VI. fejezet (A nyugellátás folyósítása). A 45/55 éves életkori folyósítási sávrendszer fennmaradásáról és a 2012. január 1. utáni kezeléséről ld.: 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bek. c) pont – https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100167.tv; a 22/1971. Korm. rendelet teljes szövegéhez ld.: *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=-view&state=20120801.*

[46] 2011. évi CLXVII. törvény 5. § (6) bek. c) pont: „a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományú tagjainak nyugdíjáról szóló 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet alapján 50%-os mértékben folyósított szolgálati nyugdíj esetén a szolgálati járandóságot az 55. életév betöltésétől kezdődően a 2012. január 1-jét megelőzően hatályos szabályok szerinti csökkentések nélkül kell folyósítani."

[47] A „második karrier" mint kilépési motiváció elméleti hátteréhez ld.: Feldman (1. lj.); a közszektoros korai kilépés pénzügyi ösztönzőiről: Papke (6. lj.).

[48] A 89,4%-os korrigált érték az 1990–1996 között irányadó skála 35. évi, 79,5%-os kulcsának (vö. Hszt. 184. §) és a másfél havi jubileumi jutalomból adódó 1,125-szörös szorzónak (13,5/12) a szorzata: 79,5% × 1,125 ≈ 89,4%. Az eredeti, 1971-es skála 88%-os kulcsával és egyhavi jutalommal számolva az érték kb. 95,3% (88% × 13/12).

esik, így a megállapított összeg 75 százalékát folyósítják számára – szemben a 25. évesnél elérhető 50 százalékos aránnyal.

A vizsgált időszakban a szolgálati nyugdíj inkább biztonsági hálóként, mintsem aktív pályaelhagyási eszközként funkcionált. A megállapított összeg normál körülmények között nem haladta meg az aktív illetmény mértékét, a folyósítási sávrendszer pedig a korai kilépők számára tovább csökkentette a tényleges bevételt. A kényszerítő körülmények – egészségügyi alkalmatlanság, szervezeti változás, személyes motiváció – esetén indokolt lehetett az igénybevétel, de a pályán maradás ösztönzői erősebbek voltak. Összehasonlítva a civil szférával, ahol az utolsó évek keresetét a nyugdíjszámítás nem ilyen arányban privilegizálta, a hivatásos rendszer számottevő előnyt biztosított ugyan, ez az előny azonban a folyósítási korlátok miatt a teljes mértékben csak az 55. éven felüliek vagy az egészségileg alkalmatlannak nyilvánítottak számára érvényesült.[49]

5. A MÁSODIK IDŐSZAK: A „TÚLCSORDULÓ" NYUGDÍJ KORSZAKA (1997–2007)

5. 1. JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK

Az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) és az 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.) hatályba lépése a pályaelhagyás feltételrendszerét gyökeresen átalakította – nemcsak a vonatkozó szabályok technikai tartalmát, hanem a pályán maradás és a kilépés közötti mérlegelés egész gazdasági logikáját is.

A Tny. a korhatárrendszert egységesen megreformálta: az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emelését vezette be, amelynek végeredményeként a férfiaknál 2001-re 62 évre, a nőknél 57 évre emelkedett a jogosultsághoz szükséges életkor.[50] Ehhez igazodva a hivatásos felső szolgálati korhatárt is az 57. életévig tolták ki, felváltva a tvr. által rögzített 55 éves határt. A jogosultsági idő egységesen 25 szolgálati év maradt, a rendfokozat szerinti differenciálás nélkül.

A Hszt. több ponton érdemben kibővítette a jogszerző idők körét. A 328. § (1) bekezdése nevesítette a rendvédelmi oktatási intézményekben hallgatói (növendéki) minőségben töltött időt – amelyet korábban a tvr. rendszere nem ismert el egységesen.[51] A 9/1997. (II. 12.) BM rendelet a végrehajtás szintjén pontosította az átmenetet: a Hszt. hatályba lépése előtt belépők esetében a munkaviszonyban, közalkalmazotti, közszolgálati jogviszonyban, a fegyveres szervek sor-, tartalékos és hivatásos

[49] A hivatásos állomány pályaelhagyásának összetett motivációs hátteréhez ld.: Vári (3. lj.); a biztonsági háló koncepcióhoz ld. még: Finszter Géza: *A rendőrség joga* (Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2014) különösen a hivatásos jogviszony megszüntetésére vonatkozó fejezetek.

[50] Tny. 18. § (2)–(6) bek. az öregségi korhatár fokozatos emeléséről; a felső korhatárra vonatkozóan ld. Hszt. 56. § (1) bek. – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00; https://njt.hu/jogszabaly/1997-81-00-00.*

[51] Hszt. 328. § (1) bek. – a hallgatói idő elismerésének részletszabályait a 9/1997. (II. 12.) BM rendelet pontosította: *https://jogkodex.hu/jsz/1997_9_bm_rendelet_2839845.*

állományában töltött valamennyi, az 1971. évi 10. tvr. alapján elismert idő beleszámított, míg a Hszt. hatályba lépése után belépőknél a 328. § (1) bekezdésének tételes felsorolása volt irányadó.[52]

A pótidőrendszer a korábbi, szűk körű kétszeres szorzónál jóval összetettebbé vált: a Hszt. 1,2-szeres, 1,5-szörös és 2-szeres szorzókat különített el, az egyes szorzóra jogosult állománykategóriákat a beosztás jellegéhez, a fokozott igénybevételhez és a veszélyességhez igazítva határozta meg. A pótidőben részesülők köre – az előző korszak néhány száz főjéhez képest – lényegesen kibővült.[53] Különös figyelmet érdemel a 2006. évi Hszt.-módosítás, amely 2006. január 1-jei hatállyal egységesen 1,2-szeres szorzóra jogosította a „fokozott igénybevétellel járó beosztásokban szolgálatot teljesítő végrehajtói feladatokat ellátó állomány" egészét. E kiterjesztés hatásának megítélése szakmai vitatárgy maradt: bár a kedvezményes szorzó elvben gyorsította a jogosultsági idő megszerzését, a 2006–2011 közötti legfeljebb hat évnyi alkalmazhatóság – amelynek maximális hatása kb. 1,2 extra szolgálati évben mérhető – valójában korlátozott mértékű előnyt biztosított.[54]

5. 2. A JUBILEUMI JUTALMAK RENDSZERE – A FORDULÓPONT

A korszak legmeghatározóbb változása a jubileumi jutalmak időpontjának és mértékének gyökeres átalakítása volt. A Hszt. 110. §-a a korábbi, egységes 1–1,5 havi illetményt meghaladóan differenciált és lényegesen nagyobb összegeket állapított meg: a 25 szolgálati év után 2 havi, a 30 év után 3 havi, a 35 év után 5 havi, a 40 és azt követő ötévenként 7 havi távolléti díjnak megfelelő összeg járt.[55] A törvény emellett a nyugdíjazáskori kifizetésről is rendelkezett: a nyugdíjazás évében esedékessé váló jutalmon túl ki kellett fizetni a 30 éves jutalmat, ha a jogosító szolgálati időből 1 év vagy ennél kevesebb, a 35 éveset, ha 2 év vagy ennél kevesebb, a 40 éveset (és az azt követőket), ha 3 év vagy ennél kevesebb volt hátra.[56]

[52] 9/1997. (II. 12.) BM rendelet, az átmeneti rendelkezések körében: a Hszt. hatálybalépése előtt állományba kerültek teljes korábbi ideje elismert; a hatályba lépés után belépőknél a Hszt. 328. § (1) bek. tételes felsorolása irányadó.

[53] Hszt. 329. § a pótidők mértékéről és az azokra jogosult beosztástípusokról; az 1,2-szeres, 1,5-szörös, 2-szeres szorzók részletszabályaihoz ld.: *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[54] A 2006. évi Hszt.-módosítás (hatályos: 2006. január 1.) a „fokozott igénybevétellel járó végrehajtói beosztások" széles körére terjesztette ki az 1,2-szeres szorzót. Az intézkedés hatásának megítéléséhez – különös tekintettel a korlátozott érvényesülési időre – ld.: Hatala János – Bognár Tamás szakértői vélemény (ORFK 2011).

[55] Hszt. 110. § (1) bek.: „A hivatásos állomány tagja jubileumi jutalomra jogosult, melynek mértéke: a) 25 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 2 havi, b) 30 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 3 havi, c) 35 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 5 havi, d) 40 és ezt követő minden 5 év szolgálati viszonyban töltött idő esetén 7 havi távolléti díjnak megfelelő összeg." – az eredeti (1996-os) szöveg: https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600043.TV.

[56] Hszt. 110. § (3) bek.: „A hivatásos állomány tagjának nyugdíjazásakor ki kell fizetni: a) a nyugdíjazás évében esedékessé váló jubileumi jutalmat, b) a 30 év szolgálati viszonyban töltött idő után járó jubileumi jutalmat, ha a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idejéből 1 év vagy ennél kevesebb van hátra, c) a 35 év szolgálati viszonyban töltött idő után járó jubileumi jutalmat, ha a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idejéből 2 év vagy ennél kevesebb van hátra, d) a 40 év és az

E változtatásnak a normatív szövegnél jóval mélyrehatóbb következményei voltak. A jubileumi jutalom az utolsó 12 hónap illetményátlagát – amelyre a Hszt. 183. § (1) bekezdése alapján a nyugdíj összegét vetíteni kellett – érdemben megemelte, így a megállapítható nyugdíj összege a korábbi korszakhoz képest lényegesen nagyobb mértékben és korábban vált kedvezővé.[57] Az előzetes kifizetés lehetősége ráadásul tovább erősítette ezt a hatást: a hivatásos, aki a tényleges esedékesség előtt 1–3 évvel vonult nyugállományba, a jubileumi jutalmat a nyugdíjalapba beleszámítva szerezte meg, miközben a tényleges esedékességig még hátralévő szolgálati éveket nem kellett letöltenie.

Az ezt tükröző modellszámítások azt mutatják, hogy a 33. szolgálati évtől kezdve a jubileumi jutalommal korrigált, megállapítható nyugdíj összege meghaladta a folyósítás időpontjában kapott aktív illetmény összegét. Ez a jelenség – amelyet a jelen tanulmány a „túlcsorduló nyugdíj" effektusként nevez – a pályaelhagyás ellen ható ösztönzők súlyát alapvetően megváltoztatta: a szervezetből való kilépés nem gazdasági veszteséggel, hanem azonnali pénzügyi nyereséggel járt.[58] A szabályozás tehát paradox módon a szándékolt céllal – a tapasztalt, hosszabb szolgálati idővel rendelkező állomány megtartásával – ellentétes eredményt hozott: minél hosszabb volt valaki a szervezetben, annál kedvezőbb feltételek várták a kilépéskor.

E paradoxon mögött a jogalkotói szándék és a pénzügyi hatás közötti téves becslés áll. A jubileumi jutalmak mértékének megemelése és az előzetes kifizetés lehetőségének bevezetése az állomány ösztönzésére irányult – a maradás jutalmazásának szándékával. Ám a 12 hónapos illetményátlagba beépülő, akár 5 havi jutalomnak megfelelő összeg matematikailag szükségszerűen felemelte a megállapítható nyugdíjalapot, és ezzel a nyugdíj összege a 33–35. évtől az aktív illetménynél magasabbra emelkedett. A tervezett megtartó erő helyett a szabályozás tényleges kiléptető mechanizmussá vált.[59]

Az *1. ábra* a megállapítható szolgálati nyugdíj összegét szemlélteti az aktív havi átlagilletmény százalékában, a teljesített szolgálati évek függvényében, három egymást követő szabályozási rezsimre vetítve. A korrekció minden esetben tartalmazza az adott időszakban hatályos jubileumi jutalmak hatását, amelyek az utolsó 12 hónap illetményátlagát megemelve járulnak hozzá a megállapítható nyugdíj összegéhez.

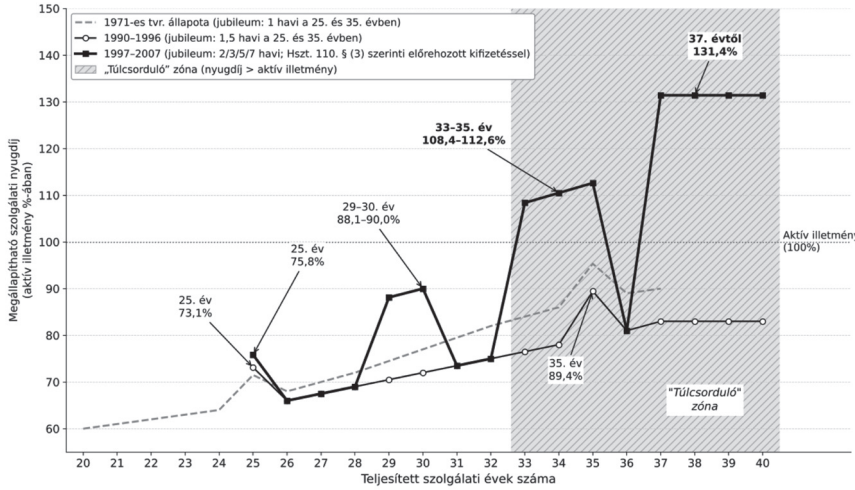
ezt követő minden 5 év szolgálati viszonyban töltött idő után járó jubileumi jutalmat, ha a jubileumi jutalomra jogosító szolgálati idejéből 3 év vagy ennél kevesebb van hátra." – *https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600043.TV*.

[57] Hszt. 183. § (1) bek.: „A szolgálati nyugdíj összegét a nyugdíjazást közvetlenül megelőző 12 hónap alatt a szolgálati viszony keretében elért illetménynek és illetmény jellegű juttatásoknak a számított személyi jövedelemadóval csökkentett összege havi átlaga alapján kell megállapítani." – a paragrafus tartalmának részletes elemzéséhez ld.: BH+ 2002.1.49, hivatkozott: *https://adozona.hu/jogtar/564_1996_XLIII_torveny_fegyveres_szervek_hivatasos*.

[58] A „túlcsorduló" effektus fogalmának elméleti párhuzamához ld.: Gruber–Wise (4. lj.); Papke (6. lj.).

[59] A nem szándékolt szabályozási következmények elméleti keretéhez ld.: Christensen–Lægreid (12. lj.); a konkrét modellszámítás alapjaihoz ld. a tanulmány 4.3. alfejezetét.

1. ábra: A megállapított szolgálati nyugdíj mértéke a teljesített szolgálati évek függvényében (jubileumi jutalommal korrigálva)



Forrás: a szerző számításai a 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet, a tvr. 31. § (2) bek. és a Hszt. 110., 183., 184. § alapján. Az igazolt korrigált értékek: 73,1% (25. év), 89,4% (35. év). A szürke, sraffozott sáv a „túlcsorduló" zónát jelzi (nyugdíj > aktív illetmény).

A szürke szaggatott vonal az 1971. évi tvr. eredeti állapotát tükrözi, ahol egyhavi jubileumi jutalom járt a 25. és a 35. évben: a görbe sima lefolyású, csúcsértékei mérsékeltek, és a teljes pályán az aktív illetmény alatt marad. A vékony, kör jelölős fekete vonal az 1990–1996 közötti időszakot mutatja, ahol a jutalom mértéke 1,5 havira emelkedett. A 25. évnél az érték 73,1%-on tetőz – ezt a hivatásos a 31. évben éri el ismét egyszerű kumulálódással –, a 35. évnél eléri a 89,4%-ot, ami az e rendszerben elérhető csúcs. Mindkét görbe esetében a nyugdíj összege mindvégig az aktív illetmény szintje alatt marad, tehát a pályán maradás pénzügyileg racionális döntés.[60]

A vastag, négyzet jelölős fekete vonal az 1997–2007 közötti korszakot ábrázolja, és szerkezete gyökeresen eltér az előző kettőtől. A 30. évnél – ahol 3 havi jubileumi jutalom járt, és amelyet nyugdíjazáskor már a 29. évben ki kellett fizetni – a görbe az aktív illetmény 88–90 százalékáig szökik. A 35. évnél, ahol a jutalom 5 havi illetménynek felelt meg – és amelyet nyugdíjazáskor már a 33. évtől ki kellett fizetni –, a vastag görbe a 33. évben 108,4%-ra, a 35. évben 112,6%-ra emelkedik: a megállapítható nyugdíj az aktív keresetet meghaladja.[61] Az ábra ezt a tartományt

[60] Az 1990–1996-os időszakot ábrázoló (kör jelölős) görbe mögötti adatokhoz ld. a tanulmány 4.3–4.4. alcímét; a kulcsszámokhoz: 22/1971. (VI. 1.) Korm. rendelet IV. fejezet – *https://jogiportal.hu/index.php?id=4p6k0705osqua8gn9&menu=view&state=20120801.*

[61] Hszt. 110. § (1) bek. b)–c) pont (30 évnél 3 havi, 35 évnél 5 havi jutalom) és (3) bek. (nyugdíjazáskori kifizetés) – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*; a 108,4–112,6%-os értékek számítási alapjához ld. az 5.2. alfejezetet.

– a 33. évtől kezdődően – szürke, sraffozott háttérrel, „túlcsorduló zónaként" jelöli. A 36. évben – előrehozható jutalom híján – az érték átmenetileg 81%-ra esik vissza, a 37. évtől azonban a 40 éves (7 havi) jutalom nyugdíjazáskori kifizetése révén kb. 131%-ra emelkedik. Ebben a sávban a pályán maradás anyagi szempontból nem kifizetődő: a kilépéssel elérhető nyugdíj magasabb annál, mint amit az aktív státusz folytatása biztosít.

Az ábra tehát vizuálisan is szemlélteti a tanulmány központi tézisét: a jubileumi jutalmak 1997. évi átalakítása olyan ösztönzőstruktúrát hozott létre, amely a szándékolt megtartó hatás helyett a 33–35. éves pályaszakaszon tömeges kilépést tett racionális döntéssé.[62]

5. 3. OPTIMÁLIS KILÉPÉSI PONTOK ÉS ÉLETKORI ELOSZLÁS

A korábbi időszakhoz képest a 28. szolgálati évig szinte azonos feltételekkel vonulhattak nyugállományba a hivatásosok. Ettől a ponttól kezdve azonban a jubileumi jutalmak rendszerének átalakult szerkezete időnként ugrásszerűen kedvezőbbé tette a kilépés feltételeit. A 33. évtől kezdődően – amint azt az 1. ábra is szemlélteti – a megállapítható nyugdíj összege – a 36. év kivételével – tartósan meghaladta a havi átlagilletményt, ami a pályaelhagyás irányába mutató egyértelmű pénzügyi ösztönzőt teremtett.

E szabályozási logika alapján az 1997–2007 közötti korszakban három előre azonosítható kilépési sávot lehet elkülöníteni, amelyekhez a 300 fős mintából rendelkezésre álló életkori adatok életkori csúcsai is illeszkednek: a 41, a 49 és az 57 év közelében megfigyelt csoportok.[63]

Az első csoport (kb. 41 éves kilépők) azokból állt, akik a 25 éves jogosultsági küszöb elérését követő néhány éven belül hagyták el a szervezetet. A 25 éves jubileumi jutalom (2 havi illetmény) hatására az elérhető nyugdíj kb. 75,8%-os szintre (65% × 14/12) ugrott; a 30 éves jutalmat nyugdíjazáskor csak a 29. évtől lehetett előrehozni. Ebbe a csoportba jellemzően azok tartoztak, akik 15–17 éves koruk körül léptek be a rendvédelmi szakképzésbe, és – a növendéki idő beszámítása folytán – így már a negyvenes éveik elején megszerezhették a 25 éves jogosultságot – a pályán maradás helyett a párhuzamos második karriert választva.[64]

A második csoport (kb. 49 éves kilépők) a 30 éves jubileumi jutalom (3 havi illetmény) kedvező hatását aknázta ki. Ebben az esetben az előzetes kifizetés lehető-

[62] A nem szándékolt szabályozási következmény elméleti hátteréhez ld.: Gruber–Wise (4. lj.); Christensen–Lægreid (12. lj.).

[63] Az életkori adatok forrása: a szerzők által összeállított, 300 fős, nem reprezentatív minta; a módszertani korlátokhoz ld. a tanulmány 2. címét. A mintában azonosított csúcspontok (41, 49, 57 év) tájékoztató jellegűek, szisztematikus adatbázis hiányában nem általánosíthatók.

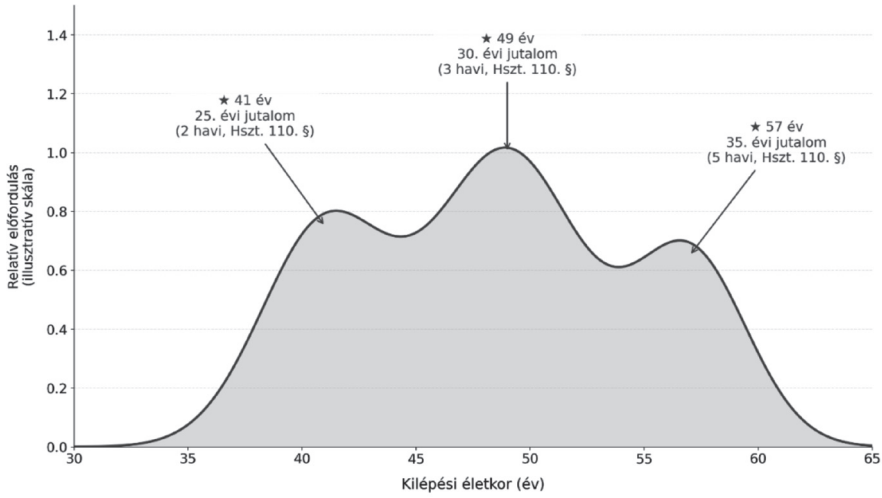
[64] A korai belépés és a 25 éves jogosultság életkori összefüggéséhez: a rendvédelmi szakközépiskolát jellemzően 15–17 évesen megkezdők esetében – mivel a Hszt. 328. § (1) bekezdése a rendvédelmi oktatási intézményekben hallgatói (növendéki) minőségben töltött időt is beszámította – a 25 éves szolgálati idő már 40–42 éves korban megszerezhető volt. A nyugdíjazáskori kifizetéshez: Hszt. 110. § (3) bek.

sége – amely a 30 éves jutalmat 1 évvel a tényleges esedékesség előtt is kifizethetővé tette – azt eredményezte, hogy a tényleges kilépés nem feltétlenül a 30. évre, hanem az azt megelőző 29. évre is eshetett. A 29–30. évben a korrigált nyugdíjszint kb. 88–90%-ra emelkedett, ami ebben a pályaszakaszban a kilépési döntés közvetlen kiváltójává válhatott.[65]

A harmadik csoport (kb. 57 éves kilépők) a legkésőbb kilépők körét alkotja, akik a 35. éves jubileumi jutalom (5 havi illetmény) – nyugdíjazáskor már a 33. évtől kifizetendő – által kínált maximális előnyt realizálták. A 33–35. szolgálati évben elérhető kb. 108–113%-os korrigált nyugdíjszint az e csoportban kilépők számára nemcsak az aktív illetményt haladja meg, hanem a felső korhatár (57 év) közelségével is egybeesik – a maradás lehetősége itt közjogilag is szűkülni kezdett. Ez a csoport tehát egyszerre volt kitéve a pénzügyi ösztönzőnek és a szervezeti kényszerpályának.[66]

Az életkori eloszlás három csúcspontja így egybeesik a jubileumi jutalmakhoz kötött kilépési pontok szabályozási logikájával. Bár a 300 fős minta korlátozott mérete miatt a megfigyelés statisztikailag nem általánosítható,[67] az összeolvasás a tanulmány alaphipotézisét alátámasztja: az egyén – ha volt választása – a számára legkedvezőbb feltételekkel hagyta el a szervezetet, és a jubileumi jutalmak átalakított rendszere éppen ezeket a döntési csomópontokat helyezte el a rendvédelmi pályán.

2. ábra: A nyugállományba vonulók életkori eloszlásának modellje (1997–2007)



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

[65] A 30. éves jubileumi jutalom és az előzetes kifizetés mechanizmusáról: Hszt. 110. § (1) bek. b) pont és (3) bek. b) pont; a 30 éves jutalmat nyugdíjazáskor akkor is ki kellett fizetni, ha a jogosító szolgálati időből 1 év vagy ennél kevesebb volt hátra – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[66] A 35. éves jubileumi jutalom és a felső korhatár egybeesésének hatásához ld. az 1. ábra magyarázatát és a tanulmány 5.2. alfejezetét.

[67] A statisztikai korlátokhoz és a becslő jellegű megközelítés indokoltságához ld. a tanulmány módszertani fejezetét; vö. Burtless–Quinn (4. lj.).

A *2. ábra* a nyugállományba vonulók életkori eloszlásának modelljét mutatja be az 1997–2007 közötti időszakra vonatkozóan. A görbe három különböző Gauss-eloszlás összegeként áll elő, amelyek csúcspontjai a 41, 49 és 57 éves kilépési életkornál helyezkednek el. Fontos hangsúlyozni – amint azt az ábra figyelmeztetése is jelzi –, hogy a görbe alakja és a csúcsok egymáshoz viszonyított aránya illusztratív: a három csúcspont létezése és közelítő életkori elhelyezkedése a 300 fős mintán alapul, azonban a csúcsok relatív magasságai nem empirikusan megállapított értékek, hanem a szabályozási logikából levezetett modellezési feltevések eredményei.

A 41 éves csúcs a korai kilépők csoportját jelöli: azokat, akik a 25 éves jogosultsági küszöb elérése után néhány évvel vonultak nyugállományba, elsősorban a 25. évi jubileumi jutalom (2 havi illetmény) által megemelt nyugdíjalap vonzerejére reagálva. A 49 éves csúcs a 30. éves jubileumi jutalom (3 havi illetmény) hatásával, illetve az előzetes kifizetés lehetőségével hozható összefüggésbe: e csoport tagjai a 29–30. szolgálati év körül hozták meg kilépési döntésüket. A 57 éves csúcs a maximalizálók csoportját alkotja, akik a 35. évi jubileumi jutalom (5 havi illetmény) teljes előnyét realizálták, és kilépésük egyben a felső korhatár közeledésével is egybeesett.[68]

A három csúcs együttes elhelyezkedése vizuálisan is megerősíti a tanulmány hipotézisét: a szabályozási rendszer által előállított kilépési ösztönzők időben elkülönülő, de egymással összefüggő hullámokban generáltak nyugállományba vonulási döntéseket.

5. 4. A 4/2007. KPJE SZ. JOGEGYSÉGI HATÁROZAT HATÁSA

A vizsgált korszak végére esik egy olyan jogértelmezési fejlemény, amely – bár eljárásjogi természetű – közvetlen és számottevő hatást gyakorolt a hivatásos állomány elismert szolgálati idejére, és ezáltal egyes hivatásosok pályaelhagyási döntésének időzítésére is befolyással lehetett.

A jogegységi eljárás hátterét az adta, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi idő beleszámíthatóságát az első- és másodfokú bíróságok eltérően ítélték meg. A jogbizonytalanság abból fakadt, hogy az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja kimondta ugyan: a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolák tanulóinak társadalombiztosítási jogállása megegyezik a szakmunkástanulókéval – ez a rendelkezés azonban MT határozat formájában jelent meg, amelynek jogforrási jellegéről a bíróságok nem foglaltak egységes álláspontot.[69] Ennek eredményeképpen a határozat előtt az volt a helyzet, hogy az azonos feltételek mellett

[68] A jubileumi jutalmak mértékéhez: Hszt. 110. § (1) bek. a)–c) pont; a nyugdíjazáskori kifizetéshez: Hszt. 110. § (3) bek. – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[69] Az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontjának szövege és jogforrási vitájának hátteréhez ld.: 4/2007. KPJE sz. jogegységi határozat indokolása – *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat*; a 14/1976. (XII. 1.) MüM–OM sz. együttes rendelet az abban meghatározott szakmák felsorolását tartalmazza.

tanult hivatásosok egy részénél elismerték, másoknál nem ismerték el e tanulmányi idő szolgálati időbe való beleszámítását.

A Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa a 4/2007. KPJE sz. határozatával egységesen előírta, hogy a 14/1976. (XII. 1.) MüM–OM sz. együttes rendeletben meghatározott szakmákban, 1977. január 1. és 1990. március 15. között tanulmányokat folytatók tanulmányi ideje szolgálati időként be kell számítani a hivatásos állomány tagjai esetében.[70] A határozat tehát nem új jogot alkotott, hanem az addigi bizonytalan joggyakorlatot egységesítette – ám e lépés sok érintett hivatásos számára hirtelen és váratlan többlet-szolgálati időt eredményezett. Azok, akiknél a szakközépiskolában töltött 2–4 éves tanulmányi idő elismerése eddig elmaradt, egyetlen határozat nyomán kerülhettek a 25 éves jogosultsági küszöb közelébe, vagy átléphetik azt, ami felgyorsíthatta – esetenként egyenesen kiváltotta – a pályaelhagyási döntést.[71]

A jogegységi határozat hatása azonban nem volt végleges. Az Alkotmánybíróság a 23/2009. (III. 6.) AB határozatával a 4/2007. KPJE sz. jogegységi határozatot alkotmányellenessé nyilvánította, és megsemmisítette, kimondva, hogy az Alkotmányból nem következik a vizsgált MT határozat jogforrási minőségének elismerése.[72] A megsemmisítés visszaható hatálya körüli jogbizonytalanság, valamint a folyamatban lévő perek kérdése a határozat közzétételét követően is tovább húzódott; a Fővárosi Munkaügyi Bíróság az érintett ügyek jelentős részét felfüggesztette, és kezdeményezte a jogegységi határozat alkotmánybírósági felülvizsgálatát.[73]

Összességében a KPJE határozat – bár végül megsemmisítették – egy rövid, 2007 végétől 2009 márciusáig tartó időszakban jogos elvárásokat keltett az érintett hivatásosokban. Akinek e határozat alapján az illetékes szerv elismerte a tanulmányi idejét, az esetenként már 2008-ban vagy 2009-ben elérte a 25 éves jogosultsági küszöböt, ami a kedvezőbb feltételek megszűnésével kapcsolatos általános bizonytalansággal együtt a 2008–2009-es kilépési hullámot – ha kisebb mértékben is – erősíthette.

[70] 4/2007. KPJE sz. jogegységi határozat (Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa, 2007. december 17.): „A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjának szolgálati idejébe a szakmunkásképzést folytató szakközépiskolákban töltött tanulmányi időt az 1019/1976. (VI. 24.) MT határozat 12. e) pontja alapján szolgálati időként be kell számítani.” – *https://kuria-birosag.hu/hu/joghat/42007-szamu-kpje-hatarozat.*

[71] A határozat közvetlen hatásáról a pályaelhagyási döntésekre közvetlen statisztikai forrás nem áll rendelkezésre; az összefüggés az egyéni döntési logika normatív modellezéséből következik, összhangban a tanulmány alaphipotézisével.

[72] 23/2009. (III. 6.) AB határozat – közzétéve: *Magyar Közlöny* 2009/3. sz.; szövege: *https://alkotmanybirosag.hu.* A megsemmisítés indoka: az MT határozat jogforrási minőségét az Alkotmány nem alapozza meg, ezért a rá épített jogegységi határozat alkotmányellenes.

[73] Az alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezéséről és a felfüggesztett perekről ld.: az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-2940/2010. sz. jelentése – *https://www.hsz.hu/hsz-hir/3433-az-allampolgari-jogok-orszaggyulesi-biztosanak-jelentese-az-ajb-29402010.-szamu-ugyben.*

6. A HARMADIK IDŐSZAK: SZIGORÍTÁS ÉS MEGSZŰNÉS (2008–2012)

6. 1. A 2008-AS INTEGRÁCIÓS KILÉPÉSI HULLÁM

A harmadik vizsgált korszak egy soha nem látott mértékű szervezeti átalakulással nyílt. A Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-jei hatályú integrációja – amelyet a schengeni csatlakozás feltételeként a 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet keretezett, és amelynek eredményeképpen a Határőrség 9433 fős személyi állományát a Rendőrség vette át – rendkívüli mértékű nyugállományba vonulási hullámot generált.[74] Az integráció előtt már 1322 fő választotta a nyugdíjba vonulást a két testülettől; az ORFK adatai szerint az integrációs évben összesen 3872 fő hagyta el a szervezetet, akik közül 1857 vált hivatásos nyugdíjassá.[75] Ez a szám messze meghaladta az előző évek átlagát, és a rendszerváltást követő időszak egyik legjelentősebb egyéves kilépési csúcsát képviselte.

A tömeges kilépési hullámnak három, egymást erősítő oka azonosítható. Az első az integrációból fakadó szervezeti bizonytalanság: a Határőrség állományának egy része az átszervezett rendőrségi struktúrában nem találta meg a helyét, az új beosztások, a megváltozott szervezeti kultúra és az átszabott feladatkörök a maradás motivációját csökkentették. A második ok a szabályozás által megteremtett speciális lehetőség: az 1055/2007. (VII. 9.) Korm. határozat előírta, hogy a Rendőrség és a Határőrség integrációja során az érintett, legalább 20 éves szolgálati idővel rendelkező hivatásosok számára a szolgálati nyugdíjat meg kell állapítani.[76] Ez a rendelkezés – amely az általánosan érvényes 25 éves jogosultsági küszöb alól tett kivételt – az egyébként még nem jogosult, de 20 és 25 év közötti szolgálati idővel rendelkező állomány számára is megnyitotta a kedvező kilépés lehetőségét. A harmadik ok a kumulálódó „túlcsorduló" hatás: az 1997-es szabályozás nyomán felhalmozódott, a 33–35. éves sávban csúcsot elérő kilépési ösztönzők a szervezeti változással együtt felerősödtek, és az egyszeri lehetőség logikája sok esetben felgyorsította az egyébként is érlelődő pályaelhagyási döntést.[77]

Az integráció előtti időszak kilépési folyamatait a hivatkozott Korm. határozat tehát tudatosan igyekezett kezelni: a 20 éves küszöb ideiglenes alkalmazásával részben az érintett határőrök méltányos pályaelhagyását kívánta biztosítani, részben

[74] A Határőrség integrációjának jogi keretéhez: 2007. évi XC. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról; 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet a Rendőrség szerveiről – *https://jogkodex.hu/jsz/2007_329_korm_rendelet_6203105*; az integráció tényéről ld. KSH: Rendőrök száma (lakosságszámra vetítve) – *https://ksh.hu/s/kiadvanyok/fenntarthato-fejlodes-indikatorai-2023/2-19*; az 1322 fős korai kilépőszámhoz ld.: *Infostart.hu*, 2007. december 29. – *https://infostart.hu/belfold/2007/12/29/egyesult-a-rendorseg-es-a-hatarorseg-171254*.

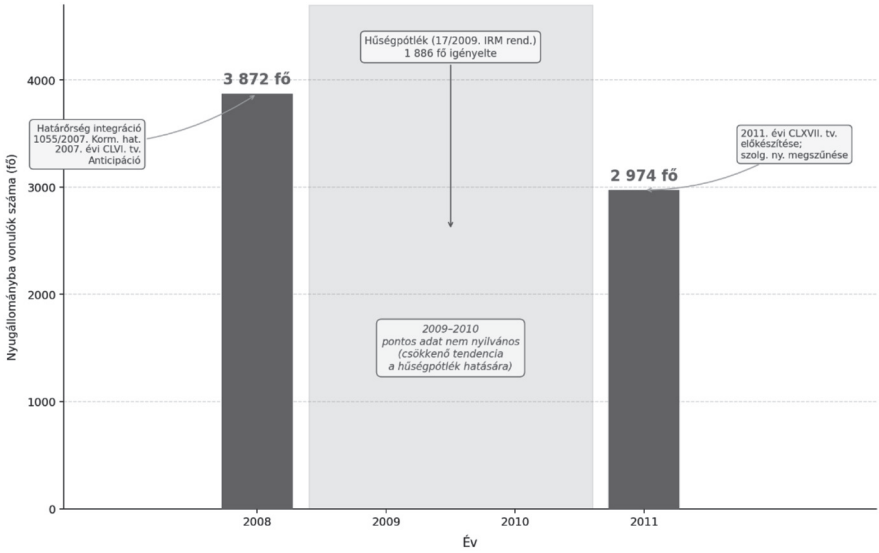
[75] ORFK fluktuációs adatok, közölve: *hvg.hu*, 2013. július 18.: „2008-ban 3872 fő szerelt le, közülük 1857 hivatásos lett nyugdíjas." – *https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*.

[76] Az 1055/2007. (VII. 9.) Korm. határozat tartalmáról ld. a cikk szövegét; a 25 éves általános jogosultsági küszöbtől való eltérés normatív indokát az integráció méltányossági szempontjai adták. A Korm. határozat a Nemzeti Jogszabálytárban: *https://njt.hu*.

[77] A szervezeti bizonytalanság és a pénzügyi ösztönzők kombinált hatásának elméleti hátteréhez ld.: Feldman (1. lj.); a „túlcsorduló" hatásról ld. a tanulmány 5.2. alfejezetét.

a szervezeti átmenetet kísérő humánerőforrás-feszültségeket kívánta mérsékelni. Abban az értelemben sikerült a cél: a kilépni kívánók jelentős része valóban a szervezett átmenet keretei között távozott, nem tömeges elbocsátással. A kilépési hullám azonban a méretét tekintve messze meghaladta a tervezhető mértéket, és a tapasztalt állomány egy részének elvesztése hosszú távú utánpótlási és tudástranszferproblémákat vetített előre.[78]

3. ábra: Adatok a Rendőrség nyugállományba vonulóinak számáról (2008 és 2011)



Forrás: ORFK statisztika; Magyar Államkincstár; FRÁSZ 2009/4. szám. A 2009–2010-es adatok nyilvánosan nem elérhetők.

Az ábra a Rendőrség hivatásos állományából nyugállományba vonulók számát szemlélteti a 2008–2011 közötti időszakra, két igazolt adatponttal (2008: 3872 fő, 2011: 2974 fő), a közbülső évek adatainak nyilvánossá nem vált volta miatt azokat csupán tendenciaszerűen jelölve.[79]

A 2008-as csúcs. Az ábrán látható 3872 fős kilépési szám a vizsgált teljes időszak kiemelkedő maximuma. E kiugró érték – amint azt az ábra annotációi is jelzik – nem egyetlen okra, hanem több, egymást erősítő tényező együttes hatására vezethető vissza. A Rendőrség és a Határőrség 2008. január 1-jei integrációja szervezeti bizonytalanságot teremtett, amelyet az 1055/2007. (VII. 9.) Korm. határozat a legalább 20 éves szolgálati idővel rendelkezők számára ideiglenes kedvező kilépési

[78] A tapasztalt állomány elvesztésének szervezeti következményeihez ld.: VÁRI (3. lj.).

[79] A 3872 fős (2008) és a 2974 fős (2011) kilépési szám forrása: ORFK fluktuációs statisztika, közölve: *hvg.hu*, 2013. július 18. – *https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*; a 2009–2010-es adatok nyilvánosan nem elérhetők.

lehetőséggel igyekezett kezelni. Emellett a 2007. évi CLVI. törvény által bevezetett nyugdíjszámítási szigorítások – az átlagszámítási referencia-időszak fokozatos kiszélesedése – az anticipáció mechanizmusát mozgatták meg: azok, akik a kedvezőbb korábbi számítási módtól tarthattak, igyekeztek azt megelőzően kilépni.[80] Az integráció előtt a két testülettől összesen már 1322 fő választotta a korai nyugdíjba vonulást, ami jelzi, hogy a kilépési döntések valójában 2007 végén kezdtek felgyorsulni.

A 2009–2010-es időszak. E két évre vonatkozóan nyilvánosan elérhető, pontos kilépési adatok nem állnak rendelkezésre. A rendelkezésre álló közvetett jelzések – köztük a hűségpótlékra vonatkozó igénylési adatok – alapján a kilépések száma az integráció utáni évben érzékelhető csökkenésnek indult. A 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet alapján bevezetett, havi 50 000, illetve 30 000 forintos hűségpótlékot az érintett, kb. 4000 fős körből összesen 1886 fő igényelte, ami a pályán maradás irányába ható, bár korlátozott sikerű intervencióra utal.[81] Az e két évre vonatkozó adathiány módszertani korlátot jelent: a tendencia valószínűsíthető, de számszerűen nem alátámasztható.

A 2011-es második csúcs. A 2974 fős kilépési szám a 2008-as értéknél alacsonyabb, de az azt megelőző évek mértékéhez képest ismét kiemelkedő. Magyarázata a „*lock-in*" hipotézis szempontjából egyértelmű: 2011 volt az utolsó év, amelyben a 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépése előtt, a korábbi kedvező feltételekkel még el lehetett hagyni a szervezetet. Az anticipált veszteség – a jogosultság elvesztésének közeledő kilátása – tömeges, időben sűrűsödő kilépési hullámot váltott ki, amelynek mérete alátámasztja a tanulmány alaphipotézisét.[82] A Magyar Államkincstár adata szerint a 2011. évi CLXVII. törvény hatályba lépésekor összesen 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban, ami az egész vizsgált időszak során felhalmozódott jogosulti kör összesített nagyságát jelzi.[83]

A két igazolt adatpont és a közbülső időszak tendenciája együttesen szemléltetik, hogy a szabályozási változások és a szervezeti átalakulások milyen közvetlen és mérhető hatást gyakoroltak a pályaelhagyási döntések időzítésére és volumenére.

6. 2. SZABÁLYOZÁSI SZIGORÍTÁSOK

A 2007. évi CLVI. tv. (a Tny. módosításáról) az egész nyugdíjrendszerre vonatkozó szigorításokat vezetett be.[84] A legfontosabb változás az volt, hogy 2008-tól

[80] 2007. évi CLVI. törvény a Tny. módosításáról – *https://njt.hu/jogszabaly/2007-156-00-00*; az anticipációs hatás elméleti hátteréhez ld.: Burtless–Quinn (4. lj.); az 1322 fős korai kilépőszámhoz ld.: *Infostart.hu*, 2007. december 29. – *https://infostart.hu/belfold/2007/12/29/egyesult-a-rendorseg-es-a-hatarorseg-171254*.

[81] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet a hivatásos állomány tagjainak szolgálati időt elismerő támogatásáról – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900017.irm;* az 1886 fős igénylési adathoz: ORFK tájékoztatás, közölve: FRSZ 2009/4. szám.

[82] A 2011. évi CLXVII. törvény – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; az anticipált kilépési hullámok mechanizmusáról ld.: Gruber–Wise (4. lj.); Papke (6. lj.).

[83] Magyar Államkincstár adata: 2012-ben 30 407 fő részesült szolgálati járandóságban; a szerző kérésére bocsátotta rendelkezésre.

[84] A 2007. évi CLVI. tv. a Tny. módosításáról. A számítási alap átalakításának részletei: 2. § (1) bek., hatálybalépés: 2008. január 1.

kezdve fokozatosan változott a nyugdíj összegének számítási módja: már nem kizárólag az utolsó 12 havi kereset átlaga, hanem a korábbi évek is beleszámítottak. A korábbi időszakra jellemző kimagaslóan kedvező pályaelhagyási csúcsok „ellaposodtak". Emellett a nyugdíj mellé végezhető keresőfoglalkozás tekintetében is szigorítás következett.

6. 3. A HŰSÉGPÓTLÉK INTÉZMÉNYE ÉS A FÜV-ELJÁRÁS REFORMÁLÁSÁNAK KÍSÉRLETE

A 2000-es évek végére a rendőrség hivatásos állományának folyamatos erózió-ja rendszerszintű humánpolitikai válsággá mélyült. A létszámhiány nem új keletű jelenség volt: a rendőrségi évkönyvek adatai szerint a legkritikusabb időszakban, a határőrség integrációjának éveiben – 2006-ban 3500, 2007-ben 2742 fős – hiány mutatkozott a tervezett létszámhoz képest.[85] A 2008-as integrációs évben 3872 fő szerelt le a testülettől, miközben a következő évben a 2732 távozó munkavállalóból 1428 fő nyugdíjba vonult.[86] A fluktuáció hátterében elsősorban az anyagi és erkölcsi megbecsülés hiánya, a versenyképtelen illetményrendszer, valamint a civil szférával és a külföldi munkaerőpiaccal szemben fennálló bérhátrány azonosítható.[87]

E folyamatokra – és különösen az életpályájuk végéhez közeledő, de még aktív szolgálatra képes, tapasztalt állomány elvándorlásának megfékezésére – reagált a 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet, amely a hivatásos állomány tagjainak szolgálati időt elismerő támogatását, közismert nevén a hűségpótlékot vezette be.[88] A rendelet személyi hatálya a Rendőrségnél, illetve a büntetés-végrehajtási szervezetnél fennálló hivatásos szolgálati viszonyra terjedt ki, és kétfokozatú ösztönzőrendszert alkalmazott: legalább 25 év szolgálati nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati idő esetén, 5 éves további szolgálati elkötelezettség vállalása fejében az érintett havi 50 000 forint támogatásra vált jogosulttá, míg a legalább 30 éves szolgálati idő esetén 3 éves hűségidő vállalásával 30 000 forint havi összeg illette meg a pótlékot igénylő személyt.[89] A kedvezmény kizárólag önkéntes jelentkezés alapján volt igénybe vehető, és a vállalt időtartamon belüli saját kérelemre történő leszereléssel megszűnt, illetve a már folyósított összeg visszakövetelhetőségét vonta maga után.[90]

[85] Vári (3. lj.) 205–206.

[86] ORFK fluktuációs adatok, közölve: *hvg.hu*, 2013. július 18. [*https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*].

[87] Bognár László: *A rendvédelmi szervek hivatásos állománya szolgálati viszonyát szabályozó normák a közszolgálati jogviszonyok rendszerében* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2014).

[88] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet a hivatásos állomány tagjainak szolgálati időt elismerő támogatásáról. *Magyar Közlöny*, 2009/75. sz. A rendelet felhatalmazási alapja: a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) 342. § (2) bekezdés e) pontja.

[89] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet 1. §.

[90] 17/2009. (VI. 4.) IRM rendelet 5. § (1) bekezdés a) pontja.

Az intézkedés szándéka egyértelmű volt: a nyugdíjjogosultság küszöbén álló, értékes tapasztalati tudást hordozó állományrészt anyagi eszközökkel visszatartani a korai kilépéstől. Az eredmény azonban csak részlegesnek minősíthető. Az érintett, összesen mintegy 4000 fős körből a lehetőséggel csupán 1886 fő – az érintetti kör körülbelül 47 százaléka – élt. Ez az arány arra utal, hogy a pénzügyi ösztönző önmagában nem volt elegendő a pályaelhagyás motivációit ellensúlyozni: a meg nem szólított többség esetében feltehetően a kilátástalannak ítélt munkakörülmények, a szervezeti kultúra elemeivel való elégedetlenség, illetve egyéb munkaerő-piaci tényezők döntőbbnek bizonyultak a havi juttatás összegénél.[91]

Ezzel párhuzamosan a szabályozó hatóságok kísérletet tettek a fizikai, egészségügyi és pszichikai alkalmasság felülvizsgálatára irányuló – FÜV – eljárásrendben rejlő szabályozási hézagok felszámolására is. Az 57/2009. (X. 30.) IRM–ÖM–PTNM együttes rendelet ugyan keretet adott az alkalmassági felülvizsgálat eljárásrendjének, ám az eljárásba épített strukturális ellentmondás a reform azonnali és teljes körű megvalósítását megakadályozta. A FÜV-eljárás első foka ugyanis – a vizsgálatot végző szervek civil egészségügyi intézményi beágyazottsága folytán – civil jogi keretek között zajlott le, ami a szigorítást célzó belső normáknak csak korlátozott érvényesíthetőséget biztosított, hiszen azok a civil szektorra vonatkozó szabályozást is érintették volna, s ezért az általános közigazgatási és egészségügyi jogrenddel való összeegyeztethetőség vizsgálata szükségessé vált.[92] A tervezett reform 2009-ben emiatt csak részlegesen valósult meg. A FÜV-eljárás érdemi szigorítása 2011-ben indult el, amikor a rendőrségen belül megkezdték a felülvizsgálati rendszer tudatosabb, a szervezeti igényekhez igazított alkalmazását, a kapcsolódó humánigazgatási eljárásrend finomhangolásával együtt.[93]

6. 4. A SZOLGÁLATI NYUGDÍJ MEGSZÜNTETÉSE

A 2011. évi CLXVII. törvény a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetésével a rendvédelmi szolgálati nyugdíj intézményét alapvetően átalakította: a már megállapított ellátásokat nem szüntette meg, hanem szolgálati járandósággá alakította át, miközben az új belépők számára e konstrukciót véglegesen lezárta.[94] E szabályozási fordulat a nyugdíjrendszerek azon – számos európai országban párhuzamosan kibontakozó – reformlogikájába illeszkedik, amely az előrehozott kilépési lehetőségek szűkítését és a munkában maradás ösztönzését tekinti elsődleges céljának,

[91] Az érintett létszámra és a részvételi arányra vonatkozó adatokra ld. az IRM tájékoztató összefoglalóját; a motivációs tényezők elemzéséhez ld. Vári (3. lj.) 206.

[92] 57/2009. IRM–ÖM–PTNM rendelet: *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0900057.irm*; ORFK Tájékoztató 2010/23.: *https://www.police.hu/sites/default/files/ot23_1.doc.*

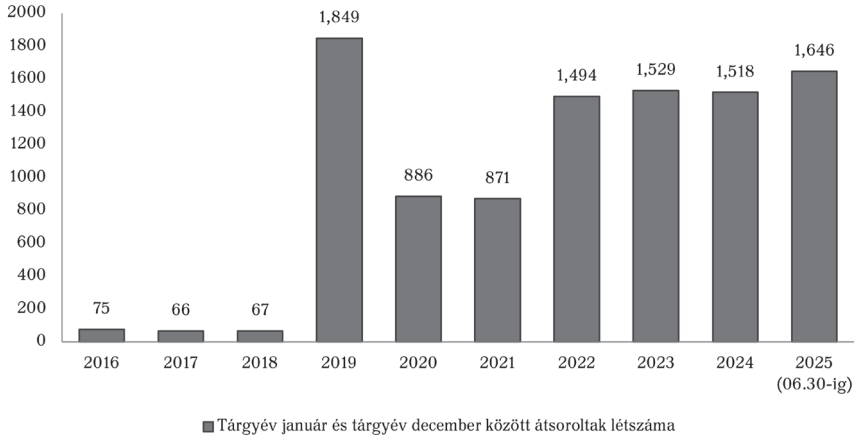
[93] ORFK Tájékoztató (OT) 2010/23. sz., Budapest, 2010. október 4.; 57/2009. (X. 30.) IRM–ÖM–PTNM együttes rendelet az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról. *Magyar Közlöny*, 2009/153. sz.

[94] 2011. évi CLXVII. törvény 1. § (1) bek. és 3–6. §§; a 2012. január 1-jei lezárásról: uo. 1. § (2) bek. – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; a korábban megállapított ellátások rögzítéséről ld. a törvény 19–20. §§-t.

s amelyet a szakirodalom a korai nyugdíjba vonulás strukturális okainak feltárásával összefüggésben részletesen elemzett.[95]

A Magyar Államkincstár által rendelkezésre bocsátott adatsorokból készültek az alfejezetet kísérő grafikonok, amelyek a szolgálati járandóságban részesülő jogosulti kör 2012–2026 közötti alakulását három dimenzióban – az öregségi nyugdíjba átsorolt személyek száma, az elhunytak száma, valamint az összesített létszám – szemléltetik. A reform hatása – amint az adatokból is kitűnik – nem egyetlen pillanatban, hanem fokozatosan és több csatornán érvényesült.

4. ábra: Adott évben átsoroltak (öregségi nyugdíjban részesülők) létszáma



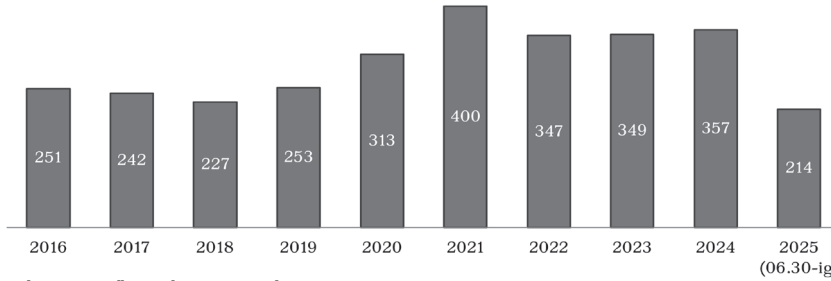
Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az öregségi nyugdíjba átsorolt személyek száma 2016 és 2018 között rendkívül alacsony maradt (75, 66, illetve 67 fő), majd 2019-ben hirtelen 1849 főre ugrott. Ezt követően 2020-ban 886 főre, 2021-ben 871 főre csökkent, 2022-ben 1494 főre emelkedett, 2023-ban 1529, 2024-ben 1518, 2025. június 30-ig pedig 1646 főt tett ki. A hullámzó mintázat azzal magyarázható, hogy a szolgálati járandóságban részesülők eltérő életkorban és eltérő belépési évekkel rendelkeztek; az öregségi korhatár elérése nem egyenletesen, hanem az eredeti állomány belépési életkorától és a jogosultság megszerzésének idejétől függően, egyes évjáratokban koncentráltan következett be.[96]

[95] Monostori Judit: „A korai nyugdíjazás jelensége és annak társadalmi meghatározottsága" *Demográfia* 2007/2–3. 220–251.; Monostori Judit: *Korai nyugdíjba vonulás. Okok és következmények.* KSH NKI Műhelytanulmányok 7. (Budapest: KSH Népességtudományi Kutatóintézet 2008) – *http://www.demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/muhelytanulmanyok/article/download/877/477*; az európai összehasonlító kerethez ld.: Gruber–Wise (4. lj.).

[96] Az adatsor forrása: Magyar Államkincstár, a szerző kérésére rendelkezésre bocsátott összesítő; a mintázat magyarázatához ld. a 2011. évi CLXVII. törvény 3. §-át az öregségi korhatár elérése esetén alkalmazandó szabályokról.

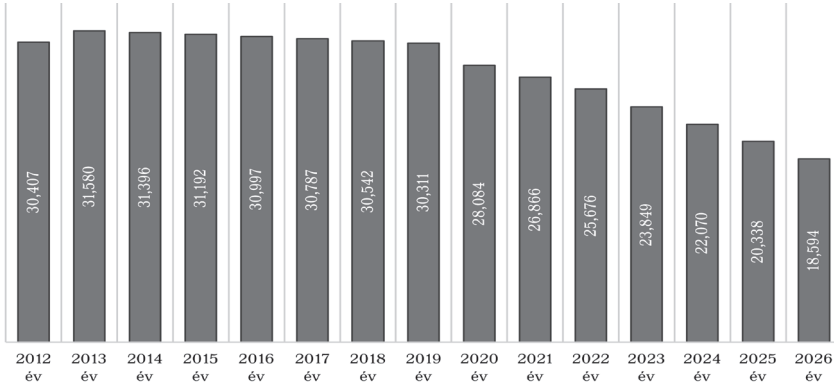
5. ábra: Szolgálati járandóságban részesülők közül az adott évben elhunytak száma



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az elhunytak száma ezzel szemben egyértelműen emelkedő tendenciát mutat: 2016-ban 251, 2017-ben 242, 2018-ban 227, 2019-ben 253, 2020-ban 313, 2021-ben 400, 2022-ben 347, 2023-ban 349, 2024-ben 357, 2025. június 30-ig 214 fő. A 2020–2021-es kiugrás – ahol a halálozások száma a megelőző évek átlagát mintegy 30–65%-kal haladta meg – feltehetően részben a Covid–19 pandémia idős korosztályokat súlyosabban érintő halandóságnövelő hatásával is összefügg, bár e kapcsolat önálló elemzést igényelne.[97] Az emelkedő tendencia általánosságban a jogosulti kör természetes fogyását és elöregedését jelzi: a szolgálati járandóságban részesülők állománya egyre idősebb korcsoportokból állt össze, és a kilépési lehetőség 2012. január 1-jei lezárása óta belépéssel nem pótolható.

6. ábra: Szolgálati járandóságban részesülő ellátottak létszáma az adott év januárjában mindösszesen, szünetelő ellátásokkal együtt (fő)



Forrás: a szerzők saját szerkesztése

[97] A Covid–19 pandémia idős korosztályokra gyakorolt halandóságnövelő hatásához általánosan ld.: KSH Statisztikai Tükör, „A Covid–19 halandósági hatásai Magyarországon" (2021); az összefüggés közvetlen igazolásához a vizsgált jogosulti körre vonatkozó korspecifikus adat lenne szükséges, amely e tanulmány keretei között nem állt rendelkezésre.

Az összesített létszám alakulása a rendszer demográfiai természetét szemlélteti a legközvetlenebbül. A jogosultak száma 2012-ben 30 407 főről indult, 2013-ban átmenetileg 31 580 főre emelkedett – valószínűsíthetően a 2011-es törvény előtt még fennálló, utolsó pillanatos jogosultságszerzések hatásaként –, majd ezt követően egyenletesen csökkent: 2015-ben 31 192, 2018-ban 30 542, 2019-ben 30 311 fő. 2020-tól a csökkenés érzékelhetően felgyorsult: 2020-ban 28 084, 2021-ben 26 866, 2022-ben 25 676, 2023-ban 23 849, 2024-ben 22 070, 2025-ben 20 338, 2026-ban 18 594 fő. Ez a több mint 11 800 fős visszaesés – amely 2012 és 2026 között közel 39%-os fogyást jelent – azt mutatja, hogy a rendszer hosszú távon nem növekedett, hanem fokozatos kifutás felé mozdult el: demográfiai értelemben záródó intézményként működik, amelynek jogosulti köre kizárólag természetes fogyás útján csökken, új belépés nélkül.[98]

E három mutató együttes elemzése azt szemlélteti, hogy a 2011. évi törvény nem csupán egy ellátási forma jogi lezárását hajtotta végre, hanem egy évtizedeken át aktív szervezeti és humánpolitikai mechanizmust kapcsolt ki: a karrierre vonatkozó döntések befolyásolásának azt a csatornáját, amelyen keresztül a szolgálati nyugdíj – akár megtartó, akár kiléptető hatásával – a rendvédelmi pálya demográfiáját formálta.

6. 5. A NYUGDÍJSZÁMÍTÁSI REFORM ÁLLOMÁNYMEGTARTÓ ÉS PÁLYAELHAGYÁST MÉRSÉKLŐ HATÁSA

A rendőrség humánerőforrás-gazdálkodásának szabályozási környezetét a 2000-es évek második felében nem csupán a szolgálati viszonyra vonatkozó belső normák, hanem az általános társadalombiztosítási nyugdíjjogszabályok mélyreható átalakulása is meghatározta. E folyamat kulcspontját a 2006. évi CVI. törvény jelentette, amelynek – részben a 2007. évi CLVI. törvénnyel pontosított és kiegészített – rendelkezései 2008. január 1-jei hatállyal gyökeresen átalakították az öregségi nyugdíj alapját képező átlagkereset számítási módszerét.[99]

A korábbi szabályozás alatt a nyugdíjalap meghatározásakor az igénylő szempontjából kedvező, rövidebb – jellemzően az utolsó aktív évekre koncentráló – referencia-időszak érvényesült, ami a karrierpálya lezárásához közeledő, illetménycsúcson lévő munkavállalók számára kifejezetten ösztönző hatást fejtett ki: minél magasabb volt az utolsó időszak keresete, annál kedvezőbb volt a nyugdíjszámítás kiindulópontja. A 2006. évi CVI. törvény 3. §-ával módosított Tny. 13. §-a azonban ezt a mechanizmust alapvetően megváltoztatta: az átlagkereset meghatározásánál immár az 1988. január 1-jétől a nyugdíjba vonulás időpontjáig terjedő teljes életpálya-keresetek valorizált átlagát kell figyelembe venni, az egyes évek kereseteit az országos

[98] Az összesített létszámadatok forrása: Magyar Államkincstár; az összesített visszaesés számítása: (30 407 – 18 594) / 30 407 ≈ 38,8%.

[99] A 2006. évi CVI. törvény és a 2007. évi CLVI. törvény összefüggéséhez ld.: Társadalombiztosítási nyugdíjváltozások. *Adó Online*, 2008. – *https://ado.hu/ado/tarsadalombiztositasi-nyugdijvaltozasok/*; a törvényszövegek: *https://njt.hu/jogszabaly/2006-106-00-00* és *https://njt.hu/jogszabaly/2007-156-00-00*.

nettó átlagkereset növekedési ütemére tekintettel a nyugdíjazást megelőző naptári év kereseti szintjéhez igazítva.[100] Mindez azt eredményezte, hogy a korábban stratégiai szempontból célravezetőnek tartott korai – azaz a legmagasabb keresetű időszakban történő – kilépés pénzügyi előnye érzékelhetően csökkent, hiszen a hosszabb életpályán alacsonyabb keresettel töltött korábbi évek szükségszerűen lenyomják az átlagot, kivédve a csúcskereset-koncentráció „nyugdíjoptimalizáló" hatását.[101]

Ennek közvetlen következménye a pályaelhagyási minták módosulása volt. A korábbi időszakban tapasztalt, a keresetcsúcsokhoz igazodó, kiugró fluktuációs hullámok – amelyek a rendőrség esetében statisztikailag is azonosítható, szisztematikus kilépési torlódásokat okoztak a magasabb illetmény-kategóriákban eltöltött évek végén – fokozatosan ellaposodtak. Az egyéni racionalitás alapján kalkulált optimális kilépési időpont eltolódott, ami önmagában is mérsékelt állománymegtartó hatással járt, bár hangsúlyozni szükséges, hogy ez a hatás elsősorban a jogszabályváltozás idején már hosszabb szolgálati idejű, a nyugdíjjogosultság határán álló állományrésztől volt várható.

A módosítás emellett a nyugdíj melletti keresőtevékenységre vonatkozó szabályokat is szigorította. A 2006. évi CVI. törvény – a Tny. 83/B. §-ának beiktatásával – előírta a nyugellátás kötelező szüneteltetését arra az időtartamra, amely alatt a jogosult biztosítással járó munkaviszonyban vagy más, a törvényben meghatározott jogviszonyban áll, és amelyre vonatkozóan a szüneteltetés szabályait kifejezetten kiterjesztette a fegyveres szervek hivatásos állományának szolgálati nyugdíjára is.[102] Ez a rendelkezés a korábban elterjedt kettős jövedelemszerzési stratégiát – amelynek keretében a leszereléssel egyidejűleg felvett szolgálati nyugdíj mellé civil állásba lépő egykori hivatásos rendőrök mindkét forrásból párhuzamosan részesültek – érdemben szűkítette, csökkentve ezzel a korai leszereléssel elérhető pénzügyi előny nagyságát.

E jogszabályi változások összességükben a rendőri életpályáról való korai kilépés gazdasági kalkulációját módosították: a nyugdíjszámítási mód megváltozása és a párhuzamos jövedelemszerzés korlátozása együttesen gyengítette a pályaelhagyás pénzügyi vonzerejét, ugyanakkor – mivel az állomány elvándorlásának okai között a béraránytalanság, a munkakörülmények és a szervezeti elégedettség is hangsúlyos szerepet játszottak – a szabályozási szigorítások önmagukban nem bizonyultak elégségesnek a rendszeres fluktuáció megfékezéséhez.[103]

[100] A Tny. 22. §-ának módosult átlagkereset-számítási logikájához ld.: 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet 15–16. §§ – *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700168.kor*; a „valorizációs szorzó" mechanizmusának közérthető összefoglalójához ld.: *Nyugdíjmaskeppen.hu – https://nyugdijmaskeppen.hu/nyugdijszamitasi-valorizacios-szorzo/*.

[101] A számítási mód reformjának motivációs hatásait – ideértve a korai kilépési ösztönzők gyengítését – elemzi a T/4094. sz. törvényjavaslat indokolása: *https://jogkodex.hu/doc/2490122*.

[102] 2006. évi CVI. törvény 9. §, a Tny. 83/B. §-ának megállapítása; a fegyveres szervekre való kifejezett kiterjesztés: Tny. 83/B. § (5) bekezdés. Hatályos szöveg: *https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.tv*; a szolgálati járandóság melletti keresőtevékenység jelenlegi szabályaihoz ld.: *https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/ügyintézés/ügyintézési-tájékoztatók/117-nyugdíj-folyósítása-melletti-keresőtevékenységek.html*.

[103] A fluktuáció összetett okaihoz ld. az ORFK adatain alapuló elemzést: *hvg.hu*, 2013. július 18. – *https://hvg.hu/itthon/20130718_nyugdij_rendorseg_ORFK*; valamint Vári (3. lj.) 206.

7. SZERVEZETI KÖVETKEZMÉNYEK ÉS ELMÉLETI ÉRTELMEZÉS

A szolgálati nyugdíjrendszer változásai a rendvédelmi szervezet működésére nem egyszerűen létszámmozgásként, hanem az intézményi stabilitás, a személyi állomány szerkezetének és a tudásmegtartásnak a kérdéseként hatottak. A szabályozási környezet módosulása ugyanis olyan döntési helyzetet teremtett, amelyben a hivatásos állomány tagjai már nem kizárólag a szolgálat természetes lezárásaként értelmezték a nyugállományba vonulást, hanem egyre inkább a juttatási rendszer által kijelölt, időben optimalizált kilépési pontként. Ebből következően a szervezet belső egyensúlya fokozatosan eltolódott a megtartás logikájától a kiáramlás logikája felé, ami a humánerőforrás-gazdálkodás egészére kihatott.[104]

A folyamat első szakaszában a szolgálati nyugdíj stabilizáló funkcióját töltött be: a nyugellátás és az aktív illetmény közötti különbség nem tette vonzóvá a kilépést, a szervezeti korfa viszonylagos egyensúlya fennmaradt. A jubileumi jutalmak 1997-es átalakítása azonban megbontotta ezt az egyensúlyt: a jogosultságok korábbi érvényesíthetősége és a megnövelt mértékű jutalmak a kilépési döntést pénzügyi optimalizációs kérdéssé emelték. A jogosultságok felhalmozódása önmagában még nem okozott azonnali válságot, de megteremtette a feltételét annak, hogy a várható feltételromlás tömeges, időben sűrűsödő kilépési hullámot váltson ki – ezt a mechanizmust a tanulmány – a 2. fejezetben pontosított értelemben – „*lock-in*" logikaként írja le.[105]

Az intézmény megszüntetése olyan szervezeti demográfiai feszültséget hozott létre, amely messze túlmutatott a pótlás nehézségén. A tapasztalt állomány egy része rövid idő alatt távozott, miközben az utánpótlás csatornái nem tudtak azonos ütemben reagálni. Ez a helyzet a közigazgatás-tudományi irodalomban Rhodes által kidolgozott „*hollowing out*" jelenséggel azonosítható: a szervezet középszintű szakmai rétegeinek elvékonyodása, a belső koordináció gyengülése és a szervezeti tudásvesztés együttesen lép fel. Fontos ugyanakkor pontosítani, hogy Rhodes a „*hollowing out of the state*" fogalmát eredetileg tágabb, kormányzástani értelemben – a központi állam kapacitásának és funkcióinak eróziójaként – alkotta meg: a privatizáció, a hatáskörök felfelé (az európai integráció szintjére) és kifelé (ügynökségekhez, kvázi-autonóm szervekhez) történő elvándorlása, valamint a közszolgálati mérlegelési mozgástér New Public Management-vezérelt szűkítése összefüggésében. Jelen tanulmány a fogalmat ehhez képest analógiásan, szervezeti (mezo) szinten alkalmazza – a tapasztalt személyi állomány tömeges elvesztéséből fakadó belső kapacitáserózió leírására. A rendvédelmi szervek esetében ez különösen súlyos következményekkel jár, mivel működésük a rutinokra, a tapasztalati tudásra

[104] A szolgálati nyugdíj megtartó és kiléptető hatásának kettősségéhez ld.: Vári (3. lj.).

[105] A nyugdíjrendszer egyensúlybomlásának általános logikájához ld.: Christensen–Lægreid (12. lj.). Burtless–Quinn (4. lj.); a lock-in mechanizmus empirikus igazolásához ld.: Gruber–Wise (4. lj.). 2011. évi CLXVII. törvény – *https://njt.hu/jogszabaly/2011-167-00-00*; a kollektív válasz mechanizmusához ld.: Papke (6. lj.).

és a hierarchikus folytonosságra épül – De Long nyomán éppen az a tudás vész el, amelyet formalizált képzési csatornákon nem lehet pótolni.[106]

A szervezeti következmények ezért nem pusztán létszámcsökkenésben, hanem a mentorálás és a belső tudásátadás gyengülésében, a szolgálati kultúra átörökítésének töréseiben, végső soron a szervezeti legitimitás és a működési koordináció meggyengülésében is megmutatkoznak.

Mindezek alapján kijelenthető, hogy a szolgálati nyugdíjrendszer átalakítása a rendvédelmi szervezetben a megtartási logika fokozatos felbomlásához, a kilépési döntések időbeli koncentrálódásához és a szervezet belső kiüresedéséhez vezetett. A folyamat jogi szempontból azért jelentős, mert jól mutatja: a közszolgálati jogviszony szabályozása nem pusztán ellátási kérdés, hanem a szervezet fenntarthatóságának és működőképességének egyik alapvető feltétele. Ebből következően a nyugdíjszabályok módosítása csak akkor tekinthető sikeresnek, ha a költségvetési és ellátáspolitikai célok mellett a szervezeti reprodukció, a tapasztalatmegtartás és az utánpótlás biztosítása is figyelmet kap.[107]

8. KÖVETKEZTETÉSEK

A három vizsgált történeti időszak átfogó elemzése alapján a következő főbb megállapítások fogalmazhatók meg a rendvédelmi szolgálattal kapcsolatos pályaelhagyás racionális döntési mechanizmusaira vonatkozóan.

Első megállapítás. A racionális pályaelhagyás feltételeit és ösztönzőstruktúráját a mindenkori jogszabályi szabályozás determinálta. Az 1990–1996 közötti időszakban a 25. illetve a 35. szolgálati év jelentette az optimális kilépési pontokat, azonban a realizálható anyagi előny viszonylag csekély maradt: a jubileumi korrekció a nominális nyugdíjkulcshoz képest mindössze 8–10 százalékpontos többletet jelentett, a megállapítható nyugdíj pedig az aktív illetmény alatt maradt. Ennek következtében az aktív szolgálatban maradás ösztönzői erősebbnek bizonyultak a pályaelhagyás-

[106] R. A. W. Rhodes: „The New Governance: Governing without Government" *Political Studies* 1996/4. 652–667. *https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x*; a „*hollowing out*" fogalom szervezeti kapacitás-eróziós értelmezéséhez ld. továbbá: R. A. W. Rhodes: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press 1997), különösen 5. fejezet: „Reinventing Whitehall, 1979–95: hollowing out the state?" A fogalom eredeti, kormányzástani jelentéséhez ld. elsődlegesen: R. A. W. Rhodes: „The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain" *Political Quarterly* 1994/2. 138–151. *https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1994.tb00441.x*. David W. De Long: *Lost Knowledge: Confronting the Threat of an Aging Workforce* (New York: Oxford University Press 2004), különösen a tapasztalati tudás kodifikálhatóságának korlátairól szóló fejezetek; a rendőrségi kontextusra ld.: Jeremy M. Wilson – Erin Dalton– Charles Scheer– Clifford A. Grammich: *Police Recruitment and Retention for the New Millennium: The State of Knowledge* (Santa Monica: RAND Corporation 2010).

[107] A nyugdíjpolitika és szervezeti reprodukció összefüggéséhez ld.: Feldman (1. lj.); Christensen–Lægreid (12. lj.). Monostori (95. lj.). A közszolgálati életpályák szabályozásának szervezeti viselkedésre gyakorolt hatásához hazai kontextusban ld.: Infojegyzet 2018/21. – Rendvédelmi életpálya (Országgyűlés Hivatala 2018) – *https://www.parlament.hu/documents/10181/1479843/Infojegyzet_2018_21_rendvedelmi_eletpalya.pdf*.

nál, és a szolgálati jogviszony megszüntetése nem vált domináns stratégiává. A kilépés elsősorban kényszerítő körülmények esetén – egészségügyi alkalmatlanság, szervezeti változás, második karrier tervezése – volt jellemző.[108]

Második megállapítás. Az 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.) reformja, különösen a jubileumi jutalmak mértékének ugrásszerű növelése és előzetes kifizethetőségük lehetővé tétele, alapvetően megváltoztatta a hivatásosok egyéni karrierkalkulációinak logikáját. A 33. szolgálati év elérését követően a jubileumi jutalommal korrigált nyugdíj összege meghaladta az aktív illetményt, ami paradox módon a pályaelhagyást tette racionálissá és anyagilag előnyösebb döntéssé. E jogszabályi változás paradigmaváltást idézett elő a rendvédelmi karrierstratégiákban: a pályán maradás helyett a kilépés optimalizálása vált a racionalitás vezérelvévé, és ez az ösztönzőstruktúra évtizedekig meghatározta az állomány viselkedését.[109]

Harmadik megállapítás. A kilépők életkori eloszlásának három markáns csúcspontja (41, 49 és 57 év) közvetlenül leolvasható a jubileumi jutalmak rendszeréből – rendre a 25., 30. és 35. éves jubileumi jutalom hatásával hozható összefüggésbe. Ez az empirikus mintázat megerősíti, hogy a hivatásos állomány tagjai érzékenyen reagáltak a szabályozás által kínált optimalizálási lehetőségekre, és karrierdöntéseiket szorosan igazították a jogszabályi ösztönzőkhöz. Az életkori csúcspontok és a jubileumi rendszer szoros összefüggése arra utal, hogy a pályaelhagyás nem spontán folyamat, hanem előre kalkulált, stratégiai döntés eredménye.[110]

Negyedik megállapítás. A 2008-ban lezajlott 3872 fős, valamint a 2011-es 2974 fős kilépési hullám empirikusan igazolja, hogy az anticipált jövőbeli feltételromlás tömeges, időben sűrűsödő kilépési döntéseket generál. A 2011. évi CLXVII. törvény által végrehajtott intézményi lezárás – amely 2012. január 1-jétől új jogosultságok keletkezését kizárta – közvetlen kiváltója volt a 2011-es kilépési hullámnak. Ez az adat igazolja, hogy a jogszabályi környezet várható változásának anticipálása jelentős viselkedésformáló erővel bír, és a 2. fejezetben pontosított értelmű „*lock-in*" mechanizmus a magyar rendvédelmi kontextusban is azonosítható.[111]

Ötödik megállapítás. Az intézmény megszüntetése szervezeti demográfiai feszültséget okozott a rendvédelem humánerőforrás-gazdálkodásában. A tapasztalt állomány tömeges távozása és az utánpótlás párhuzamos elapadása a zárt rendszerű karrierszervezetek szakirodalmában ismert *„hollowing out"* jelenséggel azonosítható, amely a szervezet középszintű szakmai rétegeinek elvékonyodását, a belső tudásátadás meggyengülését és a szervezeti kapacitás strukturális kiüresedését jelenti.[112]

[108] A korai kilépés motivációinak összetett struktúrájához ld.: Feldman (1. lj.); a vizsgált korszak kilépési logikájához ld. a tanulmány 4.4. alcímét

[109] A Hszt. 110. §-ának jubileumi jutalom-rendszeréhez ld. a tanulmány 5.2. alfejezetét; a „túlcsorduló" effektus mechanizmusához ld. az 1. ábra magyarázatát; a paradigmaváltás elméleti hátteréhez: Christensen–Lægreid (12. lj.).

[110] Az életkori csúcspontok és a jubileumi rendszer összefüggéséhez ld. a tanulmány 5.3. alfejezetét és a 2. ábrát; a normatív modell alapjához: Hszt. 110. § (1) bek. a)–c) pont – *https://njt.hu/jogszabaly/1996-43-00-00*.

[111] Burtless–Quinn (4. lj.); Gruber–Wise (4. lj.); Papke (6. lj.).

[112] Rhodes 1996 (106. lj.); De Long (106. lj.); a rendőrségi kontextushoz: Wilson–Dalton–Scheer–Grammich (106. lj.).

Az állomány kiáramlásának és az utánpótlási bázis szűkülésének kombinációja hosszú távú szervezeti kihíváshoz vezetett, amelynek hatása a rendvédelem teljesítőképességére és adaptív kapacitására tartósan érezteti hatását.

A KUTATÁS MÓDSZERTANI KORLÁTAI

A nyugállományba vonulók életkorára, rendfokozatára és tényleges szolgálati idejére vonatkozó részletes mikroadatok jelenleg nem hozzáférhetők transzparens módon. Az életkori csúcspontokra vonatkozó megállapítások ezért részben egy 300 fős, nem reprezentatív mintán, részben a szabályozás logikájából levezetett normatív becslésen alapulnak.[113] A részletes állomány-nyilvántartások feldolgozása a téma mélyebb empirikus vizsgálatának lehetséges iránya, amely jelentősen növelhetné a kutatás validitását és általánosíthatóságát. A jövőbeli kutatásokban célszerű lenne a primer adatbázisok hozzáférhetőségének megteremtése, valamint nemzetközi összehasonlító elemzések beépítése a magyar rendvédelmi modellek kontextusba helyezéséhez.

[113] A módszertani korlátokhoz ld. a tanulmány bevezető módszertani fejezetét; az adathiány jellemzéséhez: Magyar Államkincstár adata (a szerző kérésére rendelkezésre bocsátott összesítő); a normatív deduktív becslés korlátaihoz ld.: Monostori (95. lj.)

JUHÁSZ LAURA*

EMBERKERESKEDELEM ÉS MODERN RABSZOLGASÁG A GLOBÁLIS ELLÁTÁSI LÁNCOKBAN: AZONOSÍTÁSI MECHANIZMUSOK ÉS VÁLLALATI BEAVATKOZÁSI STRATÉGIÁK**

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.03

Az emberkereskedelem nem csupán bűncselekmény, hanem a modern rabszolgaság egyik leggyakoribb eszköze is ahhoz, hogy az egyéneket kényszermunka, szolgaság vagy más, fenyegetésen és kényszeren alapuló kizsákmányolás során kihasználják. Világszerte mintegy 28 millió ember él kényszermunka körülményei között az ellátási lánc mélyebb, kevésbé ellenőrzött szintjein, amelyek sok esetben teljesen rejtve maradnak. Ennélfogva egyre hangsúlyosabb és sürgetőbb etikai, jogi és megfelelési (compliance) kötelezettségként jelenik meg mind a jogalkotók, mind pedig a jogalkalmazók számára az, hogy valós intézkedéseket tegyenek a modern rabszolgaság kiszűrésére az értékláncokban. A tanulmány bemutatja, hogy a nemzeti jogalkotók és szupranacionális szervezetek milyen jogi eszközökkel segítik a modern rabszolgaság elleni harcot. Áttekinti, milyen indikátorok alapján határozható meg a modern rabszolgaság állapota, és konkrét ajánlást mutat a vállalatoknak, hogy mely jogi eszközökből kell felépíteni azt a belső compliance-programot, amely olyan kontrollmechanizmussá válik az üzleti folyamatban, hogy képes beazonosítani és kiszűrni a kényszermunkát a komplex beszállítói láncokból. Mindez a vállalati compliance-kötelezettségek preventív funkciójának különös jelentőséget ad, hiszen a jelen tanulmányban bemutatott jogalkotási tendenciák fényében a vezetők ellenőrzési jogköreinek nem megfelelő gyakorlása immár nem csupán szervezeti kockázatkezelési hiányosságként, hanem önálló felelősségi alapként is megjelenik. A modern rabszolgaság elleni határozott fellépés nemcsak jogi, hanem morális kötelesség is, amely meghatározza az etikus, fenntartható és felelős vállalatirányítást.

* PhD-jelölt, SZTE ÁJTK, 6720 Szeged, Tisza Lajos krt. 54. E-mail: *laurajuhasz@gmail.com*. A szerző vállalati jogtanácsos, aki sokrétű tapasztalattal rendelkezik multinacionális vállalati környezetben.

** A tanulmány rövid előadás formájában elhangzott angolul az International Week of Criminal Law 5.0, Comparative Criminal Law Seminar, Digital Human Trafficking and Legal Responses című tudományos konferencián, amelyre 2025. október 6–9. között került sor Szegeden. A rendezvényt a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, a Bűnügyi Tudományok Intézete részéről prof. dr. Karsai Krisztina intézetvezető egyetemi tanár és Cami Giola PhD-jelölt szervezte. A szerző témavezetői prof. dr. Karsai Krisztina, dr. Molnár Erzsébet. Az előadást lásd: Laura Juhász: „How to Identify and Address Modern Slavery in the Supply Chains?" in Giola Cami – Krisztina Karsai – Botond Nagy (szerk.): *Digital Human Trafficking* (Szeged: Iurisperitus Kiadó 2026) 39–47.

1. A MODERN RABSZOLGASÁG ÉS A KÉNYSZERMUNKA KONTEXTUSA

Az emberkereskedelem egyre inkább nemcsak mint büntetőjogi kategória jelenik meg a gazdasági és közéletben, hanem mint a modernkori rabszolgaság rendszerszintű előidézője a globális ellátási láncokban. Noha hagyományosan a büntető igazságszolgáltatás nézőpontjából vizsgálták, napjainkban az emberkereskedelem már kritikus üzleti kockázatot is jelent, mivel a kényszermunka, rabszolgaság és a szolgaság különböző iparágakban működő komplex beszállítói értékláncokban, azok mélyrétegeiben is megjelenik. A modern rabszolgaság az 1990-es évek végétől egyre hangsúlyosabb közpolitikai és fejlesztéspolitikai problémává vált, mivel – a jogi tilalmak és intézkedések ellenére – a civil és kormányzati felismerések nyomán máig tartósan fennmaradt.[1]

Jelen tanulmány a büntetőjog és a vállalati felelősség metszéspontját vizsgálja, és amellett érvel, hogy a modern rabszolgaság nem a múlt maradványa, hanem a kizsákmányolás kortárs formája, amely gyakran a komplex ellátási láncok alsóbb szintjein rejtve marad. Ebben a kontextusban az emberkereskedelem az a mechanizmus vagy folyamat, amelynek eredménye lehet sok esetben a modern rabszolgaságba taszítás állapota.[2] Ez a helyzet a munkavállalókat olyan állapotba kényszeríti, ahol sem a munkahelyüket, sem a tartózkodási helyüket, de még az országot sem hagyhatják el.

Mindenekelőtt azonban szükséges a modern rabszolgaság fogalmának meghatározása, mivel a jelenség nem rendelkezik önálló, általánosan elfogadott jogi tartalommal, sem körülhatárolt terminus technicusként, sem önállóan kodifikált jogi kategóriaként nem azonosítható, hanem különböző kizsákmányoló és kényszerítő gyakorlatok összefoglaló megjelöléseként szolgál. Ennélfogva a modern rabszolgaság kifejezés, elsősorban egy *gyűjtőfogalom*, amely egyre szélesebb körben használatos állami szereplők (többek között az Egyesült Királyság kormánya), nem kormányzati szervezetek, szupranacionális szervek és más érintettek részéről is.[3]

Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény külön normatív kategóriaként kezeli a kényszermunkát és a szolgaságot a 4. cikk 1. pontban: „1. Senkit sem lehet rabszolgaságban

[1] Todd Landman – Bernard W. Silverman: „Globalization and Modern Slavery" *Politics and Governance*, 2019/ 4, 275–290, point 6, *https://doi.org/10.17645/pag.v7i4.2233*.

[2] United States of America, Department of State. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons: *What is modern slavery?*, *2021-2025.state.gov/what-is-modern-slavery/*.

[3] United Kingdom Government, *Modern Slavery Act*, 2015. Bevezető. „Törvény a rabszolgaság, a szolgaság, valamint a kényszer- vagy kötelező munka tilalmáról, továbbá az emberkereskedelemről, ideértve az áldozatok védelmét szolgáló rendelkezéseket; független rabszolgaság-ellenes biztos létrehozásáról; valamint az ezekhez kapcsolódó egyéb célokról" [26th March 2015]", *www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/introduction.*
Lásd még: Jack Dent: *Modern Slavery Act 2015: Recent developments, Briefing paper,* House of Commons Liabrary, Number 07656, 25 October 2017. 3., „A Belügyminisztérium szerint a modern rabszolgaság tényleges mértékének meghatározása rendkívül nehéz, mivel »kifejezetten összetett és rejtett bűncselekményről« van szó. Ennek ellenére 2014-ben úgy becsülte, hogy 2013-ban az Egyesült Királyságban 10 000 és 13 000 közötti lehetett a potenciális áldozatok száma." International Labour Organization (ILO) – Walk Free Foundation – International Organization for Migration (IOM): *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, 16.

vagy szolgaságban tartani. 2. Senkit sem lehet kényszer- vagy kötelező munkára igénybe venni."[4] Ezt a normatív kategóriát alkalmazza az Egyesült Királyság Modern Rabszolgaságról szóló törvénye is, tekintve, hogy ugyanezen három kategóriát különbözteti meg a törvény 1. cikk 1. bekezdés a) és b) pontjaiban.[5] Ennek magyarázata pedig a 2022. évi 877. számú Törvényi Rendeletben (Statutory Regulation) van, amely a Modern Rabszolgaság, A Rabszolgaság és Emberkereskedelem (az áldozat meghatározása) 2022. évi rendelet indokoló Megjegyzéseiben található (Explanatory Notes): „A 2. rendeleti szakasz meghatározza a „rabszolgaság áldozata" fogalmát, és e célból a „rabszolgaság", a „szolgaság", valamint a „kényszer- vagy kötelező munka" kifejezések ugyanazt a jelentést hordozzák, mint amelyet az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény 4. cikke számára tulajdonítanak."[6] Az Egyesült Államok külügyminisztériumának értelmezése szerint[7] a „human trafficking", „trafficking in persons" és „modern slavery" kifejezések gyűjtőfogalomként szolgálnak a szexuális célú kizsákmányolás és a kényszermunka különböző formáinak leírására: „(ezt a) kikényszerített szolgáltatást többféle fogalommal írja le, így különösen a kényszerű szolgaság, a rabszolgaság vagy a rabszolgasághoz hasonló gyakorlatok, az adósságrabszolgaság, valamint a kényszermunka kategóriáival."[8] Ez utóbbi megközelítés a Trafficking Victims Protection Act (TVPA)[9] és a Palermói Jegyzőkönyv fogalomrendszerére épül[10].

Az International Labour Organization – Walk Free Foundation – International Organization for Migration a Globális Becslések kiadványban[11] a modern rabszolgaság definíciója tekintetében a fentieket erősítik meg, tehát gyűjtőfogalomként használják, tekintve, hogy a jelenség „olyan, pontosan meghatározható jogi fogalmak összességét foglalja magában, mint a kényszermunka, az adósrabszolgaság, a kényszerházasság, a rabszolgaság és a rabszolgasághoz hasonló gyakorlatok, valamint az emberkereskedelem".

Ausztrália modern rabszolgaság törvénye is ernyőfogalomként[12] használja a kifejezést, és meghatározott büntetőjogi tényállásokra, illetve nemzetközi jogi fogalmakra utal vissza a definíció meghatározásakor.

[4] Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (Róma, 1950. november 4.) (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény), 4. cikk 1. pont., *www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_hun.*

[5] United Kingdom Government: *Modern Slavery Act*, 2015. 1. cikk, *www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/introduction.*

[6] 2022 No. 877 *Modern Slavery The Slavery and Human Trafficking (Definition of Victim) Regulations*, *www.legislation.gov.uk/uksi/2022/877/made/data.pdf.*

[7] U.S. Department of State (2. lj.).

[8] U.S. Department of State (2. lj.).

[9] *Az Egyesült Államok 2000. évi emberkereskedelem áldozatainak védelméről szóló törvénye* (Trafficking Victims Protection Act, TVPA), Public Law 106-386, 114 Stat. 1464 (2000).

[10] U.S. Department of State (2. lj.)

[11] ILO – Walk Free Foundation – International Organization for Migration (IOM): *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage.* p 16. ILO, Geneva.

[12] Ausztrália *Modern Slavery Act 2018* (Cth) törvénye, 4. Definíciók. „A modern rabszolgaság olyan magatartást jelent, amely: 1.az ausztrál Büntető Törvénykönyv (Criminal Code) 270. vagy 271. fejezete szerinti bűncselekménynek minősül; vagy 2. ilyen bűncselekmény lenne, ha Ausztráliában történt

Roger Plant tanulmányában[13] kifejti, hogy egyes államok új jogszabályokat alkottak, illetve speciális intézményi mechanizmusokat hoztak létre, és ezzel párhuzamosan a szakpolitikai és jogi diskurzusban egyre szélesebb körben terjedt el a „modern rabszolgaság" gyűjtőfogalom használata a különböző kizsákmányolási formák összefoglaló megjelöléseként.[14] Ugyanakkor Plant rámutat arra is, hogy a modern rabszolgaság önálló jogi kategóriaként történő meghatározása nem (is) feltétlenül indokolt, mivel a nemzetközi jog jelenleg olyan fogalmi keretet biztosít, amely képes megragadni a különböző kényszerítő és kizsákmányoló gyakorlatokat (rabszolgaság, kényszermunka, emberkereskedelem). A szerző szerint ezért a figyelmet nem elsősorban a fogalmi elhatárolásokra, hanem azon *jogi és szakpolitikai mechanizmusok fejlesztésére* kell fordítani, amelyek alkalmasak az egyéni és rendszerszintű visszaélések megelőzésére, feltárására és felszámolására. A hangsúly így a szerző szerint nem a definíciók egységesítésén, hanem a gyakorlati problémák kezelését szolgáló hatékony válaszok kialakításán van.[15]

A kényszermunka definíciójának meghatározása tekintetében a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet [16] a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülésszakán elfogadott 29. számú Egyezmény[17] 2. cikke szerint a „»kényszer- vagy kötelező munka«" kifejezés vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgálatra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott".[18] Tekintve, hogy a modern rabszolgaság fogalomkörének egyik központi eleme a kényszermunka, ezért a 29. számú Egyezmény definíciója alapvető jelentőségű a modern rabszolgaság kutatásában és szabályozásában, mivel az Egyezmény határozta meg először a kényszermunka fogalmát, amely ezt követően az Egyezményt

volna; vagy 3. az ENSZ emberkereskedelem elleni jegyzőkönyvében meghatározott emberkereskedelemnek minősül; vagy 4. az ILO 182. egyezményében meghatározott gyermekmunka legsúlyosabb formáinak minősül."

13 Roger Plant: *Modern Slavery: The Concepts and Their Practical Implications*, (előszó: Corinne Vargha). International Labour Office, Geneva, 2015. Roger Plant tanulmánya az ILO Különleges Cselekvési Programja a Kényszermunka Elleni Küzdelemért (SAP-FL) keretében készült azon kutatások sorába illeszkedik, amelyek a kényszermunka nemzetközi jogi fogalmának alakulását, valamint annak az emberkereskedelemhez és más elfogadhatatlan munkavégzési formákhoz való kapcsolódását vizsgálják. A munka célja, hogy hozzájáruljon a modern kori kizsákmányolás különböző megnyilvánulásairól folytatott szakmai párbeszédhez, és támogassa a kényszermunka elleni fellépés jogi és szakpolitikai kereteinek továbbfejlesztését.

14 Plant (13. lj.) 19.

15 Plant (13. lj.) 21.

16 Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az Egyesült Nemzetek szakosított szerve, amelyet 1919-ben alapítottak a társadalmi igazságosság és a munkavállalók alapvető jogainak védelme, valamint a méltányos munkakörülmények előmozdítása céljából.

17 International Labour Organization, *Forced Labour Convention (C029 - Forced Labour Convention*, 1930 (No. 29). Kihirdette a *2000. évi XLVIII. törvénnyel, a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülésszakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről.*

18 *A kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülésszakán elfogadott 29. számú Egyezmény* (továbbiakban a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló Egyezmény) 2. cikk.

ratifikáló országok belső jogába is átültetésre került, így a definíció globális standardnak tekinthető.[19] A kényszermunka elleni nemzetközi fellépés jogi és szakpolitikai alapját a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által megalkotott normarendszer képezi, amely egységes keretként rögzíti a kényszermunka fogalmi meghatározását és annak nemzetközi jog szerinti abszolút tilalmát az 1930. évi Kényszermunka Egyezmény szerint (29. számú Egyezmény),[20] továbbá az ahhoz kapcsolódó 1957. évi Kényszermunka eltörléséről szóló Egyezménnyel együtt (105. sz. Egyezmény).[21] E kötelező erejű szabályozást a Kényszermunka Egyezményhez kapcsolódó 2014. évi Jegyzőkönyv (P29), valamint a 203. számú Ajánlás fejleszti tovább, amely a kényszermunka kezelését, a megelőzési mechanizmusok erősítését, az áldozatok hatékony védelmét, az állami és intézményi jogérvényesítést, valamint a jogorvoslati és kártalanítási eszközökhöz való tényleges hozzáférést rögzíti.[22]

A fentiek alapján és álláspontom szerint is a modern rabszolgaság kifejezés egy szélesebb körű meghatározása a kizsákmányolás megjelenési formáinak, tekintve, hogy több jogi kategóriát ölel fel. Ennek következtében a kényszermunka egy szűkebb elkövetési magatartást takar, amely azonban mindenképpen a modern rabszolgaság jelenségének része, ugyanakkor egyéb kizsákmányoló magatartások is részei ennek a jelenségnek, pl. emberkereskedelem, szolgaság különböző formái és a Dél-Ázsiában széles körben elterjedt adósrabszolgaság is.

Jelen tanulmányban a „kényszermunka" fogalmát a fentieknek megfelelő környezetben, tágabb értelemben használom azon állapot jelölésére, amelyben az érintetteknek nincs reális lehetőségük a helyzetükből kilépni, mivel modern rabszolgaként csapdahelyzetben rekedtek. E megközelítés lehetővé teszi, hogy a vizsgálat során túllépjünk a kényszermunka büntetőjogi tényállási elemein és a szűken vett büntetőjogi jogértelmezés kereteit szétfeszítve a jelenséget, annak társadalmi-gazdasági összefüggéseiben értelmezzük. A tanulmány ugyanakkor nem foglalkozik részletesen az emberi jogi keretrendszer elemzésével, tekintve, hogy az emberi jogokkal kapcsolatos nemzetközi és hazai szabályozás, valamint az ahhoz kapcsolódó vállalati kötelezettségek olyan széles és összetett területet képeznek, amely jelen kereteken túlmutat és nem tekinthető át megfelelő mélységben.[23] A tanulmány fókusza ezért szándékosan szűkebb: a modern rabszolgaság és az emberkereskedelem kockázatainak vállalati azonosítását, kezelését és megelőzését támogató megfelelőségi (*compliance*) eszközökre és mechanizmusokra koncentrál; különösen, mivel munkám

[19] UNHCR Rights Mapping and Analysis Platform, *rimap.unhcr.org/node/40676*.

[20] UNHCR Rights Mapping and Analysis Platform (19. lj.).

[21] *A kényszermunka felszámolásáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1957. évi 40. ülésszakán elfogadott Egyezmény*, ILO: *the Abolition of Forced Labour Convention*, 1957 (No. 105).

[22] ILO: *Eradicating forced labour: The ILO approach*. 2025.

[23] További emberi jogi vonatkozású szakirodalom: Sándor Lénárd: „Az emberi jogok és az üzlet világának nemzetközi jogi kérdései" *Jogtudományi Közlöny* 2016/4.; Sándor Lénárd: „Vállalati társadalmi felelősségvállalás a nemzetközi jogban" *Jogtudományi Közlöny* 2017/4.; Chronowski Nóra: „Üzlet és emberi jogok – nemzetközi törekvések és alkotmányjogi korlátok" *Jura* 2013/2.; Udvarhelyi Bence: „A vállalatok felelőssége az emberi jogok megsértéséért" *Miskolci Jogi Szemle* 2022/5. (3. különszám) 138–150., *https://ojs.uni-miskolc.hu/index.php/jogiszemle/article/view/2193/1512*.

során konkrét programok kidolgozásában vehettem részt korábban. Ennélfogva a cél annak bemutatása, hogy a vállalatok milyen gyakorlati compliance-intézkedésekkel képesek a globális ellátási láncaikban felmerülő kockázatokat felismerni, értékelni, kezelni és lehetőség szerint kizárni.

Módszertan tekintetében a kutatás során elsősorban a leíró és a dogmatikai módszer alkalmazására került sor. A leíró módszer segítségével a tanulmány bemutatja a modern rabszolgaság fogalmi kereteit, valamint a jelenség szabályozásához kapcsolódó nemzetközi, európai uniós és hazai szabályozási környezetét. Ezt kiegészítve a dogmatikai elemzés a releváns jogszabályok, jogintézmények összefüggéseinek feltárására, valamint azok értelmezésére irányul. A tanulmány továbbá része egy szélesebb kutatásnak, amely azt vizsgálja, hogy a vállalati megfelelési programok alkalmasak-e a vállalati visszaélések megelőzésére, ezáltal betöltve kriminálpreventív funkciójukat.

2. A KÉNYSZERMUNKA FŐ STATISZTIKAI MUTATÓI ÉS TENDENCIÁI VILÁGSZINTEN

„A 2021-es Globális Becslések szerint világszerte 49,6 millió ember él modern rabszolgaságban, ebből 27,6 millió kényszermunka áldozata, 22 milliót kényszerházasság érint.”[24] A modern rabszolgaságot több tényező mélyíti: extrém szegénység, kényszerű vagy bizonytalan migráció, nemi alapú erőszak, munkajogi védelem gyengülése[25]. A modern rabszolgaság globális jelenség, amely globális intézkedéseket és transznacionális szabályozásokat követel meg, mint ahogyan arra a legújabb Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által készített kézikönyv is rámutat: a jelenség minden országban fellelhető, és minden ágazat érintett lehet.[26]

A kényszermunka 86%-ban a magánszektorban fordul elő, 14%-ban állami szereplőkhöz kötődik.[27] A magángazdaságban előforduló kényszermunka több ágazatot átfogó jelenség,[28] és a becsült 17,3 millió érintett közel hetven százaléka az *ipari* és a *szolgáltató* ágazatokban koncentrálódik.

[24] ILO: *Global Estimates on Modern slavery: Forced Labour and Forced Marriage,* Executive Summary. September 2022. 2. *www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40ipec/documents/publication/wcms_854795.pdf*.

[25] ILO: *Global Estimates on Modern slavery.* 1. (24. lj.).

[26] ILO: *Combating forced labour: A handbook for employers and business.* November 2025. International Labour Office. Geneva. Third (revised) edition. 1. *https://doi.org/10.54394/CHFP8215.* „A kényszermunka valamennyi országban előfordul, egyaránt jelen van a fejlett és a fejlődő államokban, a gazdaság valamennyi ágazatában, valamint mind a globális, mind a belföldi ellátási láncokban. A kényszermunka kialakulását több, egymással összefüggő alapvető ok mozgatja, így különösen az informális foglalkoztatás, a strukturális társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek, a jogszabályok gyenge végrehajtása, valamint a tisztességtelen toborzási gyakorlatok. A kényszermunka – legyen az magánszereplők által vagy állami kényszerrel kikényszerített – továbbra is átható jelenség marad valamennyi régióban és gazdasági szektorban.”

[27] ILO: *Global Estimates on Modern slavery.* 2022. 3. (24. lj.).

[28] ILO: *Profits and poverty – The economics of forced labour.* 2024, 4., *https://doi.org/10.54394/jjje9035.* Figure 3. Privately-imposed forced labour, by branch of economic activity. Az ágazati meg-

Az ILO felmérése szerint „Az ázsiai és csendes-óceáni térségben él a legtöbb kényszermunkára kényszerített személy" (15,1 millió fő), ezt követi Európa és Közép-Ázsia (4,1 millió), Afrika (3,8 millió), az amerikai kontinens (3,6 millió), valamint az arab államok (0,9 millió)".[29] Az előfordulási gyakoriság azonban az arab államokban a legmagasabb (ezer főre vetítve 5,3).[30]

Jelenleg 117 ország – ahol a világ népességének több mint 80%-a él – minősül magas vagy nagyon magas kockázatúnak, és a mögöttes trendet a munkavállalói jogsértések számának ugrásszerű növekedése és a munkajogok gyenge érvényesülése táplálja.[31] Az elmúlt öt évben 109 országban emelkedett a munkajogok sérülésének kockázata, közülük 32 esetében súlyos romlás tapasztalható.[32] A Labour Rights Index rámutat: 2024-ben negatív irányú mintázatok figyelhetők meg a munkavállalók biztonsága, a diszkrimináció, a kollektív tárgyalások és a gyermekmunka területén.[33] A munkajogok érvényesülésének kockázata földrajzilag jelentős eltéréseket mutat, a legmagasabb kockázatú országok számottevő része Ázsiában, a Közel-Keleten és Afrikában található; a Labour Rights Index 2024 negyedik negyedévi értékelésében Észak-Korea, Szíria, Jemen, Dél-Szudán, Eritrea, Afganisztán, Szomália, Pakisztán, Szudán és Pápua Új-Guinea áll a kockázati rangsor élén.[34]

A globalizáció és a modern rabszolgaság összefüggéseit vizsgálta Landman és Silverman 2019-ben született tanulmánya,[35] amely kimutatja, hogy a modern rabszolgaság előfordulása jelentős eltéréseket mutat az országok között, és „statisztikailag szignifikáns korrelációkat jeleztek a rabszolgaság prevalenciája és a munkavállalói jogok védelme, a globalizáció szintje, a gazdasági fejlettség, valamint a demokrácia foka között".[36] Eredményeik szerint a globalizáltabb, gazdagabb és demokratikusabb országokban lényegesen alacsonyabb a rabszolgaság prevalenciája, ami megkérdőjelezi azt a feltevést, hogy a globalizáció önmagában növeli a kizsákmányolás kockázatát. A szerzők arra következtetnek, hogy a modern rabszolgaság visszaszorításához a fenntartható fejlődés előmozdítása és inkluzív, erős demokratikus intézmények kiépítése kulcsfontosságú.

oszlás vizsgálata szerint a becsült 17,3 millió érintett közül a legnagyobb arányban az iparban fordulnak elő kényszermunkát végző személyek: számuk 6,3 millió fő, amely az érintettek 37%-ának felel meg. Ezt követi a szolgáltatási szektor 5,5 millió fővel (32%). A mezőgazdaságban 2,1 millió fő (12%), a háztartási munkavégzés körében pedig 1,4 millió fő (8%) érintett, míg az egyéb tevékenységekben érintettek további 1,9 millió főt (11%) tesznek ki.

29 ILO: *Profits and poverty.* 3. (28. lj.).

30 ILO: *Profits and poverty.* 3. (28. lj.).

31 Verisk Maplecroft – Jess Middleton: *Labour rights slide in 109 countries, complicating push for ethical supply chains, Inflection Points.* 2024.10.24. Labour rights slide in 109 countries, complicating push for ethical supply chains | Maplecroft.

32 Maplecroft–Middleton (31. lj.).

33 Maplecroft–Middleton (31. lj.).

34 Lásd továbbiakban a térképet Maplecroft 2024. *https://www.maplecroft.com/solutions/supply-chain-risk/insights/labour-rights-slide-in-109-countries-complicating-push-for-ethical-supply-chains/.*

35 Landman–Silverman (1. lj.) 285–286.

36 Landman–Silverman (1. lj.) 285–286. point 6.

3. A MODERN RABSZOLGASÁG GLOBÁLIS JOGI KERETRENDSZERE

3. 1. JOGI KONCEPCIÓK

A modern rabszolgasággal kapcsolatos jogszabályok joghatóságonként eltérnek, ugyanakkor közös célokat követnek: az emberi kizsákmányolás megelőzését, a vállalati elszámoltathatóság biztosítását és az emberi jogok védelmét.[37] A szabályozási keretrendszer magában foglalja a nemzetközi szerződéseket, a nemzeti jogszabályokat,[38] valamint az uniós jogszabályokat. A modern rabszolgaság kezelésében kulcsszerepet játszó jogi megközelítések közé tartozik:

– a kötelező emberi jogi átvilágítás (*human rights due diligence*), például az Európai Unió szabályozása;
– az átláthatósági jelentéstételi kötelezettség azon vállalkozások számára, amelyekre a jogszabály hatálya kiterjed (például az Egyesült Királyságban a 36 millió GBP feletti árbevételű cégek esetében), és amely a modern rabszolgaság és az emberkereskedelem felszámolására irányuló erőfeszítések nyilvános közzétételét írja elő – ilyen modellel működik többek között az Egyesült Királyság, Ausztrália, Kanada és Kalifornia;
– az importtilalmak, mint amilyen a kényszermunkával előállított termékek behozatalát tiltó Ujgur Kényszermunka-megelőzési Törvény (Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA),[39] illetve az ennek megfelelő uniós szabály, az (EU) 2024/3015 rendelete a kényszermunkával előállított termékek uniós piacon belüli tilalmáról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról.[40]

3. 2. A NEMZETKÖZI JOGI INSTRUMENTUMOK

A modern rabszolgaság elleni fellépés meghatározó nemzetközi normái közé tartozik továbbá a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet fentiekben tárgyalt jogi keretrendsze-

[37] Lásd a 23. lábjegyzetben felsorolt szakirodalmat.

[38] A legjelentősebb kötelező erejű nemzeti jogszabályok közé sorolható: a 2015. évi brit Modern Slavery Act, a francia 2017. évi Vigilance-törvény (Duty of Vigilance Law), a 2018. évi ausztrál Modern Slavery Act, a német 2023. évi Ellátási Lánc Átvilágítási Törvény (Supply Chain Due Diligence Act), a Kanada által 2024-ben elfogadott Fighting Against Forced Labour and Child Labour in Supply Chains Act, a 2010. évi kaliforniai Transparency in Supply Chains Act, valamint a 2021. évi amerikiai Uygur Kényszermunka-megelőzési Törvény (UFLPA), továbbá az Egyesült Államok emberkereskedelem elleni fellépést szabályozó egyéb jelentős jogszabályai.

[39] U.S. Department of State. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. *www.state.gov/office-to-monitor-and-combat-trafficking-in-persons/releases/2025/01/uyghur-forced-labor-prevention-act-uflpa-fact-sheet.* „The Uyghur Forced Labor Prevention Act (UFLPA) is a U.S. law. It established a rebuttable presumption that goods mined, produced, or manufactured wholly or in part in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region (XUAR) of China or by an entity on the UFLPA Entity List are subject to import under Section 307 of the Tariff Act of 1930 (19 U.S.C. § 1307)."

[40] Az *Európai Parlament és Tanács (EU) 2024/3015 rendelete a kényszermunkával előállított termékek uniós piacon belüli tilalmáról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról.*

re, a Palermói Jegyzőkönyv (2000),[41] az ENSZ Üzleti és Emberi Jogokra vonatkozó Iránymutató Elvei,[42] az OECD Felelős Üzleti Magatartásra vonatkozó Átvilágítási Útmutatója[43] és az OECD Multinacionális Vállalkozásokra vonatkozó Irányelve.[44] Az előbbi dokumentum az OECD Irányelvben lefektetett elvi és normatív alapokra épül. Az OECD Iránymutatások (együttesen az Útmutató és az Irányelv) olyan „soft-law" eszközök,[45] amelyek a kormányok által megfogalmazott, nem kötelező erejű normatív ajánlásokat tartalmaznak, és a multinacionális vállalatok számára határozzák meg a felelős üzleti magatartás alapvető elveit és elvárt kereteit. Az Útmutató célja annak meghatározása, hogy a kormányok, a gazdasági szereplők és az egyéb érintettek körében koherens értelmezési keret alakuljon ki a felelős üzleti magatartáshoz kapcsolódó átvilágítás (*due diligence*) tartalmát és gyakorlati alkalmazását illetően.[46] E törekvés különösen jelentős abból a szempontból, hogy az átvilágítási kötelezettségek nem csupán az OECD normarendszerében, hanem az ENSZ Üzleti és Emberi Jogi Alapelveiben, valamint az ILO multinacionális vállalatokra és szociálpolitikára vonatkozó Háromoldalú Nyilatkozatában is megjelennek.[47] Az Útmutató hidat képez a nemzetközi normák által meghatározott átvilágítási ajánlások értelmezése, illetve a gyakorlati megvalósítás tekintetében a vállalkozások számára, amely elősegíti a dokumentumokban megfogalmazott átvilágítási elvárások következetes megvalósulását.

[41] Egyesült Nemzetek Szervezete, *a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezményét kiegészítő jegyzőkönyv az emberkereskedelem – különösen a nők és gyermekek – megelőzéséről, felderítéséről és büntetéséről* (továbbiakban Palermói Jegyzőkönyv), elfogadva: Palermo, 2000. december 15.

[42] United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. 2011. *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*. New York and Geneva. *www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf*.

[43] *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* (Paris: OECD Publishing 2018) (magyarul: OECD Felelős Üzleti Magatartásra vonatkozó Átvilágítási Útmutató [továbbiakban Útmutató]) *https://doi.org/10.1787/15f5f4b3-en*.

[44] *OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct* (Paris: OECD Publishing 2023). Magyarul: OECD Multinacionális Vállalkozásokra vonatkozó Irányelv (továbbiakban Irányelv), *https://doi.org/10.1787/81f92357-en*.

[45] Katarina Schwarz – Ergul Celiksoy – Joanna Smętek – Ewelina Wolosik – Katarzyna Lubianiec – Agnieszka Makulec – Todd Landman: *External policy tools to address modern slavery and forced labour*. 2022. European Parliament coordinator: Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union. 4.1.3. pont, 50. „A modern rabszolgaságot és az ahhoz kapcsolódó gyakorlati formákat számos, jogilag nem kötelező erejű nemzetközi eszköz szabályozza. Ezek az úgynevezett „soft law" instrumentumok az államok vállalásainak egyfajta összefüggő rendszerét alkotják, amely a modern rabszolgasághoz kapcsolódó gyakorlatok megelőzését és kezelését, az áldozatok támogatását, a vállalati felelősségvállalás ösztönzését, valamint a nemzetközi együttműködés erősítését szolgálja."

[46] OECD. *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct.2018*. Foreword 3. *https://doi.org/10.1787/15f5f4b3-en*.

[47] OECD (46. lj.).

3. 3. AZ EURÓPAI UNIÓ RENDELKEZÉSEI

Az Európai Unió a modern rabszolgaság elleni küzdelem során több szakpolitikai területen hozott az elmúlt évek során jogszabályokat, így egy több rétegű szabályozási struktúrát épített fel. Egyrészt alapjogi, másrészt büntetőjogi tilalmakra és szankciókra, piacszabályozási rendelkezésekre, továbbá a vállalatok átvilágítási kötelezettségeire, és az ellátási láncok átláthatóságára vonatkozó előírásokra épül. Érdemes megjegyezni, hogy ezen jogszabályok esetében a tagállamoknak a nemzeti jogba történő átültetésre nyitva álló határidők nem minden esetben teltek le, ennélfogva a szabályozási keretrendszer még nem teljes mértékben hatályosult a tagállamok nemzeti jogában. Ugyanakkor az uniós jogalkotói törekvések iránya jól kirajzolódik az alábbiakban részletezettekből, amely mentén a tagállami jogrendszerek várhatóan tovább fejlődnek.

3. 3. 1. ALAPJOGI SZINT

Az uniós szabályozás első rétege az Európai Unió Egyezménye az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Róma, 1950. november 4.), amely 4. cikkében rögzíti a kényszermunka tilalmát a korábbiakban tárgyaltak szerint. Az Európai Unió Alapjogi Chartája[48] továbbá az 5. cikkben alapjogi szinten rögzíti *a rabszolgaság, a kényszermunka és az emberi lényekkel történő kereskedelem tilalmát*, amely tilalmak az uniós jog elsődleges forrásának minősül, így jogi kötelező erővel rendelkeznek a tagállamokban, ezáltal közvetlen hivatkozási alap az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok előtt, ha az ügy uniós jog alkalmazásához kapcsolódik.

3. 3. 2. BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOZÁSI SZINT

Az uniós szabályozás következő rétege az emberkereskedelemmel szembeni büntetőjogi intézkedések, amelyek körében a modern rabszolgaságot érintő legfontosabb irányelv az „emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről" szóló 2011/36/EU-s irányelv.[49] Az irányelv kriminalizálta a kényszermunkát és szolgaságot, továbbá egységes minimum szabályokat[50] állapított meg az emberkereskedelem büntetőjogi tényállása és szankcionálása vonatkozásában,[51] és az áldozatoknak nyújtott segítség, valamint a hatósági együttműködés tekintetében. Ezen szabályozási megközelítés Hollán Miklós értelmezésében az uniós büntetőjogi jogharmonizáció sajátos formájaként ragadható

[48] *Az Európai Unió Alapjogi Chartája* 2009. december 1.

[49] *Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról,* 2011.04.05., *eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=celex:32011L0036.*

[50] Lásd Karsai Krisztina: „Az alapelvek rendszere az európai büntetőjogban" MTA doktori értekezés (Szeged 2015) 55–58.

[51] *(EU) 2011/36/EU irányelve* (49. lj.) 2–4. cikkek.

meg, amely szerint a 2011/36/EU irányelv olyan normatív eszköznek tekinthető, amely kriminalizációs kötelezettséget ír elő, és a Lisszaboni Szerződést követően az EUMSZ 83. cikkére alapozva minimumharmonizációként határozza meg a tagállamok számára kötelező minimális követelményeket, figyelemmel a bűncselekmény súlyosságára és több államra kiterjedő hatására.[52] Karsai Krisztina szerint az EUMSZ 82. és 83. cikke szerinti büntetőjogi irányelvek minimumharmonizációt valósítanak meg: a tagállamok kötelesek átvenni az irányelvekben meghatározott minimális tényállási elemeket és szankciókat, ugyanakkor lehetőségük van arra, hogy ennél szigorúbb büntetőjogi szabályokat alkalmazzanak vagy kiszélesíthetik a büntetendő magatartások körét, amennyiben azt az irányelv nem tiltja.[53] Az irányelv 2024-es módosítására[54] azért került sor, mert az emberkereskedelem újonnan megjelent formái ellen is hatékonyan kívánt az unió fellépni, és erősebb, célzottabb szakpolitikai fellépést kívánt elérni. A módosítás 5. pontja értelmében a büntetőjogi szabályozás kiigazítása vált szükségessé több, korábban azonosított hiányosság orvoslása érdekében. A jogalkotói indokolás e hiányosságokat az alábbi területeken azonosítja: „a büntetőjogi válasz beazonosított, a jogi keret kiigazítását szükségessé tevő hiányosságai a következőkkel kapcsolatosak: az emberkereskedelemmel kapcsolatos olyan bűncselekmények, amelyeket jogi személyek érdekében követnek el; az adatgyűjtési rendszer; az uniós és a nemzeti szintű együttműködés és koordináció; valamint az emberkereskedelem áldozatainak korai felderítését és azonosítását, specializált segítését és támogatását célzó nemzeti rendszerek”.[55] A módosítás ennek keretében egyrészt kiszélesítette a kizsákmányolás definícióját,[56] továbbá az igénybe vevők[57] szankcionálásra kerültek, amellyel a kereslet csökkentését célozta a jogalkotó. Emellett az áldozatok védelmének és támogatásának megerősítése is a módosítás részét képezte.

3. 3. 3. A PIACSZABÁLYOZÁST ÉRINTŐ RENDELKEZÉS

Az uniós szabályozás harmadik rétege, a kényszermunkával előállított termékek uniós piacon belüli tilalmáról szóló rendelete[58]. E rendelet piacszabályozó funkciót tölt be azáltal, hogy ezeket a szankciós termékeket tilos uniós piacra behozni, azokat ott forgalmazni, továbbá ezen termékek exportja is tiltott az unióból. A rendelet jog-

[52] Hollán Miklós: „Az európai uniós jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei” *Állam- és Jogtudomány* 2020/2. 93–113., 96.

[53] Karsai Krisztina: *Alapelvi (r)evolúció az európai büntetőjogban* (Szeged, 2015) 55. Lásd még a továbbiakban: Karsai Krisztina: „Az európai büntetőjog rögös útján” *Magyar Jog* 2006/1. 1–10.

[54] *Az Európai Parlament és a Tanács (Eu) 2024/1712 Irányelve, (2024. június 13.) az emberkereskedelem megelőzéséről és az ellene folytatott küzdelemről, valamint az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU irányelv módosításáról.*

[55] *(EU) 2024/1712 Irányelv* (54. lj.) 5 pont.

[56] *(EU) 2024/1712 irányelv* (54. lj.) 1. cikk.

[57] *(EU) 2024/1712 irányelv* (54. lj.) 15. pont.

[58] *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/3015 rendelete, (2024. november 27.), a kényszermunkával előállított termékek uniós piacon belüli tilalmáról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról.*

politikai célkitűzését maga az uniós jogalkotó az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Az Unió szakpolitikái és jogalkotási kezdeményezései révén igyekszik felszámolni a kényszermunka alkalmazását, valamint világszerte előmozdítani a tisztességes munkát és a munkavállalói jogokat. Az Unió a nemzetközi szervezetek – köztük az ILO, az OECD és az ENSZ – által meghatározott nemzetközi irányelvekkel és alapelvekkel összhangban előmozdítja a kellő gondosságot annak biztosítására, hogy a kényszermunkának ne legyen helye az Unióban letelepedett vállalkozások ellátási láncaiban."[59]

3. 3. 4. AZ UNIÓS VÁLLALATI MEGFELELÉS FENNTARTHATÓSÁGI DIMENZIÓJA: JELENTÉSTÉTELI ÉS ÁTVILÁGÍTÁSI KÖTELEZETTSÉGEK

Az uniós szabályozás negyedik rétegéhez tartozó jogi instrumentumok két különböző típusú kötelezettséget rónak a tagállami vállalatokra. Egyrészt a vállalati fenntarthatósági jelentéstételi irányelv (Corporate Sustainability Reporting Directive, továbbiakban CSRD)[60] célja a fenntarthatósági információk minőségének, összehasonlíthatóságának és megbízhatóságának javítása, valamint az uniós fenntartható finanszírozási rendszer támogatása az egységes jelentéstételi követelmények révén.[61] A CSRD a fenntarthatósági jelentéstételt elsősorban csoportszinten értelmezi: a nagy vállalatcsoportok anyavállalatai kötelesek konszolidált fenntarthatósági jelentést készíteni, amely a teljes vállalatcsoport működésére, értékláncára és kockázataira kiterjed.[62] A konszolidált beszámoló nem leányvállalati, hanem csoportszintű fenntarthatósági beszámolást jelent. A konszolidált megközelítés célja annak biztosítása, hogy a fenntarthatósági és emberi jogi kockázatok ne legyenek szervezeti struktúrák révén elfedhetők. A magyar jogalkotó a CSRD-ból adódó kötelezettségeket a magyar ESG törvény[63] törzsszövegébe is beillesztette, és ezáltal ültette át azokat a hatályos magyar jogba. A CSRD a fenntarthatósági jelentéstételt jogilag kötelező, ellenőrzött és stratégiai vállalatirányítási eszközzé emeli.

Másrészről pedig az Európai Unió vállalati fenntarthatósági átvilágítási irányelve (Corporate Sustainability Due Diligence Directive),[64] amely elsősorban a bűn-

[59] *(EU) 2024/3015 rendelete* (58. lj.) (5) pont.

[60] *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2464 irányelve (2022. december 14.) a 537/2014/EU rendeletnek, a 2004/109/EK irányelvnek, a 2006/43/EK irányelvnek és 2013/34/EU irányelvnek a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati beszámolás tekintetében történő módosításáról* (angolul: Corporate Sustainability Reporting Directive, továbbiakban: CSRD) *eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464.*

[61] CSRD (60. lj.) (2) pont.

[62] CSRD (60. lj.) (25) pont.

[63] *2023. évi CVIII. törvény a fenntartható finanszírozás és az egységes vállalati felelősségvállalás ösztönzését szolgáló környezettudatos, társadalmi és szociális szempontokat is figyelembe vevő, vállalati társadalmi felelősségvállalás szabályairól és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról.*

[64] *Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1760 irányelve (2024. június 13.) a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításról, valamint az (EU) 2019/1937 irányelv és az (EU) 2023/2859 rendelet módosításáról* (angolul: Corporate Sustainability Due Diligence Directive, továbbiakban EU CSDDD), 2024. *eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj.*

cselekmények megelőzése szempontjából releváns, ennélfogva szorosan kapcsolódik a compliance jogintézmény preventív funkciójához. Az irányelv megalkotásának középpontjában az a megfontolás áll, hogy a vállalatok felelősséggel tartoznak „az emberi jogok tiszteletben tartásáért, hiszen azok egyetemesek, oszthatatlanok, egymástól kölcsönösen függenek, és egymással kölcsönösen összekapcsolódnak”.[65] Egységes uniós keretet hoz létre a fenntarthatósággal kapcsolatos vállalati átvilágításra, különös tekintettel az emberi jogi és környezeti hatásokra, amelynek keretében a vállalatok kötelesek kockázati kitettségüknek megfelelően azonosítani és megelőzni a tevékenységükre vonatkozó kedvezőtlen hatásokat a leányvállalatok, partnereik és a teljes értéklánc tekintetében, illetve hatékony jogorvoslatot biztosítani az érintettek számára.[66] Az irányelv explicite hivatkozik az OECD által kiadott felelős üzleti magatartásra vonatkozó útmutatóban meghatározott hat lépésre, amelyet átvesz az irányelv megvalósulásához: (1) az átvilágítás beépítése szabályzatokba, rendszerekbe; (2) káros hatások azonosítása – értékelése; (3) azok megelőzése, megszüntetése, minimalizálása; (4) intézkedések nyomon követése; (5) kommunikáció; (6) korrekció.[67]

A CSDDD irányelv dogmatikailag és funkcionálisan is túlmutat a deklaratív jellegű kötelezettségeken és a vállalatok számára aktív, kockázatkezelési, megelőzési kötelezettségeket állapít meg. E kötelezettségek a vállalati működés egészére kiható, érdemi intézkedéseket tesznek szükségessé, amelyek a jogsértések megelőzését, valamint a bekövetkezett károk kezelését és orvoslását célozzák. Ennek következtében az irányelv hatóköre túlmutat a hagyományos compliance-funkció feladatain és átfogó, szervezeti szintű hatást gyakorol a vállalati működésre. A megfelelési kötelezettségek teljesítése ezáltal a vállalatirányítás (*corporate governance*) szerves részévé válnak, amely által több szervezeti funkció szakértelme is szükséges a kötelezettségek teljesítéséhez, és amelynek eredményeként a compliance-funkció integrált irányítási és döntéshozatali mechanizmusként jelenik meg a vállalati struktúrában. Másrészt jelentős következményekkel jár a beszállítói és üzleti szerződéses kapcsolatokra, amelyekben a fenntarthatósági és emberi jogi elvárások szerződéses biztosítékok és kötelezettségvállalások formájában jelennek meg.[68] Összességében az irányelv a vállalati felelősséget olyan integrált jogi és irányítási kötelezettséggé alakítja, amely a fenntarthatóságot és az emberi jogok tiszteletben tartását a vállalati működés elengedhetetlen és számon kérhető elemévé teszi.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az uniós szabályozás globális szinten az egyik legerősebb védelmet kívánja felépíteni a modern rabszolgaság jelenségével szemben, tekintve, hogy célzottan kezeli a vonatkozó szakpolitikai kihívásokat, amely egyértelműen lehetőséget teremt arra, hogy – az eddigi globális normák megerősítésével és beépítésével (lásd ENSZ, ILO, OECD) –még hatékonyabb

[65] EU CSDDD (64. lj.) (7) pont.
[66] EU CSDDD (55. lj.) (16) pont.
[67] EU CSDDD (55. lj.) (20) pont.
[68] EU CSDDD (55. lj.) (46) pont.

fellépést biztosítson a tagállami hatóságoknak a jelenség strukturális okainak megszüntetésére.

3. 4. A SZAKIRODALOM KRITIKAI ÁLLÁSPONTJAI A MODERN RABSZOLGASÁG JOGI SZABÁLYOZÁSÁT ILLETŐEN

A releváns jogi instrumentumokat a szakirodalom széles körben vizsgálta, és ezek elemzéséből több, jól megalapozott kritikai megállapítás is kirajzolódott. Ahogyan arra Csekő Katalin rámutat, a vállalatoknak úgy kell megfelelniük az Európai Uniós CSDDD- és CSRD-irányelvek adatkezelési kötelezettségeinek, hogy közben a 2024/3015. uniós rendelet tagállami előírásaival is összehangolják folyamataikat, ezek azonban konkurálhatnak egymással,[69] továbbá az (EU) 2024/3015 rendeletből fakadó vállalati kötelezettségek a globális értékláncok szerkezeti és működési átalakulásához vezethetnek[70]. Steve New tanulmányában leszögezi, hogy a modern rabszolgaság problematikája nem oldható meg puszta vállalati jelentéstételi kötelezettségek előírásával, ugyanakkor a vállalatok tényleges működését célzó új transzparencia-megközelítések csak akkor lehetnek hatékonyak, ha olyan intézményi mechanizmusok is megerősödnek, amelyek képesek az így feltárt információkat a vállalatok valódi elszámoltathatóságra felhasználni.[71] Hasonló következtetésre jutott Virginia Mantouvalou tanulmányában, amely szerint a UK Modern Slavery Act vállalatokra vonatkozó része gyenge, szankció nélküli, és nem alkalmas arra, hogy érdemben visszaszorítsa a modern rabszolgaságot az ellátási láncokban.[72] A probléma „light-touch" megközelítése nem elegendő, mindenképpen azon struktúrák áttekintése szükséges, amelyek a sérülékenységet létrehozzák.[73] Crane tanulmánya[74] szerint a modern rabszolgaság esetében az illegális vagy illegitim gyakorlatok fenntartása nagymértékben függ a szervezet azon belső képességeitől és azoktól az intézményi feltételektől, amelyek ezeket fenntartják. A jelenség elleni fellépés ugyanakkor több szakpolitikai irányt kíván meg: (1) makroszinten (kormányzás, szegénység, oktatás, egyenlőtlenségek strukturális kezelése), (2) iparági kontextusban az ellátási láncok teljes átalakításával, (3) vállalati szinten, így a modern rabszolgaság problémájának megszüntetéséhez az előző pontok vizsgálata és együttes fellépés szükséges.[75]

[69] Csekő Katalin: „A kényszermunkával előállított áruk kereskedési tilalma" *Külgazdaság* 2025. november–december, 114–130., 126. *https://doi.org/10.47630/kulg.2025.69.11-12.114.*

[70] Csekő (69. lj.) 127.

[71] Steve New: „Modern Slavery and Supply Chain Transparency" *The Oxford Handbook of Supply Chain Management* 30. (New York: Oxford University Press 2020). *https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190066727.013.1.*

[72] Virginia Mantouvalou: „The UK modern slavery act 2015 three years on" *The Modern Law Review* 2018/6. 1017–1045., Point 5.

[73] Mantouvalou (72. lj.) Point 6.

[74] Andrew Crane: „Modern slavery as a management practice: Exploring the conditions and capabilities for human exploitation" *Academy of Management Review* 2013/1. 34-41., 49–69. *https://doi.org/10.5465/amr.2011.0145.*

[75] Crane (74. lj.) 34–41.

4. A MODERN RABSZOLGASÁG INDIKÁTORAI

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet összeállította az elsősorban kivizsgálóknak szánt iránymutatását[76], amelyben rögzíti, hogy melyek azok az indikátorok[77] vagy körülmények, amelyek mentén beazonosíthatóak azok a személyek, akik a gyakorlatban feltehetőleg kényszermunkahelyzetbe kerültek. Az indikátorok a kényszermunka tizenegy olyan alapvető ismérvét határozzák meg, amelyek segítségével jobban megérthető, miként jönnek létre a kényszermunkahelyzetek, és milyen hatást gyakorolnak az érintettekre, ugyanakkor az egyes szektorok vagy a kényszermunka különböző megjelenési formái miatt ezeket rugalmasan kell kezelni, és nem kizárólag önmagukban vizsgálni.[78] Bár egyetlen indikátor önmagában is utalhat kényszermunkára, számos esetben az indikátorok együttes fennállása szükséges a kényszermunka tényleges meglétének igazolásához. Ugyanakkor az is előfordul, hogy a munkavállaló látszólag megfelelő módon él, mégis kényszer hatása alatt cselekszik.[79]

A legjelentősebb indikátorok a következők:

– Az egyének kiszolgáltatottságának kihasználása: Azok az egyének, akik nem ismerik a helyi nyelvet vagy a jogrendszert, korlátozott gazdasági lehetőségekkel rendelkeznek, etnikai vagy vallási kisebbségekhez tartoznak, fogyatékkal élnek, illetve a migráns munkavállalók fokozottan kitettek a kizsákmányolás veszélyének, és aránytalanul nagy számban jelennek meg kényszermunkahelyzetekben[80]. Fiona David, Katharine Bryant és Jacqueline Joudo Larsen elemzése hangsúlyozza, hogy a migránsok sérülékenysége a bántalmazással és kizsákmányolással szemben elsősorban azon helyzetekben és térségekben éleződik ki, ahol az állami és társadalmi védelmi mechanizmusok nem működnek megfelelően. E védelemhiány eredhet az intézményi kapacitások elégtelenségéből, a vonatkozó jogszabályi háttér hiányából, illetve az érintett csoportokkal szembeni strukturális elhanyagolásból.[81] A migrációs útvonalakon tömegesen, gyakran jogszerűtlenül megjelenő személyek többnyire nem rendelkeznek érvényes jogi státusszal, ami eleve kizárja a jogszerű munkavállalás lehetőségét, és jelentősen növeli kiszolgáltatottságukat, amely tovább erősödik azokban a munkakörnyezetekben, amelyek nehezen ellenőrizhetők vagy a hatósági látókörön kívül esnek. Ilyen például a tengeri munkavégzés vagy a háztartási alkalmazotti foglalkoztatás, hiszen a munkavállalók gyakorlatilag helyhez kötöttek, így sem szociális védelemhez, sem külső segítséghez nem tudnak hatékonyan hozzáférni.[82]

[76] ILO: *Indicators of Forced Labour, 2025 Revised edition.* November 2025. *www.ilo.org/sites/default/files/2025-11/ILO%20Indicators%20of%20Forced%20Labour%202025.pdf.*

[77] ILO: *Indicators of Forced Labour.* (76. lj.) Article 2.

[78] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) Article 2.2.

[79] ILO: *Indicators of Forced Labou.* (76. lj.) Article 2.2.

[80] ILO: *Indicators of Forced Labou.* (76. lj.) 5.

[81] Fiona David – Katharine Bryant – Jacqueline Joudo Larsen: *Migrants and their vulnerability to human trafficking, modern slavery and forced labour* (2019). International Organization for Migration (IOM), 10., *publications.iom.int/books/migrants-and-their-vulnerability-human-trafficking-modern-slavery-and-forced-labour.*

[82] David–Bryant–Larsen (81. lj.) 10.

– Adósrabszolgaság: Az ILO terminológiája szerint az adósrabszolgaság[83] olyan kényszermunkahelyzetet jelent, amelyben az érintett személyeket akarata ellenére kötelezik munkavégzésre egy munkáltatóval vagy toborzóval szemben fennálló – valós vagy mesterségesen létrehozott – tartozásuk törlesztése érdekében, illetve amikor a tartozás feltételeit szándékosan úgy alakítják vagy manipulálják, hogy annak visszafizetése ténylegesen lehetetlenné váljon.[84] Az adósságrabszolgaság „a kényszerítés egyik formája, amelyet az emberkereskedők mind a szexuális célú, mind a kényszermunka jellegű kizsákmányolás során alkalmaznak, az adósság vagy tartozás rájuk kényszerítése céljából".[85] A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet előírásai szerint a munkavállalóktól vagy álláskeresőktől semmilyen toborzási díjat vagy kapcsolódó költséget nem szabad beszedni.[86] Adósrabszolgaság esetében tehát a munkavállalók a tisztességtelen toborzók vagy munkáltatók tevékenysége következtében egyre növekvő adósságcsapdába kerülnek. Az adósság származhat előlegekből, a toborzási vagy utazási költségek fedezésére felvett hitelekből, illetve a mindennapi megélhetéshez vagy váratlan eseményekhez (például egészségügyi ellátáshoz) kapcsolódó kiadásokból.[87] Az elkövetés módjai változatosak, így megvalósulhat, amikor a törlesztés feltételei nem átláthatóak, a munkavállalókat aránytalanul magas költségekkel terhelik az élelmezésért és a szállásért, jogellenes bérlevonásokat alkalmaznak, a pénzügyi nyilvántartásokat manipulálják, vagy tiltottan rendkívül magas kamatokat írnak elő, amelyekkel hozzákötik a munkavállalót, a családját, akár a generációját is a hitelezőhöz.[88] A világ egyes régióiban több millió ember olyan mértékű adósságba születik bele (örökölt adósságot viselve), amely adósrabszolgaság által egy egész életet kénytelenek ilyen körülmények között dolgozni (pl. egyes becslések szerint Dél-Ázsiában emberek milliói törlesztik az őseik tartozását).[89] Bizonyos esetekben az adósrabszolgaság úgy keletkezik, hogy gyermekeket toboroznak szülők vagy rokonok részére nyújtott kölcsön fejében.[90] Nepálban 2008-ig létezett egy strukturális kizsákmányolási rendszer, az ún. Haliya-rendszer, amelyben több ezer munkavállaló élt, és akkor szabadultak fel, amikor a nepáli kormány eltörölte azt.[91] A felszabadítást követő-

[83] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 22. pont 3.9.
[84] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 22. pont 3.9.
[85] United States of America, Department of State. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (4. lj.).
[86] ILO: *General principles and operational guidelines for fair recruitment and Definition of recruitment fees and related costs*. 2019. IV. Operational Guideline, point 17. *www.ilo.org/publications/general-principles-and-operational-guidelines-fair-recruitment-and-0*.
[87] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 22. pont 3.9. harmadik bekezdés.
[88] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 22. pont 3.9. negyedik bekezdés.
[89] U.S. Department of State (2. lj.)
[90] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 22. pont 3.9. negyedik bekezdés.
[91] A Haliya-rendszer egy mezőgazdasági adósságrabszolgaságon alapuló kényszermunkarendszer volt Nepál nyugati hegyvidéki területein. A „Haliya" szó olyan emberekre utalt, akik adósság fejében dolgoztak földesurak földjein, legtöbbször fizetség nélkül vagy minimális ellenszolgáltatásért. Antislavery: *Nepal: Tackling bounded labour, www.antislavery.org/what-we-do/nepal-bonded-labour/*. Lásd még további jogeseteket: ILO: *Forced Labour, A future with hope, free from bonded labour, voices.ilo.org/stories/a-future-with-hope-free-from-bonded-labour*. Padma Kumari Tamata korábbi adósságrabszolga vallomása: „A földbirtokosnak dolgoztunk, hogy törlesszük az

en azonban az emberek továbbra is nehezen találtak munkát, így célzott beavatkozási program elindítására volt szükség, mert a felszabadított személyek hosszú ideig megfosztottak voltak az önálló megélhetéshez szükséges ismeretektől és erőforrásoktól. Ezért a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet speciális programokkal segítette a régióban élőket, és hatszáz korábbi adósságrabszolgát képeztek át zöldségtermesztésre, illetve tizennégy különböző szakmára.[92]

– Személyazonosító okmányok visszatartása: Amikor a munkáltató visszatartja a munkavállalók okmányait,[93] az érintettek gyakran nem tudnak más munkalehetőséget találni vagy alapvető szolgáltatásokhoz hozzáférni, és sok esetben – éppen emiatt – a hatóságoktól is félnek segítséget kérni.[94]
– A mozgásszabadság korlátozása: Kényszermunkára utaló indícium lehet az is, ha a munkáltató vagy a toborzó a munkavállalók útleveleit és tartózkodási engedélyeit lefoglalja. Emellett előfordulhat az is, hogy a munkavégzés helyén kamerákkal vagy kijelölt felügyelőkkel, kísérőkkel ellenőrzik őket, amely szintén felveti a kényszermunka megvalósulásának gyanúját.[95] A jelenség felismerése szempontjából fokozott figyelmet igényel tehát, ha az érintettek munkavégzési környezetét, a mozgásszabadságot korlátozzák, a folyamatos felügyelet és a személyes autonómia fizikai vagy más eszközökkel történő korlátozása, továbbá ezekkel párhuzamosan számos esetben a végzett munkáért járó ellenszolgáltatás kifizetésére sem kerül sor. A mozgásszabadság korlátozását az elkövetők ugyanis nem kizárólag közvetlen fizikai kényszerrel vagy nyílt szabadságelvonással érvényesítik, hanem gyakran közvetett kontrollmechanizmusok alkalmazásával is. Ilyen eszköznek tekinthető különösen a munkabér szisztematikus visszatartása, amely gazdasági függőséget teremt, és ténylegesen megakadályozza az érintett személyt abban, hogy a kizsákmányoló környezetet elhagyja.[96]

adósságunkat. Ez az adósság a szüleimtől, vagy talán még a nagyszüleimtől származott – nem is tudom pontosan. Soha nem került visszafizetésre, ezért tovább dolgoztunk fizetség nélkül. A földbirtokostól mindössze egy zsák rizst és egy váltás ruhát kaptunk egy egész évnyi munkáért. Nem volt szabadságunk elhagyni őt, és nem hozhattunk önálló döntéseket. Tudod, soha nem jártam iskolába; csak a nevemet tudtam aláírni, és egyszerűbb ügyeket voltam képes elintézni."

92 ILO: *Forced Labour, A future with hope, free from bonded labour.* A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet Bridge Projekt keretében képezték át a nepáli Haliya-embereket. A projektet támogatta amerikai munkaügyi minisztérium (2015–2023).

93 ILO: *Indicators of Forced Labour.* (76. lj.) pont 3.7. „Közvetlenül az érkezésem után elvették az útlevelemet, és nem voltak hajlandók visszaadni. Enélkül nem fordulhattam a hatóságokhoz, nem hagyhattam el az országot, és nem tudtam igazolni a személyazonosságomat. A munkáltatóm többször megfenyegetett azzal, hogy feljelent a bevándorlási hatóságoknál, ha nem fizetem vissza az utazásom költségeit. Nem engedték meg, hogy pihenjek, és azt sem, hogy másokkal az anyanyelvemen beszéljek." (Egy Peruban dolgozó filippínó nő beszámolója).

94 ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.7. harmadik bekezdés.

95 ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.3.

96 Global Cause: I couldn't stand living like a slave, 2017. E mechanizmus működését szemléletesen illusztrálja annak a togói származású nőnek az esete, akit Bejrútban egy tehetős család háztartási alkalmazottként tartott embertelen, rabszolgasághoz hasonló körülmények között: „El akartam menni, de folyamatosan figyeltek, és rendszeresen bezártak, ráadásul még nem fizettek ki. Egy nap kértem, hogy elmehessek, de az asszony azt mondta, hogy sok pénzt költöttek arra, hogy ott legyek, ezért fizetés nélkül kellett maradnom tizenöt hónapig." A teljes jogeset a következő linken elérhető: *www.globalcause.co.uk/labour-exploitation/i-couldnt-stand-living-like-a-slave/.*

– Megtévesztés, félrevezetés: A munkavállalókat rendszerint félrevezetik a munkafeltételekről, a fizetésről, a munkavégzés természetéről, a munkakörről, a lakhatási körülményekről, és a nekik tett ígéretek nem teljesülnek.[97] Az ígértek lehetnek szóbeli vagy írásbeli vállalások, azonban azokból semmi nem valósul meg. Olyan eset is előfordul, amikor „a migráns munkavállalók a migráció előtt aláírhatják az eredeti, elfogadható feltételeket tartalmazó megállapodást, majd a célországba érkezésük után arra kényszerítik őket, hogy írjanak alá egy úgynevezett „helyettesítő" szerződést a munkába állás feltételeként. Ez a második szerződés lehet olyan nyelven, amelyet nem értenek, tartalmazhat jóval kedvezőtlenebb feltételeket vagy akár teljesen más munkakört is, mint amiben korábban megállapodtak".[98]
– Izoláció: A migráns munkavállalókat teljesen elszigetelten, gyakran távoli területeken tartják, ami megakadályozza őket abban, hogy segítséget kérjenek, vagy kapcsolatba lépjenek a külvilággal.[99] Az elszigetelés megvalósulhat fizikailag (pl. távoli gyártelepek, őrzött szállások), a kommunikáció korlátozásával (pl. telefonhasználat tiltása), de teljes társadalmi izolációval is.
– Fizikai és szexuális erőszak: A kényszermunka legerősebb és legbrutálisabb indikátora. Az erőszak megnyilvánulási módjai lehetnek a fizikai bántalmazás, fenyegetés, kényszerítés, szexuális erőszak, a dolgozók pszichológiai kontroll alatt tartása. Idetartozik többek között az a gyakorlat, amikor a munkavállalókat alkohol vagy kábítószer fogyasztására kényszerítik a felettük való nagyobb kontroll érdekében.[100] Az erőszak formái a kényszerített szexuális cselekményektől a rendszeres háztartási munkára kötelezésig terjedhetnek a rendes munkaköri feladatokon túl.[101] „Egyes esetekben a dolgozókat azzal fenyegetik, hogy hozzátartozóik ellen követnek el erőszakot, ha engedetlenek, vagy arra kényszerítik őket, hogy végignézzék munkatársaik bántalmazását, elrettentésként, a panasztétel, a szökési kísérlet vagy a segítségkérés megakadályozása érdekében."[102]
– Munkabérek visszatartása: Amennyiben a munkabérek késedelmes kifizetését vagy teljes visszatartását a kényszermunka eszközeként, rendszeresen és tudatosan alkalmazzák, a munkáltató célja egyértelműen a munkavállalók magához kötése. Ilyen esetekben a bérvisszatartás a munkavállalók mozgásterének korlátozását szolgálja: a csapdahelyzetbe került dolgozók gyakran kénytelenek a bántalmazó munkáltatónál maradni abban a reményben, hogy egyszer hozzájutnak a számukra jogszerűen járó munkabérhez.[103] Kényszermunka esetén – különösen ha más indikátorok is fennállak az adott munkaviszony tekintetében (pl. személyi dokumentumok visszatartása) – különösen nehéz a ki nem fizetett munkabérek

[97] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.2.
[98] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.2. 7. bekezdés.
[99] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.4. Lásd a további jogesetet: ILO: Fighting Forced Labour: The Example of Brazil. 62. Case 21.
[100] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 13.
[101] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.5.
[102] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) pont 3.5. 2. bekezdés.
[103] ILO: *Indicators of Forced Labour* (76. lj.) 21. pont 3.8.

bizonyítása, mivel gyakran a munkáltatók valótlan bérjegyzékeket tartanak fenn a látszat miatt, szélsőséges estben a munkavállalók bankszámlái felett is ellenőrzést gyakorolhatnak.[104]

A fenti indikátorokon túlmenően számos esetben a munkavállalóknak nincs írásbeli szerződésük, túlórára vannak kényszerítve, amely extrém túlóraszámot is eredményezhet, és veszélyes vagy egészségtelen munkakörülmények között kell dolgozniuk, méltatlan szállásokon kell élniük, mindezeket a megfélemlítés és fenyegetés eszközeivel kényszerítik ki.[105]

5. A MODERN RABSZOLGASÁG STRUKTURÁLIS KOCKÁZATAI ÉS KEZELÉSI MECHANIZMUSAI A KOMPLEX ELLÁTÁSI LÁNCOKBAN

5. 1. REJTETT KOCKÁZATOK A TÖBBSZINTŰ ELLÁTÁSI LÁNCOKBAN

A modern rabszolgaság kockázata széles körben elterjedt és rendszerszintű, különösen az összetett, többrétegű ellátási láncokban. A jelenséget a teljesen legális és széles körben használt („mainstream") termelési struktúrák is magukban hordozzák, és nem korlátozódik kizárólag a nem formális vagy illegális szektorokra. A kritikus, rejtett kockázat abban áll, hogy a vállalatok gyakran olyan, az ellátási lánc első szintjén tevékenykedő beszállítóktól szerzik be termékeiket, amelyek teljesen megfelelnek a szerződésben rögzített követelményeknek, beleértve ebbe a modern rabszolgaság kiszűrésére és megszüntetésére irányuló belső szabályzatoknak történő megfelelést is. Mindeközben az ellátási lánc alsóbb szintjein (pl. 3., 5., 12. stb. beszállítói szint) található beszállítók által kitermelt nyersanyagok vagy legyártott termékek továbbra is kényszermunkával készül(het)nek, mivel a vállalatoknak korlátozott rálátásuk van a beszállítói lánc alsóbb szintjein tevékenykedő szereplők szabályoknak történő megfelelésére, mint ahogyan kontrollt sem gyakorolnak a teljesítésük felett. Ezen alsóbb szinteken történik rendszerint a nyersanyag kitermelése vagy azok feldolgozásának első fázisai, amelyek gyakran tömegesen foglalkoztatják a munkavállalókat alvállalkozói láncolatokon keresztül, ahogyan azt Gold, Trautrims, Trodd tanulmányukban megfogalmazzák „a rabszolgamunkával előállított árucikkek elválaszthatatlanul összekeverednek más eredetű termékekkel a fogyasztó felé vezető ellátási lánc következő szintjén, például az exportőröknél vagy a nagykereskedőknél. Ennek következtében a rabszolgamunka alkalmazása nagyrészt rejtve marad az iparosodott világ nagy fogyasztói piacain működő fókuszvállalatok előtt."[106] Ez

[104] ILO: *Indicators of Forced Labour.* 21. pont 3.8. 5. bekezdés (76. lj.).
[105] ILO: *Indicators of Forced Labour.* 25, 27. pont 3.6., 3.10., 3.11. (76. lj.).
[106] Stefan Gold – Alexander Trautrims – Zoe Trodd: „Modern slavery challenges to supply chain management" *Supply Chain Management: an International Journal* 2015/5. 485–494., *https://doi.org/10.1108/scm-02-2015-0046.*

az átláthatatlanság rendkívül megnehezíti a kizsákmányolás nyomon követését és a végtermékből annak teljes terjedelmében történő felszámolását.

5. 2. A MODERN RABSZOLGASÁG KEZELÉSE A KOMPLEX ELLÁTÁSI LÁNCOKBAN

Minden vállalat felelősséggel tartozik azért, hogy feltárja és kezelje a saját működésében és ellátási láncában megjelenő kizsákmányoló gyakorlatokat, továbbá mérsékelje azok szélesebb körű hatását a munkavállalók jogaira, végső soron pedig az emberkereskedelemre. A globális, határokon átnyúlóan működő és összetett vállalati struktúrákban a beszerzési osztály kulcsszerepet játszik az ellátási láncban megjelenő emberi jogi kockázatok azonosításában, feltárásában és enyhítésében. A beszerzési funkció egy vállalati működési modellben az elsődleges védelmi vonal, akik elsőként veszik fel a kapcsolatot a beszállítókkal, tudással és tapasztalattal rendelkeznek a kereskedelmi és logisztikai folyamatok tekintetében, így a modern rabszolgaság kockázatainak kezelésében is kiemelt szereppel rendelkeznek. Megfelelő, a beszállítókat a szerződéskötést megelőző átvilágítási eljárással jelentősen csökkenthető a modern rabszolgaság előfordulása. Az alábbiakban azokat az intézkedéseket, beavatkozási pontokat azonosítom, amelyek mentén a vállalatok érdemi és tényleges lépéseket tehetnek a modern rabszolgaság megelőzése és kezelése érdekében ellátási láncaikban.

Egyes, jogszabályban meghatározott méretű és profilú nagyvállalatok kötelesek éves modern rabszolgasággal kapcsolatos nyilatkozatot közzétenni (lásd jelen tanulmány 3. pont), amelyben számot adnak azokról az intézkedésekről és folyamatokról, amelyeket saját működésükben és ellátási láncaikban a modern rabszolgaság megelőzése és kezelése érdekében alkalmaznak.[107]

Azok a globális vállalatok, amelyek ténylegesen és hatékonyan kívánnak fellépni a modern rabszolgaság ellen az ellátási láncukban, kötelesek megfelelni az *ENSZ Üzleti és Emberi Jogi Irányelveinek* („Megvédeni, tiszteletben tartani és jóvátételt biztosítani" keretrendszer),[108] és ennek érdekében a következő stratégiai compliance-intézkedések vezethetők be:

– Valamennyi globális nagyvállalat köteles emberi jogi belső szabályzat[109] kidolgozására és bevezetésére a szervezeten belül. A vállalatoknak egy, a legfelső vezetés

[107] Amennyiben egy vállalat meghatározott jogszabályok hatálya alá tartozik, köteles nyilvánosan beszámolni azokról a lépésekről, amelyekkel a modern rabszolgaság kockázatát mérsékli az ellátási láncában. Többek között az alábbi jelenleg hatályos jogszabályok írnak elő ilyen jelentéstételi kötelezettséget: UK Modern slavery Act – Anglia, Duty of Vigilance Law – Franciaország, Australia Modern Slavery Act – Ausztrália, Supply Chain Due Diligence Act – Németország, Canadian Fighting Against Forced Labour and Child Labour in Supply Chains Act – Kanada, California Transparency in Supply Chains Act – Ameriaki Egyesült Államok, EU Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) – Európai Unió.

[108] United Nations (42. lj.).

[109] United Nations (42. lj.) 16. cikk.

által jóváhagyott belső szabályzatban rögzíteniük kell az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó elkötelezettségüket, a vállalat alapelveit, tartalmaznia kell a munkavállalók és üzleti partnerek iránti elvárásokat, nyilvánosan hozzáférhetőnek kell lennie, és be kell épülnie a vállalat működési politikáiba és folyamataiba.[110] A vállalatoknak továbbá üzleti működésükben alkalmazniuk kell az emberi jogi átvilágítás folyamatát a kockázatok azonosítására, megelőzésére és mérséklésére, emellett olyan eljárásokat kell működtetniük, amelyek biztosítják, hogy a feltárt hiányosságokat és nem megfelelő intézkedéseket hatékonyan kijavítják.[111]

– A kockázatfelmérési folyamat során el kell végezni az emberi jogi kockázatok értékelését, és be kell építeni az emberi jogi átvilágítás folyamatot[112] az üzleti működésbe. A kiértékelés során el kell készíteni az adott vállalat tevékenységi portfoliója alapján azt a kockázati térképet, amely beazonosítja az emberi jogok tekintetében magas kockázatú beszerzési kategóriákat a folyamatban. A vállalatok kötelesek beazonosítani, megelőzni, mérsékelni és ellenőrzési mechanizmusok útján nyomon követni az emberi jogi jogsértéseket, továbbá kötelesek megfelelő tájékoztatást nyújtani az ezek kezelésére irányuló intézkedéseikről.[113] Az átvilágítást minél hamarabb el kell végezni egy új beszállító esetén, mert az emberi jogi kockázatok a szerződések megkötését követően növekedhetnek. A vállalatoknak különösen figyelniük kell arra, hogy működési modellükben kiszűrjék a bűnsegédi alakzatok kockázatát is. „A nemzetközi büntetőjogi gyakorlat szerint a bűnsegéd releváns mércéje az, ha valaki tudatosan nyújt gyakorlati segítséget vagy bátorítást, amely érdemben hozzájárul a bűncselekmény elkövetéséhez."[114] A magyar Btk. szerint „bűnsegéd az, aki bűncselekmény elkövetéséhez másnak szándékosan segítséget nyújt".[115] Ez a segítség megnyilvánulhat anyagi jellegű, pszichikai jellegű vagy egyéb konkrét segítség formájában is, amely megkönnyíti vagy elősegíti a bűncselekmény végrehajtását. Az emberi jogi átvilágítási folyamat ennek kiszűrésében nyújt nagy támogatást, mivel a vállalatok ezzel minden észszerű és elvárható lépést megtesznek a kockázatok minimalizálása érdekében.[116] Tekintve, hogy komplex beszállítói láncok esetén nem lehetséges a beszállítási láncot teljes egészében átvilágítani, így a gyakorlatban a vállalatok „kockázat alapú működési modelleket" alkalmaznak, azaz behatárolják azon országokat, ágazatokat, beszerzési kategóriákat, szolgáltatásokat, amelyek igénybevétele esetén az átvilágítási eljárást mindenképpen elvégzik.

– A beszállítókkal kötött szerződésekben szerepeltetni kell olyan szerződéses rendelkezéseket, amelyek (i) biztosítják, hogy az emberi jogi szabályzatok az ellátási lánc egészére – ideértve az üzleti partnereket is – alkalmazandó legyen (*flow-down clause*), (ii) meghatározzák a jogsértések következményeit, (iii) fenntartják

[110] United Nations (42. lj.) 16. cikk.
[111] United Nations (42. lj.) 15. cikk
[112] United Nations (42. lj.) 17. cikk.
[113] United Nations (42. lj.) 17–18. cikk
[114] United Nations (42. lj.) 17. cikk, 18. kommentár.
[115] 2012. évi C. törvény, a Büntető Törvénykönyvről, 14. § (2) bekezdés.
[116] United Nations (42. lj.) 17. cikk, 8. kommentár.

a vállalat részére a helyszíni auditok elvégzéséhez szükséges szerződéses jogokat (ún. *on-site audit clause*). Ezen jogok rögzítése esetén a vállalat megfelelő jogi kontrollt tud gyakorolni a beszállítói tevékenysége felett.

Az on-site auditok hatékonyságára mutat rá az az empirikus tanulmány,[117] amely szerint a célzott audit lényegesen hatékonyabb a modern rabszolgaság fő indikátorainak azonosításában, mivel az end-to-end toborzási folyamatot teljességében vizsgálja, és a külsős toborzó ügynökségek vizsgálatára is kiterjed. Az ilyen auditok hatékonyságát jelentősen növeli a külső szereplőkkel – különösen helyi civil szervezetekkel – való együttműködés, amely során a felek együttműködnek az etikus toborzás folyamatának kialakításában, növelve ezzel a transzparenciát. A tanulmány konklúziója szerint a célzott audit megbízhatóbb és mélyebb feltárást tesz lehetővé, így kulcsszerepet játszik a modern rabszolgaság felismerésében és az arra adott megfelelő vállalati reakciók kialakításában, amely meghatározza a beszállítói lánc kezelésére vonatkozó belső intézkedéseket is.[118]

– A vállalkozások kötelesek hatásvizsgálatot lefolytatni a tekintetben, hogy milyen hátrányos emberi jogi jogkövetkezményeket okoz tevékenységük, és ezeket megfelelően kötelesek kezelni. A feltárt kockázatokat be kell építeniük meglévő üzleti és beszerzési folyamataiba, meg kell hozniuk a tevékenységi portfóliójuk szerinti korrekciós intézkedéseket, amelyek képesek a hátrányos következményeket megszüntetni vagy megelőzni. Amennyiben azok már bekövetkeztek, akkor kötelesek arányos jóvátételt eszközölni. A hatásvizsgálat során számba kell venni a tényleges és potenciális jogi következményeket is.[119] Abban az esetben, ha a vállalat emberi jogi jogsértést tapasztal a beszállítói tevékenysége során, köteles a jogsértést megszüntetni, és mérlegelni, ha a szerződéses kapcsolat megszüntetésének a szükségessége merül fel, annak minden vonatkozó következményének gondos vizsgálatával. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet iránymutatása[120] alapján is érdemes külsős szakértőt bevonni az esetek kivizsgálásához, illetve megfontolni, hogy meghatározott ösztönzők bevezetése vagy az együttműködés erősítése a beszállítói láncban hatékonyan tudja-e felszámolni a jogsértéseket. Vannak esetek, amikor a sértettek jóval rosszabb helyzetbe kerülhetnek, ha a vállalat felmondási jogával élve megszünteti a jogviszonyt. Ugyanakkor, ha azt nem teszi, akkor mérlegelnie kell annak kockázatát, hogy a jogsértés ellenére bent hagyja a beszállítói láncolatban a jogsértőt, azonban ebben az esetben a vállalatnak tudnia kell igazolni, hogy érdemi intézkedéseket tett a jogsérelem orvoslása érdekében, és egyben fel kell készülnie arra, hogy viselje a kapcsolat fenntartásából eredő esetleges reputációs, pénzügyi vagy jogi következményeket is.[121]

[117] Amy V. Benstead – Linda C. Hendry – Mark Stevenson: „Detecting and Remediating Modern Slavery in Supply Chains: A Targeted Audit Approach" *Production Planning & Control* 2021/13. 1136–1157., 1148–1149, *https://doi.org/10.1080/09537287.2020.1795290*.

[118] Benstead–Hendry–Stevenson (117. lj.) 1148–1149.

[119] United Nations (42. lj.) 19. cikk, 21. kommentár.

[120] United Nations (42. lj.) 19. cikk, 22. kommentár.

[121] United Nations (42. lj.) 19. cikk, 22. kommentár.

– A bevezetett intézkedések hatékonyságának nyomon követése kiemelt feladata egy vállalatnak. Ehhez olyan kontrollmechanizmusokat kell alkalmaznia, amelyeket más üzleti folyamataiban is használ, pl. mérőszámok, jelentések és panaszkezelési folyamatok működtetése, amelyek közvetlen visszajelzést biztosíthatnak a vállalatnak az emberi jogi átvilágítási folyamat hatékonyságáról a beszállítói láncból.[122]
– Amennyiben a vállalat azonosítja érintettségét valamely emberi jogi jogsértésben, úgy köteles jogszerű és legitim eljárások keretében a jogsérelem orvoslására, büntetőjogi tényállás megvalósulása esetén a hatóságokkal történő együttműködésre.[123]
– A munkavállalók oktatása[124] kiemelten fontos annak érdekében, hogy a kidolgozott szabályzatok és belső eljárások, amelyek a modern rabszolgaság jellemzői alapján célozzák kiszűrni az emberi jogi jogsértéseket a beszállítói értékláncokban, megfelelően manifesztálódjanak a mindennapi üzleti gyakorlatban is. Továbbá elengedhetetlen, hogy a vállalat a beszállítói körében célzott képzések révén erősítse az etikus működés iránti tudatosságot, egyértelműen ismertetve velük az emberi jogokra vonatkozó minimumkövetelményeket, valamint a modern rabszolgaság – esetleg korábban nem ismert – kockázatait, mind a vállalat, mind pedig saját ellátási láncuk szempontjából.

Jó gyakorlatnak tekinthető, ha a vállalat a szerződéskötést megelőzően valamennyi beszállítótól megköveteli egy modern rabszolgasággal kapcsolatos előzetes átvilágítási kérdőív kitöltését.[125] Számos állami és kormányzati szerv közzétett olyan mintadokumentumot, amely könnyen adaptálható az adott iparág, vállalkozás és ellátási lánc tekintetében.[126] Az átvilágítás jelentőségét jól érzékelteti, hogy a nagy multinacionális vállalatok gyakran több millió dollár értékű, éveken átívelő keretszerződéseket kötnek egy-egy beszállítóval. Amennyiben a beszállító a modern rabszolgaság kockázatainak vizsgálata során a magas kockázatot jelző ún. „red flag" minősítést kap, az akár azonnal az üzleti lehetőség elvesztéséhez vezet, mivel a vállalat nem fog szerződést kötni egy olyan beszállítóval, akivel kapcsolatosan már a szerződéskötést megelőzően is jogi aggályok merülnek fel. Ennek következtében a beszállítók rendszerint mindent megtesznek annak érdekében, hogy a megfelelő eljárásokat és intézkedéseket bevezessék a szerződés elnyeréséhez, amelyhez a vállalat maga is támogatást nyújt a beszállítónak abban, hogy meghatározza, milyen konkrét lépé-

[122] United Nations (42. lj.) 20. cikk, 23. kommentár.
[123] United Nations (42. lj.) 22. cikk.
[124] United Nations (42. lj.) 16. cikk, 17. kommentár.
[125] UK Government Cabinet Office. Updated February 2025. *Guidance PPN 009: Tackling modern slavery in government supply chains.* Annex A: Examples of model evaluation questions for suppliers in respect of the workers and supply chain that will deliver the contract. *www.gov.uk/government/publications/ppn-009-tackling-modern-slavery-in-government-supply-chains/ppn-009-guidance-on-tackling-modern-slavery-in-government-supply-chains-html.*
[126] További példák a jó gyakorlatok bemutatására: UNICEF Supplier Sustainability Questionnaire: UNICEF (United Nations Children's Fund). September 2019; The Norwegian Government's Standard Self-Assessment Questionnaire: Agency for Public and Financial Management (DFØ) in Norway under the Ministry of Finance. June 2022.

sek szükségesek a megfelelés eléréséhez, végső soron pedig a modern rabszolgaság indikátorainak és magának a jelenségnek a felszámolásához. Az átvilágítási eljárás legfontosabb értéke az üzleti működésben az, hogy a vállalatok – kockázataik csökkentése és a jelenség felszámolása érdekében – gyakran csak akkor kötnek szerződést, ha a beszállító az átvilágítási folyamat során bizonyította a megfelelését, elfogadta a vállalat szabályzatait, és megfelelő garanciákat nyújt arra, hogy az alvállalkozói tekintetében is fenntartja a szabályok betartatását.

Összességében megállapítható, hogy a beszállítók ezekben a helyzetekben rendkívül együttműködők, még akkor is, ha a vállalat egy már fennálló szerződés teljesítése során tár fel a modern rabszolgaságra utaló jeleket. Ilyen esetekben ugyanis a vállalat – az aláírt szerződés rendelkezéseinek függvényében – akár jogosult lehet a többéves szerződést felmondani, és kivonni tevékenységét a kockázatos területről. Következésképpen a beszállító mindent megtesz e hiányosságok megszüntetése érdekében, amely akár több évet is igénybe vehet, például akkor, ha olyan beszállítóról van szó, amely több ezer munkavállalót foglalkoztat egy összetett, több évig tartó kivitelezési projektben. Ugyanakkor ahogyan azt Stefan Gold – Alexander Trautrims – Zoe Trodd fontos kutatása is hangsúlyozza, egy szerződés megszüntetésével az adott vállalat még kedvezőtlenebb helyzetbe taszíthatja a modern rabszolgaság elszenvedőit, az áldozatokat, végső soron az egész régiót, mivel a versenytársak könnyen átvehetik az irányítást, ennélfogva a vállalatoknak nemcsak kockázatminimalizálási szempontból, hanem a beszállítói régiók társadalmi-gazdasági viszonyainak javítása érdekében is felelősen kell fellépniük a modern rabszolgaság felszámolásáért.[127]

6. A JOGI SZEMÉLYEKKEL SZEMBEN ALKALMAZHATÓ BÜNTETŐJOGI INTÉZKEDÉSEK EMBERKERESKEDELEM ÉS KÉNYSZERMUNKA ESETÉN

A jogi személyek büntetőjogi szankcionálásnak normatív alapja Magyarországon már 2026-ot megelőzően is fennállt. A jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Jszbt.) értelmében ugyanis a jogi személy felelősségét szándékos bűncselekmény elkövetése esetén már korábban is meg lehetett állapítani, így ez a felelősségi kör az emberkereskedelem tényállásának megvalósulására is kiterjedt. Ugyanakkor a modern rabszolgaság területét is érintő különösen releváns fejleményre szeretném felhívni a figyelmet, mivel a Jszbt. rendelkezései 2026. január 1-i hatállyal módosultak,[128]

[127] Gold–Trautrims–Trodd (99. lj.). Lásd még: „Mindez arra mutat rá, hogy a fókuszvállalatok felelősséggel tartoznak azokért a régiókért, ahonnan beszerzéseiket végzik. A vállalati válaszoknak ezért túl kell mutatniuk a puszta kockázatminimalizáláson (például a jogi felelősségre vonás vagy reputációs kár elkerülésén), és arra kell irányulniuk, hogy a rabszolgamunkát – valamint az azt előidéző társadalmi-gazdasági feltételeket – felszámolják azokban a térségekben, ahol annak alkalmazását azonosították."

[128] A Jszbt.-t módosító törvényjavaslatot a 2025. XLIX. törvénnyel hirdették ki 2025. június 19-én.

amely szerint a törvényben meghatározott tényállás fennállása esetén a jogalkotó kiszélesíti a jogi személy vezetőjének felelősségi körét azáltal, hogy a gondatlanságon alapuló szubjektív elemet is elegendőnek tekint egy vállalat elleni büntetőjogi intézkedés feltételeként abban az esetben, ha jogi személy tagja vagy alkalmazottja követ el bűncselekményt. Ahogyan azt Jancsó Gábor megfogalmazza, „az új szabályozás egyértelművé teszi, hogy a vezető bűncselekmény észlelésével kapcsolatos gondatlan mulasztása esetén alkalmazhatók a jogi személlyel szemben intézkedések".[129] A Jszbt. 2. § (1) bekezdés c) pontja alapján a jogi személlyel szembeni intézkedés alkalmazásának feltétele, hogy a bűncselekményt a jogi személy tagja vagy alkalmazottja a jogi személy javára előny szerzés céljából, vagy a jogi személy tevékenységének, erőforrásainak, eszközeinek felhasználásával a jogi személy tevékenységi körében követte el, és a Jszbt. 2. § (1) bekezdés cb) pont második fordulata szerint „a jogi személy vezetője gondatlanságból nem tudott arról, hogy bűncselekmény elkövetése készül vagy bűncselekményt követnek el és ezért a bűncselekmény elkövetése megakadályozásához szükséges intézkedést nem teljesített".[130]

A Jszbt. törvényi rendelkezésből kitűnik, hogy magyar joghatóság alatt súlyos szankciókat vonhat maga után az emberkereskedelem és kényszermunka tényállásának megvalósítása a jogi személyekre vonatkozó büntetőjogi intézkedések tekintetében is, mindamellett a természetes személy büntetőjogi felelősségét a magyar Btk. rendelkezései alapján állapítják meg.

Annak ellenére, hogy a Jszbt. új rendelkezése [2. § (1) bekezdés cb) pont] expressis verbis nem tartalmazza a gazdálkodó szervezetek vezető tisztségviselőire vonatkozó, a Btk.-ban bizonyos tényállásoknál[131] meghatározott felügyeleti-ellenőrzési kötelezettség teljesítését, a gyakorlatban azonban kizárólag valamilyen típusú ellenőrzési intézkedés megtétele esetén lehetséges az, hogy a vezető észlelje, hogy *a jogi személy tagja vagy alkalmazottja bűncselekmény elkövetésére készül, vagy bűncselekményt követ el*, és ezáltal *megtegye a megakadályozáshoz szükséges intézkedéseket*. Álláspontom szerint a Jszbt.-ben definiált vezetővel szemben támasztott elvárások funkciójában hasonlóak a Btk.-ban szereplő vezetői ellenőrzési és felügyeleti kötelezettséggel, de a Jszbt. nem normatív kötelezettséget állapít meg, mint a Btk.-ban meghatározott tényállások. Molnár Erzsébet monográfiájában[132] a vezetőket érintő speciális büntetőjogi felelősséggel foglalkozik, kifejezetten azon tényállások elemzésével, amikor a szervezet tagja vagy alkalmazottja által elkövetett bűncselekmény kapcsán állapítható meg a vezetői felelősség. A vezető gondatlan mulasztása kapcsán tett megállapításai álláspontom szerint adaptálhatók a Jszbt. 2. § (1) bekezdés cb) pont rendelkezésére is. Molnár szerint „(a) mulasztás normatív

[129] Jancsó Gábor: „Jogi személlyel szembeni büntetőeljárás – a 2001. évi CIV. törvény 2025. évi novellája" *Belügyi Szemle 73*(11), 2337–2360., 2350., *https://doi.org/10.38146/bsz-ajia.2025.v73.i11.pp2337-2360*.

[130] 2001. évi CIV. 2. § (1) bek. cb) pont, második fordulata.

[131] Lásd a hivatali vesztegetéshez kapcsolódó vezetői felelősség körében Btk. 293. § (4)–(5) bek., valamint a költségvetési csaláshoz kapcsolódó felügyeleti vagy ellenőrzési kötelezettség elmulasztásának tényállása Btk. 397. §.

[132] Molnár Erzsébet: *A gazdálkodó szervezet vezetőjének speciális büntetőjogi felelőssége* (Szeged: Iurisperitus 2020) 157.

alapját képező cselekvési kötelezettség, valamint a hanyag gondatlanság objektív kritériumaként vizsgálandó objektív gondossági kötelezettségnek a tiszta mulasztásos, keretdiszpozíciós tényállási szerkezetű speciális vezetői felelősségi deliktumok tekintetében álláspontom szerint reálisan áll fenn az elkövetési magatartás esetén a hanyagság objektív kritériumának automatikus vélelmezése, amely magában rejti a bűnösségen alapul felelősség elvének sérelmét."[133] Így tehát a felelősség ez irányú kiterjesztése szinte objektív felelősséget teremt.

A Jszbt. új rendelkezése különösen érdekes compliance-szemszögből, mivel felveti annak kérdését, hogy általában a vállalati vezetőkre telepített ellenőrzési jogkör – amelyeket jogszabályok kifejezetten előírnak vagy egyéb módon kikényszerítenek – a gyakorlatban nem pusztán kötelezettségként jelennek meg, hanem adott esetben *védelmi funkciót* is betölthetnek azáltal, hogy a rögzített elvárások megfelelő teljesítése és alkalmazása az üzleti folyamatokba a vezetőt – és a vállalatot – ténylegesen megvédik az adott tényállás bekövetkezésétől.[134] Ennélfogva minden vállalat, illetve annak vezetője számára létfontosságú lehet a jelen tanulmányban részletesen tárgyalt, a modern rabszolgaságot megelőzni és feltárni célzott compliance-program javaslat (lásd 5. pont), amelyet a vállalat kockázati térképe alapján kell kidolgozni és megfelelően implementálni az üzleti folyamatokba.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

A modern rabszolgaság problémája nem szüntethető meg pusztán kriminalizációval és jogszabályi eszközökkel, mivel a jelenséget a kiváltó strukturális okokkal együtt kell értelmezni és kezelni. A vállalatok társadalmi felelősségvállalásuk keretében a jogszabályi minimumkövetelményeken túlmutató intézkedéseket is tehetnek. Amennyiben az emberi jogi átvilágítási folyamatot beépítik a mindennapi üzleti működésükbe, a vonatkozó compliance/megfelelési programot kidolgozzák – szabályzattal, iránymutatásokkal, hatékony tréningekkel a munkavállalók számára; beszállítói szerződésekbe épített speciális klauzulákkal biztosítják az emberi jogi követelmények érvényesülését; erőforrást allokálnak arra, hogy az átvilágítást lefolytassák a szerződéskötést megelőzően, és annak végeredményét megfelelően implementálják az üzleti folyamataikba; on-site auditokat végeznek külsős szakértő szervezetek bevonásával – azzal már egyértelműen rákényszerítik a szerződő partnerüket arra, hogy a modern rabszolgaság indikátorainak számító legsúlyosabb emberi jogi jogsértéseket nemcsak saját működési körében, de alvállalkozóik körében is betartassák az értékláncban. Elengedhetetlen ugyanakkor az, hogy a vállalatok – a helyi hatóságokkal és civil szervezetekkel együttműködve a társadalmi felelősségvállalás égisze alatt edukációs anyagokkal és továbbképzésekkel terjesszék

[133] Molnár (132. lj.) 157.

[134] Vö: Molnár Erzsébet: „A compliance (megfelelőség) kialakulása, jelentése és jelentősége a jogászi munkában" in Ambrus István (szerk.): *Magyarázat a compliance szabályairól I.* (Budapest: Wolters Kluwer 2021) 26.

a megfelelő üzleti gyakorlatokat, és megismertessék a munkavállalókkal – különösen a külföldiekkel – a jogaikat.

A megfelelési programok jelentőségét és a compliance-funkció üzleti szervezetbe való szerves beépítésének szükségességét nem lehet eléggé kiemelni, hiszen preventív szerepük a mindennapi üzletmenetben elengedhetetlen a mai, globálisan működő, szankciós környezetben. Különösen, mivel, a jelen tanulmányban is bemutatott jogalkotási trendeket figyelve a vállalati vezetők ellenőrzési jogkörük gyakorlása körében egyre szélesebb körben vonhatók felelősségre, és ezen felelősség nem merül ki pusztán az individuális büntetőjogi megítélésben, tekintve, hogy a vállalat is büntető intézkedésekre, közigazgatási bírságokra, kártérítésre kötelezhető, de reputációt érintő veszteségek is jelentős károkat tudnak okozni. E körülményekre tekintettel a megfelelő preventív intézkedéseknek a mindennapi üzleti és irányítási folyamatokba történő rendszerszerű integrálása nem pusztán ajánlott, hanem kifejezetten indokolt és elvárható. Ahogyan Jacsó Judit megfogalmazza, „a felelősség nem kerülhető el és nem csökkenthető pusztán a compliance-szervezet integrálásával. A compliance-programoknak hatékonyan hozzá kell járulniuk a vállalat szabályoknak megfelelő működéséhez."[135]

A modern rabszolgaság és a kényszermunka teljességgel elfogadhatatlan, és a világ valamennyi jogrendszere súlyos, rendszerszintű emberi jogi és büntetőjogi jogsértésként szankcionálja, ugyanakkor mégis létező jelenség. Noha az elmúlt években jelentősen megerősödött a globális szabályozási környezet – ahogyan arra jelen tanulmányban is rámutattam, egyre több ország vezet be kötelező átvilágítási (*due diligence*) kötelezettségeket és ellátásilánc-ellenőrzési törvényeket. A gyakorlat mégis azt mutatja, hogy ezek a szabályok sok helyen nem rendelkeznek megfelelő végrehajtási-kényszerítő erővel. Ez azt jelzi, hogy a modern rabszolgaság elleni küzdelemben további, jelentős erősítésre van szükség, különösen az ellenőrzés és a végrehajtás területén. A jogszabályi előírások betartása ugyanakkor nem csupán formai megfelelés: a modern rabszolgaság elleni fellépés alapvető etikai és erkölcsi kötelességünk is, mindenki felelőssége egy vállalaton, hatóságon, civil szervezeten belül, olyan felelősség, amely a sérülékeny helyzetben lévő személyek védelmét és a tisztességes vállalati működés fenntartását szolgálja.

A jövőkép az, hogy az emberi jogi átvilágítás minden üzleti döntés szerves részévé váljon, ahol emberi jogi kockázatok merülhetnek fel. A modern rabszolgaság felszámolása tehát nem csupán egy feladat, hanem az örökségünk is egyben, amelyet a következő generációk számára hagyunk hátra – egy méltányosabb világ ígéreteként.

[135] Jacsó Judit: „A vállalatok büntetőjogi és közigazgatási jogi felelőssége" *Miskolci Jogi Szemle* 2022/5. (3. különszám) 110–126., 124., *https://doi.org/10.32980/mjsz.2022.5.2191.*

SZENTE ZOLTÁN*

TÍZ ÉV A KORMÁNY SZOLGÁLATÁBAN – AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZÉSI STRATÉGIÁI A POLITIKAILAG FONTOS ÜGYEKBEN, 2016–2026**

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.04

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a magyar Alkotmánybíróság (AB) a 2016 és 2026 közötti időszakban – amikor a testület kizárólag a kormánypártok által jelölt tagokból állt – milyen értelmezési stratégiákat alkalmazott a politikailag kiemelt jelentőségű ügyekben. A cikk alapjául szolgáló kutatás abból a kérdésből indult ki, hogy az AB politikai „foglyul ejtése" (court-packing) milyen hatással volt az alkotmánybíráskodás gyakorlatára, és empirikus elemzéssel kívánja igazolni, hogy az Alkotmánybíróság következetesen a kormányzati politikai érdekek érvényesülését segítette elő. A vizsgálat alapját a 2016 áprilisa és 2026 áprilisa között hozott, az Orbán-kormányok alatt született jogalkotás alkotmányosságát érintő határozatok adatbázisa képezi, amelyből a szerző külön kritériumrendszer alapján azonosítja a politikailag fontos ügyeket. A tanulmány elméleti keretet ad a visszaélésszerű alkotmányértelmezés fogalmának, majd bemutatja azokat az eljárási és értelmezési technikákat – így például a döntések indokolatlan késleltetését, a hatáskör átértelmezését, a korábbi doktrínáktól való indokolatlan eltérést, az alkotmányos követelmények és mulasztásos alkotmánysértések sajátos alkalmazását, valamint az indítványozói érvek szelektív kezelését –, amelyek révén a testület a vitatott jogszabályok érvényben tartását biztosította. A szerző amellett érvel, hogy e módszerek rendszeres és tendenciózus alkalmazása az Alkotmánybíróság politikailag elfogult működését és alkotmányos szerepének átalakulását bizonyítja. A tanulmány ezzel új empirikus bizonyítékokkal és kvalitatív igazolással kíván hozzájárulni az alkotmányos demokrácia leépítéséről és a foglyul ejtett alkotmánybíróságok működéséről szóló tudományos diskurzushoz, valamint a magyar Alkotmánybíróság 2010 utáni szerepének és értelmezési gyakorlatának kritikai értékeléséhez.

1. BEVEZETÉS

Magyarországon a 2010. évi parlamenti választásokat követő tekintélyelvű átmenet egyik legelső fázisa az Alkotmánybíróság (AB) politikai kontroll alá helyezése volt

* DSc, kutatóprofesszor, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: *szente.zoltan@tk.elte.hu*.

** A tanulmány a Political Concepts in Constitutional Adjudication: A Paired Comparison of Hungary and Slovakia (CONSTAD), (APVV-24-0238, Slovak Development and Agency) 2025–2026 projekt keretében készült.

a kormányzati többség által. Ez elsősorban az AB összetételének megváltoztatásával, politikailag megbízható tagokkal való feltöltésével történt. Az Alkotmánybíróság elfoglalását általában a jogállamiság leépítésének jeleként, illetve következményeként jellemzik. A legtöbb elemzés azonban megáll ezen a ponton; a *court-packing* megvalósításával bizonyítottnak veszik az AB elfogult, politikailag motivált működését.[1] Ez nem alaptalan feltételezés: a testület politikailag megbízható emberekkel való feltöltésének nyilvánvalóan az a célja, hogy befolyásolják annak értelmezési gyakorlatát, illetve biztosítsák lojalitását a kormánytöbbség iránt. Ez azonban mégiscsak premissza, amely észszerű ugyan, ám nem kényszerítő erejű érv: a megválasztott alkotmánybírák megbízatása tizenkét évre, azaz három országgyűlési ciklusra szól, s jogállásuk jelentős anyagi és szervezeti függetlenséggel jár. Nem magától értetődő ezért, hogy a Magyarországhoz és az Alaptörvényhez hűséget fogadó tagok tisztségüket elfogult módon, egy meghatározott politikai erő érdekében gyakorolják – még ha korábbi tevékenységük, vélt vagy valós politikai orientációjuk miatt választották is meg őket.

A magyar Alkotmánybíróság 2010 utáni működésével ugyan gazdag szakirodalom foglalkozik, de ennek jelentős része csak egy-egy határozatot vizsgál, vagy valamely speciális jogintézménnyel vagy jogterülettel kapcsolatos gyakorlatot tárgyalja, vagy általában elemzi az AB tevékenységét.[2] Kevesebb figyelmet kapott viszont annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a kormányzati befolyás érvényesítésével megváltoztatott összetételű Alkotmánybíróság milyen magatartást tanúsított, illetve milyen értelmezési gyakorlatot folytatott a politikailag kényes ügyekben.

Ez a tanulmány annak az állításnak az igazolására irányul, hogy a magyar Alkotmánybíróság a 2016 áprilisa és 2026 áprilisa közötti tíz évben (vagyis abban a periódusban, amikor a testület egésze a kormánypártok által kijelölt tagokból állt) a politikailag fontos ügyekben folyamatosan és következetesen kiszolgálta a kormányon lévő pártok politikai érdekeit. Ezt azonban nem mechanikus módon tette, hanem különféle eljárási és értelmezési technikákat alkalmazott annak érdekében, hogy a Fidesz–KDNP-kormány politikailag kiemelt jelentőségű jogszabályainak érvényességét fenntarthassa, és az általuk hordozott politikai akaratot legitimálja.

Ez nem új felismerés, hanem a politikai és tudományos diskurzusban széles körben elterjedt vélemény. Ehhez a diskurzushoz azzal szeretnék hozzájárulni, hogy igyekszem bizonyítani ennek az álláspontnak a megalapozottságát.

[1] Lásd például Pablo Castillo-Ortiz: „The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe" *European Constitutional Law Review* 15 (1) 2019. 57., *https://doi.org/10.1017/s1574019619000026*; Jolita Miliuvienė: „How to avoid constitutional court-packing in an era of democratic backsliding: Reflections on the appointment of constitutional judges" *Hungarian Journal of Legal Studies* 65(2) 2024. 187., *https://doi.org/10.1556/2052.2024.00530*.

[2] Az Alkotmánybíróság 2010 utáni működésének legkiterjedtebb vizsgálatára lásd Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) és Gárdos-Orosz Fruzsina: *Az alkotmánybíráskodás átalakulása Magyarországon 2010 után* (Budapest: Akadémiai 2023) 97–101., *https://doi.org/10.1556/9789634548652*.

Az alábbiakban először röviden a bíróságok foglyul ejtéséről, az összetételük megváltoztatásán keresztül történő politikai kontroll alá vetéséről lesz szó, majd a tanulmány alapjául szolgáló kutatási módszertant ismertetem. A negyedik részben az Alkotmánybíróság elé kerülő, politikailag fontos ügyekre vonatkozó statisztikai adatokról lesz szó, míg az ötödik, legterjedelmesebb pont az Alkotmánybíróság visszaélésszerű értelmezési módszereit mutatja be.

2. A *COURT-PACKING* FOGALMA ÉS A FOGLYUL EJTETT MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

A bíróságok feltöltésének fogalmán azt a jelenséget értik, amikor a bíróságok összetételét úgy változtatják meg, hogy az kedvező legyen a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalmi ág számára, azaz olyan többség alakuljon ki, amely nem akadályozza azok politikai törekvéseinek érvényesülését.[3] A kifejezés az Egyesült Államokból terjedt el annak nyomán, hogy miután az amerikai Legfelső Bíróság (*Supreme Court*) több, a Franklin D. Roosevelt elnök nevével fémjelzett *New Deal*-féle szociális és gazdasági program részeként elfogadott törvényt alkotmányellenesnek nyilvánított, az elnök egy olyan törvényt kezdeményezett, amely felhatalmazta volna őt, hogy minden olyan bíró mellé, aki betöltötte a 70. életévét, egy új tagot nevezzen ki a testületbe. Ezáltal Roosevelt az 1869 óta kilencfős Legfelső Bíróság létszámát legfeljebb tizenötre emelhette volna. Célja az volt, hogy átalakítsa a Bíróság összetételét, és a *New Deal*-törvények támogatásához többséget szerezzen. A törvényjavaslatot ugyan 1937-ben a Kongresszus elvetette, de a kísérlet így is eredményes volt, mert a *Supreme Court* gyakorlata ezt követően megengedőbbé vált. Az amerikai Legfelső Bíróság összetételének politikai célú megváltoztatására irányuló próbálkozás nem egyedi eset volt – korábban és később is számos hasonló kísérlet történt,[4] nemcsak az USA-ban, hanem a világ számos pontján. Az alkotmánybíróságok, illetve a legfelső bíróságok politikai kontroll alá helyezése új lendületet vett az elmúlt két-három évtizedben, elsősorban a demokrácia hanyatlása, illetve a tekintélyelvű populizmus újabb hulláma nyomán.

A felsőbíróságok összetételének megváltoztatására irányuló politikai törekvések nem meglepőek, hiszen „[a] jog a politika egyik központi terméke”,[5] ezért észszerű az a feltételezés, hogy amennyiben a bírák jogot alkotnak, a kiválasztásuk is

[3] David Kosař – Katarína Šipulová: „How to Fight Court-Packing?” *Constitutional Studies*, 6(1) 2020. 135.

[4] Lásd erről James MacGregor Burns: *Packing the Court—The Rise of Judicial power and the Coming Crisis of the Supreme Court* (New York: The Penguin Press 2009).

[5] Keith Whittington et al.: „The Study of Law and Politics” in Keith Whittington et al. (szerk.): *The Oxford Handbook of Law & Politics* (OUP 2008). 3., *https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.001.0001*.

a politikai küzdelem tárgya.[6] Az alkotmánybíráskodást végző szerveket sokan politikai típusú intézményeknek tartják,[7] így a közvélemény jelentős része is.[8]

Ám még ha természetesnek vesszük is, hogy az alkotmánybíróságok összetétele a politika érdeklődésének homlokterében van,[9] annak szabályszerű, előre meghatározott rendben történő természetes megváltozása nem sorolható a *court-packing* fogalma alá, amelyen hagyományosan a bíróságok új tagokkal való feltöltését értették kifejezetten a testületen belüli többségi viszonyok módosításának céljából. Az újabb szakirodalom egy része azonban kiterjesztette e fogalom jelentését az olyan technikákra, mint a bíróság kiüresítése a természetes módon megüresedő bírói helyek betöltetlenül hagyásával, illetve a hivatalban lévő bírák kicserélése.[10] Más szerzők hasonló módszernek tekintik az ún. *court-curbing*-et, ami a bírói jogértelmezés alkalmazási körének korlátozását vagy a bíróság hatáskörének szűkítését, illetve az ezekkel való fenyegetést jelenti.[11]

Érdemes megjegyezni azt is, hogy amíg a hagyományos felfogás szerint a bíróságok összetételének politikai célú megváltoztatása egyértelműen illegitim eszköz a bíróságok befolyásolására, újabban – elsősorban az Egyesült Államokban a Legfelső Bíróság összetételének alakulása miatt kirobbant viták kapcsán – sokan felvetik a „jó *court-packing*" gondolatát, azzal, hogy az bizonyos rendkívüli helyzetekben legitim alkotmányos cél lehet, azaz alkalmazása igazolható, például akkor, ha egy bíróság összetétele már eleve politikailag deformált volt, mert a bírói kinevezési folyamat korábban súlyosan torzult vagy manipulálttá vált, ha a bíróság tartósan lényegesen eltávolodott a demokratikus többségi akarattól, ha akadályozza alapvető demokratikus vagy szociális reformok megvalósítását stb.[12]

[6] Steve Leben: „Partisan Judges" *Arkansas Law Review* 77(3) 2024. 520., *https://doi.org/10.54119/alr.nkuj5147*.

[7] Lásd például Terri Jennings Peretti: *In Defense of a Political Court* (Princeton: Princeton University Press 1999).

[8] Az Egyesült Államokban egy 2023-ban, egy évvel az abortuszhoz való jogot elismerő *Roe v. Wade*-döntést felülíró *Dobbs*-határozat után végzett felmérés szerint a megkérdezettek 70%-a szerint a Legfelső Bíróság bírái inkább politikai, mint jogi alapon döntöttek. *https://perma.cc/M8DZ-QYS9*.

[9] Az alkotmánybíróságok jogi, illetve politikai szervi jellegéről átfogóan lásd Szente Zoltán: „Jog és politika határán: az alkotmánybíróságok és az alkotmánybíráskodás jellegéről" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után* (Budapest: HVG-ORAC 2015).

[10] David Kosař – Katarína Šipulová: „Comparative court-packing" *International Journal of Constitutional Law* 21(1) 2023. 81–82., 88., *https://doi.org/10.1093/icon/moad012*.

[11] Joshua Braver: „Court-Packing: An American Tradition?" *Boston College Law Review* 61(8) 2020. 2792–2793.

[12] Lásd például Pema Levy: „How Court-Packing Went From a Fringe Idea to a Serious Democratic Proposal" *Mother Jones Daily* March 22, 2019. *https://www.motherjones.com/politics/2019/03/court-packing-2020/*; Jay Willis: „How to Fix the Conservative Hijacking of the Supreme Court. Democratic presidential candidates are starting to endorse the bold strategy of court-packing" *GQ* April 26, 2019. *https://www.gq.com/story/court-packing*; Bojan Bugaric – Mark Tushnet: „Court-Packing, Judicial Independence, and Populism. Why Poland and the United States Are Different" *Verfassungsblog* 11 July 2020. *https://verfassungsblog.de/court-packing-judicial-independence-and-populism/*; „Court-Packing On the Table in the United States?" *Verfassungsblog* 3 April 2019. *https://verfassungsblog.de/court-packing-on-the-table-in-the-united-states/*. Vö. Tom Gerald Daly: „»Good« Court-Packing? The Paradoxes of Constitutional Repair in Contexts of Democratic

De még ha a *court-packing* bizonyos rendkívüli esetekben legitim eszköz lehet is a demokrácia és a jogállamiság helyreállításához, normális körülmények között nem elfogadható politikai törekvés, mert – egyebek mellett – rombolja a demokráciát, a jogállamiságot, és aláássa a bírói függetlenséget.[13]

A magyar Alkotmánybíróság összetételének 2010 utáni átalakítása a *court-packing* klasszikus, tanítani való példája. Ennek nyomán az egykor Európa, sőt talán a világ egyik legerősebbnek és legaktivistábbnak tartott alkotmányvédő szerve a foglyul ejtett, azaz politikai kontroll alá vetett alkotmánybíróságok szimbóluma lett a nemzetközi szakirodalomban[14] és a hazai elemzők jelentős része szerint.[15] E folyamatot nagyon sokszor leírták már, aligha szorul külön igazolásra. Itt elegendő csupán utalni legfontosabb állomásaira, az alkotmánybírók jelölési módjának módosítására, amellyel biztosították, hogy csak a kormánypártok jelöltjei kerüljenek az AB-ra; a testület létszámának növelésére tizenegyről tizenötre, ami lehetővé tette

Decay" *German Law Journal* 23(8) 2022. 1071–1103., *https://doi.org/10.1017/glj.2022.75*. Egy másik megközelítés szerint a *court-packing* igazolhatóságát alkalmazásának célja alapján kell megítélni. Benjamin Garcia Holgado – Raúl Sánchez Urribarri: „Court-packing and democratic decay: A necessary relationship?" *Global Constitutionalism* 12(2) 2023. 350–377., *https://doi.org/10.1017/s2045381723000011*.

13 Bruce Ledewitz: „A Call for America's Law Professors to Oppose Court-Packing" *Pepperdine Law Review* 2019(1) 2020. 1–18.; Jill M. Fraley: „Against Court Packing, or a Plea to Formally Amend the Constitution" *Cardozo Law Review* 42(7), 2021. 2777–2812. Megjegyzendő, hogy a Joe Biden amerikai elnök által 2021-ben kinevezett kétpárti elnöki bizottság jelentésében nem jutott egyetértésre a Legfelső Bíróság átalakításának kívánatos módjáról. Presidential Commission on the Supreme Court of the United States. Final Report. *https://www.presidency.ucsb.edu/documents/final-report-the-presidential-commission-the-supreme-court-the-united-states*. Németországban a kérdés eleve úgy merült fel, hogy milyen reformokkal lehetne megóvni a Szövetségi Alkotmánybíróságot, hogy a lengyel vagy a magyar AB sorsára jusson – azaz hogy a politikai zsákmányrendszer részévé váljon. Michael Eichberger: „Die erste von drei Säulen. Zum Arbeitsentwurf des BMJ zur Stärkung der Stellung des Bundesverfassungsgerichts" *Verfassungsblog* 16. April 2024. *https://verfassungsblog.de/die-erste-von-drei-saulen/*.

14 Kim Lane Scheppele: „Autocratic Legalism" *The University of Chicago Law Review* 85(2) 2018. 552.; Pablo Castillo-Ortiz: „The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe" *European Constitutional Law Review* 15(1) 2019, 48–72., *https://doi.org/10.1017/s1574019619000026*; David Landau – Rosalind Dixon: „Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy" *UC Davis Law Review* 53(3) (2020), 1340., 1343., 1349.; Mark Tushnet – Bojan Bugarič: *Power to the People: Constitutionalism in the Age of Populism* (Oxford: Oxford University Press 2021). 99., *https://doi.org/10.1093/oso/9780197606711.001.0001*; Niel S. Siegel: „The trouble with court-packing" *Duke Law Journal* 72(1) 2022, 92., *https://doi.org/10.2139/ssrn.4023686*; Idul Rishan: „Constitutional Court Regression in Post- Democratic Transition: A Comparison of Court Packing in Hungary, Poland, and Indonesia" *Constitutional Review* 10(2) 2024. 451–473., *https://doi.org/10.31078/consrev1026*.

15 Nóra Chronowski: „The post-2010 'Democratic Rule of Law' practice of the Hungarian Constitutional Court under a rule by law governance" *Hungarian Journal of Legal Studies* 61(2) 2020. 140–145., *https://doi.org/10.1556/2052.2020.00267*; Zoltán Szente: „Court-Packing Accomplished: Changing Jurisprudence of a Subordinate Constitutional Court" *Constitutional Review* 9(2) 2023. 276–296., *https://doi.org/10.31078/consrev923*; Fruzsina Gárdos-Orosz: *Constitutional Justice under Populism. The Transformation of Constitutional Jurisprudence in Hungary since 2010* (Alphen aan den Rijn – Budapest: Kluwer Law International – Akadémiai Kiadó 2024) 204–209., *https://doi.org/10.1556/9789634549710*; Ágnes Kovács – Gábor Halmai: „The Hungarian Constitutional Court: From a Target to an Agent of Autocratization" *Global Jurist* 25(2) 2026. 265–291., *https://doi.org/10.1515/gj-2025-0028*.

az Alkotmánybíróság feltöltését új, a Kormány iránt lojális tagokkal; az alkotmánybírók megbízatási idejének meghosszabbítására kilencről tizenkét évre (igaz, hogy az újraválasztás lehetőségének megszüntetésével), ami több országgyűlési cikluson keresztül biztosította a Fidesz–KDNP többségét a testületben.

3. MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK

A bevezetésben említett kutatási kérdések több módszertani problémát is felvetnek, mivel az Alkotmánybíróság tagjai nem csupán nem szokták felfedni politikai motivációikat (bármik legyenek is azok), hanem kifejezetten tagadják az elfogultság vádját. A kiemelten fontos politikai ügyek továbbá természetüknél fogva megosztóak, ahogy arról sincs konszenzus, hogy az egyes ügytípusok vagy akár egy-egy konkrét ügy alkotmányossági felülvizsgálatakor milyen értelmezési módszerek a legjobbak. Sőt, még ha egyetértés lenne is abban, hogy az Alaptörvényben előírt (kötelező) értelmezési elveket pontosan milyen esetekben és hogyan kell alkalmazni, az ilyen döntések vélhetően még akkor is vitatottak lennének.

Az Alkotmánybíróság politikailag kiemelten fontos ügyekben való visszaélésszerű értelmezési gyakorlatának igazolása kapcsán két súlyos módszertani nehézség merül fel. Egyrészt vitatott lehet, hogy pontosan milyen ügyeket kell ebbe a körbe sorolni: mivel különböző embereknek eltérő világnézeti, morális, politikai stb. értékrendjük van, más és más eseteket tarthatnak „politikailag" jelentősnek. Másrészt kérdéses, hogy hogyan lehet igazolni az Alkotmánybíróság politikai elfogultságát az ilyen ügyekben. Mindez azonban nem jelenti, hogy ne lenne lehetséges olyan kritériumokat találni, amelyek alapján értékelhető az AB által elbírált ügyek politikai jelentősége, illetve az értelmezési gyakorlat elfogultsága.

3. 1. A „POLITIKAILAG FONTOS ÜGYEK" AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

A „politikailag fontos ügyek" körülhatárolásához olyan adatbázist használtam, amely a 2016. április 22. és 2026. április 12. között hozott azon AB határozatokat tartalmazta, amelyek tárgya a 2010 óta egymást követő négy Orbán-kormány hivatali ideje alatt született jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata volt. A vizsgált időszak kezdő időpontjának kiválasztását az indokolta, hogy 2016. április 21-én járt le a megbízatása az utolsó olyan alkotmánybírónak (Lévay Miklósnak), akit még a korábbi, konszenzusra épülő kiválasztási rend alapján választott meg az Országgyűlés. Jóllehet már 2011 óta csak az egyoldalúan a kormánypártok által kijelölt tagok kerültek be a testületbe, s így a Fidesz–KDNP-nek ettől az évtől jelentős többsége volt, 2016 áprilisától az Alkotmánybíróságnak már csak a kormánypártok által kiválasztott tagjai voltak,[16] azaz a testület elfoglalása teljessé vált. A vizsgált periódus a

[16] 2016 novemberében ugyan, amikor a kormánypártoknak éppen nem volt meg az alkotmánybíróválasztáshoz szükséges kétharmados parlamenti többsége, a Fidesz váratlanul paktumot kötött egy kis ellenzéki párttal – az LMP-vel – arról, hogy közös támogatással négy új alkotmánybírót válasz-

2026. évi választás időpontjával zárul, mintegy keretbe foglalva a csak kormánypárti tagokból álló Alkotmánybíróság működésének időszakát.

Az AB politikai ügyekben folytatott gyakorlata nyilván vizsgálható lenne a korábbi kormányok idején elfogadott jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatán keresztül is, mégis észszerű az elemzést a Fidesz–KDNP-kormányzás jogalkotására szűkíteni, mert az egyértelműen e Kormány politikai akaratát jelenítette meg.

Az adatbázisba továbbá csak a normakontrollra irányuló érdemi felülvizsgálat eredményeként született határozatok kerültek be, az alkotmányos felülvizsgálatra akármilyen – előzetes és utólagos (absztrakt) normakontroll, konkrét normakontoll, absztrakt alkotmányértelmezés, alkotmányjogi panasz vagy nemzetközi szerződéssel való összhangra irányuló – eljárás keretében került is sor. Ugyancsak adekvát lenne az AB visszautasítási gyakorlatának vizsgálata – vagyis azon döntéseké, amelyek az érdemi felülvizsgálatot valamely eljárási okból utasították vissza –, mert az elvileg tág mozgásteret biztosított az AB számára a kényelmetlen kezdeményezések figyelmen kívül hagyására, például úgy, ha a testület akár önkényesen úgy találta, hogy az indítvány valamilyen vonatkozásban nem tartalmazott „megfelelő" alkotmányjogi érvelést. Ez azonban túlságosan kiterjesztette volna a kutatást, és más jellegű elemzést tett volna szükségessé, minthogy az AB ezekben az ügyekben eltérő érvkészletet használt, mint az érdemi vizsgálatok során. Az elemzést ugyanakkor kiterjesztettem néhány olyan határozatra, amelyek ugyan nem normakontroll-eljárás keretében születtek, politikai jelentőségük azonban nem vitatható: az országos népszavazási kezdeményezések felülvizsgálatáról szóló döntéseket is a vizsgálat keretébe vontam.

Ebből az adatbázisból különítettem el a „politikailag fontos" ügyekben hozott határozatokat. Ezeket egy eljárási és egy szubsztantív ismérv szerint azonosítottam. Így ilyen jogvitáknak tekintettem egyrészt az összes olyan ügyet, amit az AB az előzetes vagy utólagos normakontroll kezdeményezésére jogosultak[17] indítványára döntött el, mivel feltételezhető, hogy a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők legalább egynegyede, a Kúria elnöke és az alapvető jogok biztosa csak lényeges, országos jelentőségű ügyekben éltek e jogukkal.[18] Másrészt e körbe soroltam azokat a jogszabályokat, amelyeket a Kormány fontos politikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében alkottak meg, vagy amelyek élénk közéleti-politikai vitákhoz vezettek. Ezek megítélése ugyan nyilván nem nélkülözi a szubjektivitást, ám a konkrét ügyekhez kapcsolódó egyéb jogi eljárások, kormányzati kampányok, sztrájkok, tüntetések vagy hosszas sajtóviták alapján jól meghatározhatók a politikai szempontból fontos jogviták, ha pontos és autoritatív körülhatárolásuk nem is lehetséges. Továbbá, mivel a politikai konfliktusokat kiterjesztően értelmeztem,

tanak meg annak érdekében, hogy kiegészüljön az AB. A jelöltek függetlensége már a paktum idején is megkérdőjeleződött (*https://kettosmerce.blog.hu/2016/11/18/az_lmp_segitsegevel_erositi_poziciojat_a_fidesz_az_alkotmanybirosagban*), az érintett alkotmánybírák későbbi tevékenysége pedig végleg szertefoszlatta ennek látszatát: számos, e tanulmányban bemutatott AB-határozat egyhangúan született meg.

[17] Lásd az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdését, valamint a 24. cikk (2) bek. e) pontját.

[18] A legfőbb ügyész nem tett a vizsgálati körbe tartozó indítványt.

nagyobb az esélye annak, hogy a politikailag jelentős ügyek nagy része bekerült az adatbázisba.

Ám önmagában annak a felsorolása, hogy az AB a politikailag jelentős jogvitákban milyen ügyekben tartotta fenn a vonatkozó jogi rendelkezéseket, vagy annak kimutatása, hogy még az indítványoknak helyt adó határozatok sem okozhattak különösebb károkat a kormányzati érdekeknek, legfeljebb jelzésértékű lehet, de bizonyító ereje nincs. Annak igazolásához, hogy az Alkotmánybíróság a fontos politikai ügyekben elfogultan, a kormányzati érdekek védelmében járt el, azt kell bizonyítani, hogy az ilyen esetekben kialakított értelmezési gyakorlata visszaélésszerű volt.

3. 2. A VISSZAÉLÉSSZERŰ GYAKORLAT ISMÉRVEI

De vajon hogyan lehet érvelni amellett, hogy az Alkotmánybíróság egy ügyben csalárd módon, visszaélésszerűen járt el? A vizsgálat célja ezúttal ugyanis nem annak bizonyítása, hogy az AB mely ügyekben tévedett, azaz nem a szakmai szempontból hibás, hanem a politikailag elfogult döntések, illetve módszerek azonosítása.

A legáltalánosabb meghatározás szerint „egy bírói döntés akkor minősül visszaélésszerű jogi felülvizsgálatnak, ha jelentős negatív hatással van a választási demokrácia alapvető elemeire".[19] E fogalom feltételezi az eljáró bíró(k) szándékosságát, azaz rosszhiszeműségét, ami megnyilvánulhat az eljárás szabálytalanságában, vagy az olyan jogi érvelésben, ami eltorzítja az alkotmány jelentését, olyan fogalmakra és elvekre hivatkozva, amelyek eredetileg a liberális demokrácia védelmét szolgálták, de visszaélésszerű értelmezésük aláássa alapvető jelentésüket.[20] Egy másik meghatározás szerint egy (alkotmány)bírósági döntés akkor tekinthető politikailag motiváltnak, azaz elfogultnak, ha olyan „vallási vagy morális meggyőződéseknek megfelelően" születik, amelyek „nem következnek a szövegből vagy a precedensből"[21] (azaz a korábbi gyakorlatból). E felfogás empirikus módszerét az ún. bírói attitűdmodell dolgozta ki, amely a bírák szavazási magatartását veti össze politikai ideológiákkal vagy programokkal, s a megfelelőség alapján mutatja ki a bírák politikai-ideológiai elfogultságát.[22]

A politikai elfogultság jele lehet az ún. „megerősítő torzítás" (*confirmation bias*) eljárása, amikor a bíróság szelektív módon veszi figyelembe az adott ügyre vonatkozó információkat, egyoldalúan azon érveket vagy tényeket választja ki közülük vagy

[19] Landau–Dixon (14. lj.) 1325.

[20] Landau–Dixon (14. lj.) 1326.

[21] James D. Zirin: *Supremely Partisan: How Raw Politics Tips the Scales in the United States Supreme Court* (Rowman & Littlefeld, Lanham et al. 2016) 30.

[22] Lásd például Jeffrey A. Segal – Harold J. Spaeth: *The Supreme Court and the Attitudinal Model* (New York: Cambridge University Press 1993); Spaeth, Harold J.: „Reflections about Judicial Politics" in Keith E.Whittingtom – Daniel R. Kelemen – Gregory A. Caldeira (szerk.): *The Oxford Handbook of Law and Politics* (Oxford – New York: Oxford University Press 2008) *https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199208425.001.0001.* A magyar Alkotmánybíróságra vonatkozóan lásd Szente Zoltán: „Az alkotmánybírák politikai orientációi Magyarországon 2010–2014" *Politikatudományi Szemle* 24(1) 2015. 31–57.

értékeli túl a jelentőségüket, amelyek saját elképzelését vagy céljait támasztják alá.[23] A rosszhiszemű alkotmánybíráskodásnak több más indikátora is lehet, mint például a szokásos értelmezési módszerek vagy a korábban kidolgozott doktrínák vagy konstrukciók indokolatlan mellőzése bizonyos ügyekben, a politikai nyelv sajátos használata a határozatokban, és így tovább.[24] Sajátos jellemzői vannak a bírói függetlenség hiányának a tekintélyelvű országokban, aminek a tanulmányozása azért lehet tanulságos, mert gyakorta még ezekben az államokban is igyekeznek fenntartani a bírói függetlenség látszatát.[25]

Ebben a tanulmányban politikailag motiváltnak tekintem azokat az alkotmánybírósági határozatokat, amelyek

– olyan eljárás nyomán születtek, amelyet hasonló ügyekben nem szoktak alkalmazni, vagy
– lényegesen eltértek a korábbi értelmezési gyakorlattól akár az alkalmazott értelmezési módszer, akár valamely, az ügy szempontjából lényeges szubsztantív alkotmányos fogalmak jelentése tekintetében, vagy
– hasonló ügyekben különböző jogkövetkezményt alkalmaztak,

amennyiben a változásnak

– nem volt észszerű indoka, és
– fenntartotta a vitatott norma érvényét, vagy más módon biztosította annak érvényesülését.[26]

Ám még ha meggyőző érveket találunk is amellett, hogy az AB valamely döntése politikailag motivált lehetett, ebből nem következik, hogy a testület általában elfogult a Kormány irányában. Ezt csak akkor lehet megalapozottan kimondani, ha a fenti ismérvek szerinti politikailag fontos ügyekben elfogult határozatok rendszeresen, illetve tendenciaszerűen születtek.

A tanulmány az Alkotmánybíróság mint testület visszaélésszerű értelmezési és érvelési gyakorlatát vizsgálja. Noha felvethető, hogy a vizsgált időszakban szolgált alkotmánybírók között lényeges felfogásbeli különbségek lehettek, s ezért érdemes lenne figyelembe venni az ezekről tanúskodó különvéleményeket is, ettől több ok miatt is eltekintettem. A különvélemények jelentős része ugyanis még a többséghez képest is elszántabban védte a kormányzati többség érdekeit, s még a felülvizsgált rendelkezések enyhe kritikáját is elutasította. Megjegyzendő továbbá, hogy az AB minden tagja – akár puszta jelenlétével – mindvégig legitimálta az e tanulmányban

[23] Brian M. Barry: *How Judges Judge? Empirical Insights into Judicial Decision-Making* (Abingdon – New York: Routledge 2021) 15–18.

[24] Vö. Chronowski Nóra – Sólyom Péter: *Létezik-e csalárd alkotmányjogi doktrína? A 28-as csapda az alaptörvény-értelmezésben. A visszaélésszerű alkotmányosság beazonosításának nehézségeihez az alkotmánybírói gyakorlatban.* Kézirat.

[25] Lásd ehhez Tamir Moustafa – Tom Ginsburg: „Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics" in Tamir Moustafa – Tom Ginsburg (szerk.): *Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regiems* (Cambridge: Cambridge University Press 2008) 14–21., *https://doi.org/10.1017/CBO9780511814822*.

[26] Vö. Zoltán Szente: „From guarding the constitution to serving politics – the decline of the Hungarian Constitutional Court" in Miroslaw Granat (szerk.): *Constitutionality of Law without a Constitutional Court—A view from Europe* (London – New York: Routledge 2024) 109., *https://doi.org/10.4324/9781003355793*.

bemutatott módszerek alkalmazását – lemondásra nem került sor. Végül valamennyi alkotmánybíró számos esetben aktív részese volt a visszaélésszerű gyakorlatoknak, ezért mindegyikük osztozik az azokért való szakmai felelősségben akkor is, ha nem minden alkalommal támogatták azok igénybevételét.

4. MÉRLEG – POLITIKAI ÜGYEK AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELŐTT

A vizsgált időszakban, azaz 2016 és 2026 között az Alkotmánybíróság összesen 263 olyan határozatot hozott, amely az Orbán-kormányok ideje alatt született jogszabályok alkotmányosságát vizsgálta. Ha önmagában a megsemmisítési arány jelzi az AB valóságos ellensúly-szerepét, akkor a testület teljesítménye normálisnak látszik: bár nem lehet arányszámokat meghatározni arról, hogy az alkotmányellenessé nyilvánítás milyen gyakorisága esetén minősíthetjük az alkotmányosság hatékony garanciájának az Alkotmánybíróságot, önmagában figyelemre méltó, hogy a 263 határozat közül harminc határozat (11,4%) teljesen, tizenkilenc határozat (7,22%) pedig részben helyt adott az indítványnak, vagyis megsemmisítette, illetve részlegesen érvénytelenítette a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket. Ha csak a megsemmisítési gyakorlat puszta adataiból indulunk ki, akkor úgy tűnik, hogy az AB ellátta a jogalkotás korrekcióját. Az e körbe tartozó határozatok jellemzően egy-egy jogszabályi rendelkezést, szakaszt, pontot vagy szófordulatot nyilvánítottak alaptörvény-ellenesnek (valamely jogszabály teljes megsemmisítésére nem került sor), jelentős részben (csaknem 60%-ban) bírói kezdeményezésre, azaz döntő részük egyéni jogviták nyomán került a testület elé.

Ha ezek után a korábbi paraméterek alapján elkülönített „politikailag fontos” ügyeket vizsgáljuk, hasonló megsemmisítési arányt találunk: a százhuszonnégy e körbe sorolt határozat közül tizenegy döntés (8,87%) teljesen, kilenc (7,26%) pedig részlegesen egyetértett az indítvánnyal, megsemmisítve a támadott rendelkezéseket.

Jelentősen árnyalja azonban a képet, ha azt vizsgáljuk, hogy az AB pontosan milyen jogszabályi rendelkezéseket nyilvánított az Alaptörvénnyel ellenesnek, illetve mely jogszabályokat erősített meg.

Az Alkotmánybíróság által megerősített, vagy ha úgy tetszik, legitimált jogszabályokról a következő pontban részletesebben lesz szó, itt talán elég csak néhány példát említeni az AB által alkotmányosnak minősített jogi normákra, amelyek jelentős alkotmányos jogvitákat – gyakran nemzetközi megütközést – keltettek. Az AB szerint alkotmányos volt egyebek között a reklámadó bevezetése, az egyházak szabályozása, az önkormányzati tulajdon, illetve az abból eredő vagyonhasználati jogok ellentételezés nélküli elvonása, a korábbi kedvezményes nyugdíjak járadékká változtatása, a Kormány beavatkozása a piaci viszonyokba a dohánykiskereskedelem, a volt állami földek, a korábbi devizakölcsönök, a bányászati jogok, a hulladék-gazdálkodás és az élelmiszer-kereskedelem vonatkozásában, nem sértette az Alaptörvényt az ún. „rabszolgatörvény”, az állami egyetemek közérdekű alapítványokba való kiszervezése, az önkormányzatok szolidaritási adója, a pedagógusok sztrájkjogának felfüggesztése veszélyhelyzet idején, a Kormány korlátlan joga egyes

beruházások mentesítésére a jogszabályi követelmények alól, a korlátozatlan rendeleti kormányzás stb., stb. Az Alkotmánybíróság nem nyújtott jogvédelmet a jogalkotással szemben olyan emblematikus egyedi ügyekben, mint amilyen például a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösséggel szembeni állami fellépés, a Színház- és Filmművészeti Egyetem önállóságának megszüntetése, az MTA kutatóhálózatának elcsatolása és egy kormányzati ügynökség irányítása alá helyezése, a paksi beruházással kapcsolatos összes közérdekű adat titkosítása, a Szuverenitásvédelmi Hivatal jogállása és működése vagy a gödi önkormányzat tulajdonának elvonása volt.

Az AB ugyan megsemmisített olyan jogszabályi rendelkezéseket is, amelyek politikai szempontból is fontos törvények részei voltak, ám ezek döntő többsége csupán a szabályozás lényegét nem érintő technikai részletszabály volt. Még ha néhány esetben politikai mérlegelést igényel is annak értékelése, hogy egy-egy megsemmisítés milyen politikai károkat okozott a kormányzatnak, az könnyen megítélhető, hogy az érvénytelenített rendelkezések pótlása vagy kijavítása mennyiben akadályozta az érintett jogszabály mögötti politikai akarat érvényesülését. A politikai szempontból jelentősnek minősített ügyekben erre csak elvétve akadt példa. Néhány esetben ugyan elvileg komoly alkotmánysértést – mint amilyen például a jogorvoslat biztosításának hiánya,[27] a diszkriminációtilalom megsértése[28] vagy a jogalkotásra adott felhatalmazás kereteinek túllépése[29] – állapított meg az AB, de még ez sem jelentette az eredeti politikai szándék meghiúsítását az AB által választott eljárás vagy jogkövetkezmény miatt (lásd az 5. pontot).

Feltűnően sikertelenek voltak az ellenzéki országgyűlési képviselők indítványai: huszonnyolc kezdeményezésük közül az AB huszonötöt utasított el, két esetben részben, egy esetben teljesen helyt adott a beadványuknak. Sokkal nagyobb esély volt a sikerre, ha az indítványozó a köztársasági elnök volt: a hat államfői beadvány közül az AB négy indítvánnyal egészében, kettővel részben egyetértett. Ám még ezek az arányok sem nyújtanak erős érvet az AB politikai elfogultságát illetően: amíg feltehető, hogy az ellenzéki képviselők gyakran parlamenti kudarcaik után, mintegy végső tiltakozási formaként igyekeztek jogi útra terelni a politikai vitákat, a köztársasági elnökök sokkal ritkábban, különösen aggályos törvényekkel szemben kezdeményeztek előzetes normakontrollt, azaz az indítványok sikere alighanem inkább a beadványok tartalmától függött, semmint attól, hogy azokat kik terjesztették elő.

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VISSZAÉLÉSSZERŰ ÉRVELÉSI ÉS ÉRTELMEZÉSI MÓDSZEREI

Az Alkotmánybíróság a politikailag kiemelten fontosnak minősített ügyek csaknem háromnegyedében alkalmazott olyan eljárási vagy értelmezési módszert, amely a fenti diszjunktív kritériumok valamelyikének, illetve a konjunktív feltételeknek megfelelt. Jóllehet ez csupán becslés (hiszen nem mechanikus megfelelésről, hanem érté-

[27] Pl. 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat.
[28] Pl. 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.
[29] Pl. 16/2022. (VII. 14.) AB határozat, 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat.

kelésről van szó), ha az e körbe tartozó jogviták ilyen nagy arányánál merül fel a politikai elfogultság lehetősége, s – ahogy látni fogjuk – ilyen változatosan fordulnak elő az egyes visszaélésszerű technikák, az önmagában felveti a politikai alkotmánybíráskodás gyanúját. Felveti, de nem bizonyítja. Azt csak e határozatok érdemi elemzése támaszthatja alá.

Egy ilyen elemzés pedig azt mutatja, hogy az Alkotmánybíróság többféle visszaélésszerű módszert, érvelési, értelmezési vagy eljárási mintát alkalmazott annak érdekében, hogy megvédje, illetve legitimálja a kormányzat politikai akaratát közvetítő vagy érvényesítő jogszabályokat. Az egyes technikák között nincs éles határvonal, sőt néha kifejezetten nehéz vagy nem is lehet különbséget tenni köztük. Így a szükségességi/arányossági vizsgálat vagy a közérdekűségi/észszerűségi teszt (amelyeket gyakran külön konstrukciókként említenek, de az AB értelmezési gyakorlatában többnyire nem tehető köztük különbség) elmulasztása felfogható az indítványozói érvek negligálásaként, az alkotmányellenes mulasztás vagy az alkotmányos követelmény megállapítása jelenthette a korábbi értelmezési gyakorlattól való eltérést, és így tovább.

Fontos megjegyezni azt is, hogy az AB egyes ügyekben az alább azonosított módszerek közül többet is felhasznált; alkalmazásukat vélhetően az döntötte el, hogy a kívánt eredményt az adott helyzetben melyik eszközzel lehet a leghatékonyabban vagy a legkisebb kockázat mellett elérni.

Bár joggal feltételezhetjük, hogy a visszaélésszerű módszerekkel meghozott döntések helytelenek (máskülönben miért alkalmazták volna őket), logikailag ez nem feltétlen összefüggés: elvileg egy ilyen határozat is lehet(ne) helyes, de a vizsgálat célja nem a hibás határozatok azonosítása, hanem annak kimutatása, hogy az AB milyen eljárási és értelmezési módszerekkel érte el a kormányzat politikai érdekeinek támogatását.

Az Alkotmánybíróság 2016 és 2026 között a jelentős politikai ügyek eldöntése során számos esetben késleltette a döntéshozatalt, értelmezte át saját hatáskörét, alkalmazta önkényesen korábban kidolgozott tesztjeit és doktrínáit, változtatta meg egyes alkotmányos elvek, fogalmak, intézmények és eljárások korábbi értelmezését, állapított meg alkotmányellenes mulasztást, alkotmányos követelményt vagy alkalmazott részleges megsemmisítést az alkotmánysértő normatartalom teljes érvénytelenítése helyett, gyakran hagyta figyelmen kívül, illetve válasz nélkül a legfontosabb indítványozói érveket, illetve folytatta saját alkotmánysértő gyakorlatát. Nincs lehetőség itt az összes e kategóriák alá sorolható AB-határozat bemutatására, ezért csak néhány olyan döntést tárgyalok, amelyek politikai jelentősége nem igényel külön igazolást, s amelyek jól szemléltetik e módszerek fő jellemzőit és alkalmazásuk gyakorlatát.

5. 1. KÉSLELTETETT DÖNTÉSHOZATAL

A késleltetett döntéshozatal az Alkotmánybíróság „hallgatását”, a döntés indokolatlan elhalasztását jelenti, amely mindaddig tart, amíg az alapügy elveszti jelentősé-

gét, illetve az időmúlás következtében tárgytalanná, illetve érdektelenné válik. Az AB számára előnye, hogy mentesíti a testületet a döntéshozatal terhe, illetve kockázatviselése alól, továbbá, hogy elvileg a leginkább problémás ügyek is „elintézhetők" ilyen módon anélkül, hogy a testületnek érveket kellene keresnie a vitatott jogszabály fenntartásához. A módszer akár súlyosan alkotmánysértő jogszabályt is érvényben tarthat, ami különösen akkor lehet hasznos a kormányzat számára, ha a benne foglalt érdekek érvényesítése időhöz kötött, mivel ezt követően akár egy *ex nunc* megsemmisítés is kockázatmentes, ha addigra a jogszabály már elérte eredeti célját. Hátránya ugyanakkor, hogy annál nehezebb fenntartani az AB elfogulatlanságának látszatát, minél nagyobb közfigyelem irányul az adott ügyre.

A módszer alkotmányossági szempontból azonban nagyon káros, mert egyrészt még indokolt esetben sem biztosít jogvédelmet a szubjektív jogsérelemmel, illetve az objektív jogrend sérelmével szemben, másrészt megoldatlanul hagyja az illető jogvitát, adott esetben alkotmányellenes helyzetet tartva fenn.

Ez a megoldás nem új; ismert korai példája volt, amikor az 1994-ben elfogadott rendőrségi törvénnyel szemben benyújtott több kifogás ügyében a testület csak egy évtizeddel később hozott határozatot, amikor pedig a törvény több rendelkezését alkotmányellenesnek minősítette.[30] Bár a törvény egyes rendelkezései, így különösen az élethez való jog és a jogszerűnek minősített lőfegyverhasználat közti viszony dogmatikai vitákat generált, a tíz évig tartó döntéshozatali folyamatot ez sem indokolta.[31] Ez azonban a 2010-es évek közepe előtt ugyan nem egyedi, mégis kivételes eljárásmód volt. Gyakoribbá 2016 után vált.

A dohánykiskereskedelmi piacot gyökeresen átalakító, országos vitákat és korrupciós botrányokat (amelyek „trafikmutyi" néven híresültek el) kiváltó törvény[32] utólagos normakontrollját ötvenhárom országgyűlési képviselő még 2016 novemberében indítványozta, de az Alkotmánybíróság csak 2020 elején hirdette ki határozatát,[33] amikorra a dohánykereskedelmi koncessziókat a Kormány már rég újraosztotta. A mintagazdaságok kialakításáról szóló 1910/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet megsemmisítését országgyűlési képviselők még 2015 decemberében kezdeményezték, de az erről szóló döntéshez mintegy hat évre volt szüksége az AB-nek,[34] amikorra az eredeti jogvita – illetve a jogszabály több rendelkezésének megsemmisítése – már nagyrészt elvesztette jelentőségét. A közbeszerzési törvénnyel szemben beadott egyik alkotmányjogi panasz elbírálása több mint öt évet vett igénybe,[35] ennélfogva a jogorvoslat hiánya miatt alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezést az AB már nem is tudta megsemmisíteni, mivel az a határozat meghozatalakor már

[30] 9/2004. (III. 30.) AB határozat. Más beadványokról már néhány hónappal korábban döntött az AB, ugyancsak a törvény több rendelkezését megsemmisítve. Lásd a 65/2003. (XII. 18.) AB határozatot.

[31] Vö. Szikinger István: „»Az hibás!« Az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvényről" *Fundamentum* 2004/1. 119–128.; Nádasi Béla – Sztodola Tibor: „Búcsú a fegyverektől? A lőfegyverhasználat változásának lehetséges okai, helyettesítő alternatívák" *Börtönügyi Szemle* 2007/3. 47–55.

[32] 2012. évi CXXXIV. törvény.

[33] 3/2020. (I. 3.) AB határozat.

[34] 1/2021. (I. 7.) AB határozat.

[35] 3111/2021. (IV. 14.) AB határozat.

évek óta nem volt hatályban. Az alapvető jogok biztosának az az indítványa sem járt jobban, amely a szociális törvény (1993. évi III. törvény) azon 2011-es – éles politikai és közéleti vitákat kiváltó – módosítását támadta meg az Alkotmánybíróságon, amely felhatalmazta a települési önkormányzatokat, hogy a közfoglalkoztatásban való részvételhez s ezen keresztül egyes szociális juttatásokhoz való hozzáféréshez – egyebek között – feltételként írják elő az érintettek lakókörnyezetének rendezettségét. A 2013-ban született beadványt 2017-ben bírálták el, amikorra a törvény több rendelkezése már hatályon kívül került.[36] Hasonló sorsra jutott az a veszélyhelyzeti kormányrendelet is, amely – sajátos módon[37] – lehetővé tette, hogy a közmeghallgatást az önkormányzatok az érintettek személyes megjelenése nélkül is megtartsák.[38] Ebben az esetben ugyan csak kb. tíz hónapig tartott az AB eljárása, mire azonban a döntés megszületett, a vitatott rendelet már nem volt hatályban.

Ehelyütt érdemes megemlíteni, hogy az AB előszeretettel alkalmazta ezt a technikát néhány más típusú eljárásban is, ami azért figyelemre méltó, mert ezek a döntések különösen fontos politikai ügyekben születtek. A legismertebb ilyen eset a Central European University (CEU) ügye volt, amely a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény azon 2017-es módosítása[39] nyomán alakult ki, amely a CEU számára – nyilvánvalóan politikai okokból – súlyosan diszkriminatív, részben teljesíthetetlen feltételeket írt elő. Noha a szabályozás súlyos alkotmányossági aggályokat vetett fel,[40] és az esetlegesen alkotmányellenes törvénymódosítás az egyetem számára orvosolhatatlan károkat okozhatott, az AB egy szokatlan eljárási körülményre (az Európai Unió Bírósága előtt hasonló tárgyban folyó eljárás eredményének bevárására) hivatkozva[41] a vonatkozó beadványok elbírálását évekig késleltette, míg végül eljárását 2021-ben mint „okafogyottat" megszüntette.[42]

A 10/2016. (IV. 28.) AB határozat a magánnyugdíjpénztári megtakarítások állami elvonásáról szóló országos népszavazási kezdeményezés ügyében született. Az Országos Választási Bizottság már 2012-ben hitelesítette a népszavazási kérdést, amely még abban az évben az Alkotmánybíróság elé került. Az AB azonban csak négy évvel később utasította el a népszavazási kezdeményezést, amikorra az állam már el is költötte az e megtakarítások elvonásával szerzett bevételt.

A határozatok tárgya, az ügyek bonyolultsága vagy az alkotmánybírósági eljárások jellege nem indokolta a hosszú, gyakran többéves döntéshozatali folyamatot; csak az volt közös bennük, hogy a Kormány számára oly fontos, ám alapos okból

[36] 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

[37] A veszélyhelyzeti kormányrendelet a COVID-19 járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet megszűnése után csaknem egy évvel jelent meg, azaz már a háborús veszélyhelyzetre hivatkozva.

[38] 3140/2024. (V. 3.) AB határozat.

[39] 2017. évi XXV. törvény.

[40] Lásd Jakab András – Lévay Miklós – Sólyom László – Szente Zoltán: *Amicus curiae az Alkotmánybírósághoz, https://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/f7f331b1beceacbbc1258725005be7d3/$FILE/II_1036_5_2017_állásfoglalás.002.pdf/II_1036_5_2017_állásfoglalás.pdf*.

[41] 3199/2018. (VI. 21.) és 3200/2018. (VI. 21.) AB végzések.

[42] 3318/2021. (VII. 23.) AB és 3319/2021. (VII. 23.) AB végzések.

vitatott jogszabályok végül elérték céljukat, még akkor is, ha utóbb – immár tét nélkül – alaptörvényellenesnek bizonyultak.

5. 2. A HATÁSKÖR ÁTÉRTELMEZÉSE

Az Alkotmánybíróság több, politikai szempontból jelentős ügyben a korábbiakhoz képest újraértelmezte saját hatáskörét. Ez mindkét irányban érvényesült: egyes esetekben olyan jogkört vindikált magának, amely nem illette meg, máskor viszont olyan ügyekben hárította el magától a döntéshozatalt, amelyekben egyébként el szokott járni.

A kiterjesztő értelmezés nagy előnye az volt, hogy az Alkotmánybíróság, ha arra szükség volt, a kormányzati érdekek védelmének utolsó bástyájaként működhetett, míg a hatáskör-gyakorlásról való lemondással a testület el tudott menekülni a döntés felelőssége elől, ami a testület saját intézményi érdekeit is szolgálhatta. Ugyanakkor ennek a módszernek is voltak hátrányai. Ha az AB tartózkodott a döntéshozatal felelősségétől, akkor – adott esetben – nem nyújthatott teljes körű szolgáltatást a kormánytöbbség számára, mivel – például – meghagyta annak lehetőségét, hogy a bíróságok döntsenek az ügyben. Igaz, még ilyenkor is megmaradt az elvi lehetősége annak, hogy egy kedvezőtlen bírósági döntés után – alkotmányjogi panasz útján – a jogvita visszakerüljön az AB elé.

E módszer alkotmányossági problémája aligha igényel külön magyarázatot: ha az AB akár jogellenesen magához vonja a döntési jogot olyan ügyben, amelyben nincs hatásköre, vagy ha lemond saját jogköréről, akkor a jogállamiság alapvető összetevőjét – a joghoz kötöttség elvét – sérti meg, és vagy *ultra vires* jár el, vagy – ellenkezőleg – nem teljesíti alkotmányos funkcióját.

A hatáskör átértelmezésének is voltak hagyományai a magyar Alkotmánybíróság történetében: jól ismert az 1990-es években működött első Alkotmánybíróság ún. hatásköri aktivizmusa,[43] illetve ambíciója a német típusú alkotmányjogi panasz jogkörének megszerzésére,[44] ahogy ellenkező példák is akadtak, mint az előzetes normakontroll vonakodó gyakorlása[45] vagy az absztrakt alkotmányértelmezéstől való ódzkodás.[46]

[43] Lásd ehhez: Sólyom László: „Az Alkotmánybíróság önértelmezése" *Jogtudományi Közlöny* 1992/6. 274–275.; Halmai Gábor: „Államszervezeti és hatásköri aktivizmus? Három ügy az Alkotmánybíróság előtt" *Fundamentum*, 2004/1. 100–108.

[44] 57/1991. (XI. 8.) AB határozat. Lásd ehhez: Zakariás Kinga: „57/1991. (XI. 8.) AB határozat – Jánosi" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Első kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 158–159.

[45] 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.

[46] 31/1990. (XII. 18.) AB határozat. Vö. Gárdos-Orosz Fruzsina – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „31/1990. (XII. 18.) AB határozat – absztrakt alkotmányértelmezés" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 80.

A vizsgált időszakban néhány ügyben az AB igen rugalmasan kezelte hatáskörét, amely eseteket megint csak politikai jelentőségük, illetve a kormányzati érdekek érvényesítése fűz egybe.

A legismertebb és legnagyobb vitát kiváltó döntésében, 2016 decemberében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „erre vonatkozó indítvány alapján, hatáskörei gyakorlása során vizsgálhatja", hogy az Európai Unió intézményeivel való közös hatalomgyakorlás során nem sérült-e „Magyarország szuverenitása (...), illetve történeti alkotmányán alapuló önazonossága".[47] A határozat e vizsgálati jogköröket „identitás-kontrollnak" illetve „szuverenitás-kontrollnak" nevezte el, amely hatáskörök sem az Alaptörvényben, sem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvényben nem szerepeltek. Ez nem meglepő, mivel a határozat meghozatalának idején az Alaptörvény még az alkotmányos önazonosság (identitás) fogalmát sem ismerte, amely csak 2018 júniusában, a hetedik alaptörvény-módosítással került be az alkotmányszövegbe. Ezen az sem változtat, hogy a határozatból nem derül ki, hogy e kétféle vizsgálat pontosan mely szervek milyen döntésére irányul,[48] s mi lehet a következménye,[49] az azonban nem kétséges, hogy az Alkotmánybíróság a Kormány segítségére sietett az Európai Unió bevándorlási politikájával szembeni politikai kampányában, miután 2016 októberében az EU ún. bevándorlási újraelosztási politikájának elítélésére indított országos népszavazás eredménytelen lett, s amikor a Kormánynak épp nem volt meg a kétharmados parlamenti többsége.

A saját hatáskör értelmezésének ingadozására az országos népszavazási ügyekkel kapcsolatos döntések jelentik a legjobb példát. Ezek mindegyikét heves politikai viták kísérték, amelyekben az Alkotmánybíróság kitartóan védte a mindenkori kormányzati álláspontot akár azon az áron is, hogy hasonló ügyekben különbözőképpen értelmezte jogkörét. A Kormány által kezdeményezett, imént említett 2016. októberi ún. kvótanépszavazás ügyében, amelynek kérdését az Alaptörvényben meghatározott több tilalmi ok ellenére a Kúria jóváhagyta,[50] az Alkotmánybíróság a rá vonat-

[47] 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

[48] A határozat élénk kritikai visszhangot váltott ki, lásd például Kéri Veronika – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: „Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái" *Jogesetek Magyarázata* 8(1-2) 2017. 10–15.; Drinóczi Tímea: „A 22/2016 (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle. Az identitásvizsgálat és az ultra vires közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben" *MTA Law Working Papers* 2017/1. 1–10.; Orbán Endre: „Quo vadis, »alkotmányos identitás«" *Közjogi Szemle* 2018/3. 10–11.; Chronowski Nóra – Vincze Attila – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „22/2016. (XII. 5.) AB határozat– az uniós közös hatalomgyakorlás", Chronowski Nóra – Vincze Attila – Szentgáli-Tóth Boldizsár: „22/2016. (XII. 5.) AB határozat – Az uniós közös hatáskörgyakorlás" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 654.

[49] A határozat indokolása szerint ugyan az AB nem az uniós aktusok érvényességéről vagy érvénytelenségéről dönt, a rendelkező rész és az indokolás is egybehangzóan az Alaptörvény uniós klauzulája (E cikk [2] bek.) szerinti, a hazai, illetve az európai uniós intézmények „közös hatáskörgyakorlásának" vizsgálatáról szól.

[50] Lásd ehhez: Zoltán Szente: „The Controversial Anti-Migrant Referendum in Hungary is Invalid" *https://www.constitutional-change.com/the-controversial-anti-migrant-referendum-in-hungary-is-invalid/*, October 11, 2016.

kozó törvény (Abtv.)[51] előírásaival összhangban azt hangsúlyozta,[52] hogy az országos népszavazási kérdések alkotmányossága körében hatásköre alapvetően csak az eljárási szabályok betartásának ellenőrzésére terjed ki, s csak rendkívül szűk körben folytathat érdemi vizsgálatot.[53] Erre hivatkozással az Alkotmánybíróság teljes ülése nem is vizsgálta, hogy vajon a Kormány által javasolt kérdés nem tiltott tárgy(ak)ra irányul-e. A 2013. évi új népszavazási törvény[54] e hatásköri korlátja[55] (korábban, 2012 előtt az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott ez a hatáskör) viszont nem számított, amikor 2021-ben a Kormány népszavazási kérdéseinek kellett zöld utat adni, illetve az ellenzéki kezdeményezésű népszavazásokat kellett megakadályozni. A hatásköri korlátozást az Alkotmánybíróság arra hivatkozva játszotta ki, hogy alkotmányjogi panasz esetén mégiscsak vizsgálhatja a népszavazásra javasolt kérdés alkotmányosságát. Ez látványosan szembement az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatával,[56] miután azonban a Kúria 2021 októberében megtagadta a Kormány által kezdeményezett öt kérdés egyikét, az Alkotmánybíróság kénytelen volt mégiscsak elvégezni a népszavazási kérdés alkotmányossági felülvizsgálatát,[57] hogy a Kormány politikai akarata ebben az ügyben is érvényesülhessen.[58] A Kúria hatáskörének átvételére a Fudan Egyetem alapítványáról, illetve vagyonjuttatásáról szóló ellenzéki népszavazási kezdeményezés meghiúsítása érdekében is szükség volt,[59] miután az arról szóló kérdést a Kúria hitelesítette.

A hatáskör rugalmas értelmezésére nem csak népszavazási ügyekben került sor. A devizakölcsön-ügyek rendezéséről szóló törvények kapcsán az AB azzal utasította el a Fővárosi Törvényszék Gazdasági Kollégiuma bíróinak konkrét normakontrollra irányuló felülvizsgálati kérelmét, hogy a felmerülő alkotmányos aggályok jogértelmezéssel feloldhatók.[60] Azt azonban nem mondta meg, hogy hogyan, jóllehet a bírói kezdeményezések épp amiatt születtek, mert az ilyen ügyeket tárgyaló bíróságok értelmezéssel nem tudták feloldani ezeket az aggályokat. Az alkotmánybírósági határozat azért sem illeszkedett a testület gyakorlatába, mert hasonló esetekben az AB rendszerint alkotmányos követelményt szokott meghatározni, megjelölve azt a jogértelmezést, amely szerinte megfelel az Alaptörvénynek.

[51] 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról.
[52] 12/2016. (VI. 22.) AB határozat.
[53] „...az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja érdemben azt az indítványi elemet, amelyben az indítványozó a népszavazási kérdés tartalmát illető alkotmányossági aggályokra hivatkozik." Uo. [43].
[54] 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról.
[55] Az országos népszavazási kérdések felülvizsgálatának jogkörét egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény az Alkotmánybíróságtól a Kúriára telepítette át.
[56] Lásd például a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatot („...a népszavazásból kizárt tárgykörök mikénti értelmezését – alapjogi sérelem állítása nélkül – önmagában nem lehet vitatni az Alkotmánybíróság előtt").
[57] 33/2021. (XII. 22.) AB határozat.
[58] A Kormány népszavazási kezdeményezésére az LMBTQ közösség elleni kormányzati kampány részeként került sor.
[59] 10/2022. (VI. 2.) AB határozat.
[60] 3098/2016. (V. 24.) AB határozat.

Még furcsább volt az a 2019-es döntés, amelyben ugyan az AB határozott meg alkotmányos követelményt, csakhogy az nem a vitatott normaszöveg alkotmányszerű értelmezésére vonatkozott, hanem épp a hatáskörgyakorlásról való lemondás megerősítésére szolgált. Az Állami Számvevőszékről szóló törvény nyilvánvaló alkotmányellenességét – az ÁSZ által meghatározott szankciókkal szembeni jogorvoslat hiányát – az AB nem állapította meg, ehelyett azt a követelményt állította a bíróságok elé, hogy azok vizsgálják az ÁSZ döntéseit végrehajtó állami aktusok törvényességét.[61]

5. 3. AZ ALAPJOGKORLÁTOZÁSI TESZTEK ÖNKÉNYES ALKALMAZÁSA, ILLETVE NEM ALKALMAZÁSA

Az Alkotmánybíróság 2016 és 2026 közötti értelmezési gyakorlatában a kormánytöbbség politikai érdekeit a leggyakrabban az alapjogkorlátozási tesztek önkényes alkalmazásával szolgálta. Nem meglepő, hogy erre különösen a szükségességi/arányossági vizsgálat adott lehetőséget, hiszen az alapjogkorlátozás alkotmányossági megítélésének ez az általános mércéje. Ugyanakkor az észszerűségi, a közérdekűségi, illetve a diszkriminációtilalmi tesztek önkényes felhasználására is többször került sor.

Az Alkotmánybíróság sohasem dolgozta ki a szükségességi/arányossági vizsgálat dogmatikai alapjait,[62] ezért az alkotmánybírák 2016 után is bizalommal támaszkodhattak a testület hagyományaira e téren. E teszt a magyar AB gyakorlatában mindig széles körű mérlegelési jogot biztosított az Alkotmánybíróság számára, amelynek azonban sosem voltak világos, illetve megismerhető mérlegelési szempontjai.[63]

Az alapjogkorlátozás tesztjei épp amiatt lehettek vonzóak a kormánypártok által kiválasztott tagokból álló AB számára, mert lehetővé tették, hogy esetről esetre döntsön az adott jogvitában konfliktusban álló alkotmányos értékek között, és a kormányzati érdekeket preferálja más megfontolásokkal szemben. A különböző teszteknek nem csupán nem voltak kontrollálható standardjai, hanem – ha a szükség úgy kívánta – még a jogági dogmatikától is el lehetett térni.[64] Nagy előnyt jelentett

[61] 32/2019. (XI. 15.) AB határozat.

[62] Sólyom László szerint a tesztet az AB kezdettől fogva „relatív és szubjektív értelemben alkalmazta. A mérce (...) nem nyert további finomítást vagy kifejtést". Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* Budapest: Osiris 2001) 400.

[63] A teszt egyik első Alkotmánybíróság általi meghatározása szerint annak mércéje az, hogy „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással". 879/B/1992. AB határozat. Vö. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila:, „Az emberi jogok korlátozása" in Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok* (Budapest: Osiris 2003) 127. és Szente Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban* (Budapest – Pécs: Dialóg-Campus 2013) 242.

[64] Lásd például az alkotmányos tulajdonvédelem állandóan mozgó szempontjait, amelynek lehetőségeit az AB 2016 után is oly előszeretettel aknázta ki: „Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. [...] Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is [...] ugyanezen szem-

továbbá az említett hagyományokra való visszautalás lehetősége is, ami az értelmezési gyakorlat folytonosságának látszatát keltette.

Ezzel szemben a módszernek – a szakirodalmi kritikáktól eltekintve – nem voltak olyan hátrányai, amelyek eltántoríthatták volna az Alkotmánybíróságot a visszaélésszerű használatától.

A szükségességi/arányossági vizsgálat gyakorlatának önkényessége az elmúlt évtized politikailag fontos ügyeiben leginkább abban állt, hogy az AB érvelése abban merült ki, hogy a jogalkotó által általánosan meghatározott legitim célt észszerűnek tartva kijelentette a jogkorlátozás arányosságát. Tulajdonképpen a határozatok egész sora azt a gyanút keltheti a külső megfigyelőben, hogy az AB a döntéshozatali folyamatában egyáltalán nem vizsgálta sem a jogkorlátozás szükségességét, sem pedig arányosságát.

„Az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során célszerűségi vizsgálódást (...) nem végez, tehát nem vizsgálja, hogy egy adott rendelkezés a jogalkotó által megjelölt cél elérésére alkalmas-e".[65] Nem világos azonban, hogy ha az AB nem vizsgálja, hogy a jogkorlátozás eszköze egyáltalán alkalmas-e a jogszabály céljának elérésére, akkor hogyan állapíthatja meg annak szükségességét.

Ami az arányossági tesztet illeti, úgy tűnik, hogy az gyakran összeolvadt a jogkorlátozás céljának absztrakt észszerűségi kontrolljával. A BUDA-CASH Brókerház Zrt. károsultjainak országos botrányt keltő, és évekig húzódó ügyében folytatott normakontroll-eljárás nyomán született határozatában például az AB érvelése csak annak deklarálásáig ment el, hogy a „tőkepiacba fektetett bizalom helyreállítása" érdekében a kárrendezés terheinek a Befektető-védelmi Alap tagjaira való terhelése nem jelentett aránytalan tulajdonkorlátozást.[66] A már említett „trafikügyben" hozott határozatában az AB kijelentette, hogy bár nem vizsgálta, hogy a dohánykiskereskedelmi piac átszervezését milyen egészségügyi kockázatok indokolták, a vállalkozáshoz való jog korlátozása a gyermekek védelme, valamint a közegészségügy javítása érdekében az szükséges és arányos intézkedés volt.[67]

A rendvédelmi és honvédelmi dolgozók közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetése, illetve speciális jogviszonnyá változtatása miatt indult eljárásban az AB a civil rendvédelmi és honvédségi alkalmazottak véleménynyilvánításának korlátozását a honvédség és a rendvédelmi szervek „alkotmányos jogállásából fakadó feladata, azaz a közbiztonság, valamint a nemzetbiztonság védelme miatt" tartotta szükségesnek és arányosnak.[68]

Az Alkotmánybíróság meg sem kísérelte, hogy vizsgálja a pedagógusok sztrájkjogának – furcsa módon „a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggésben" való – súlyos korlátozását, noha arra nyilvánvalóan az országos pedagógussztrájk letöré-

pontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonba más és más." 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat.

[65] 5/2024. (II. 6.) AB határozat, [51]. Lásd még 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, 3385/2024. (XI. 8.) AB határozat.

[66] 23/2016. (XII.12.) AB határozat.

[67] 3/2020. (I. 3.) AB határozat.

[68] 3116/2021. (IV. 14.) AB határozat.

se érdekében került sor 2022 májusában. A vonatkozó határozat csak rögzíti, hogy a sztrájkjog korlátozása szükséges volt, és arányosan történt a „gyermeki jogok érvényesülése" szempontjából, s ebben az esetben kiemelt jelentőséget tulajdonított annak, hogy a sztrájkjogot az Alaptörvény eleve törvény keretei között biztosítja (ahogy más alapjogok esetében is, bár erre az AB nem utalt).[69] Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság stratégiája – álláspontja igazolásának elmulasztása – indokolt volt, mert az eleve lehetetlen lett volna; a vonatkozó (saláta) törvényi rendelkezés ugyanis oly mértékben korlátozta a pedagógusok sztrájkhoz való jogát, ami kiüresítette e jog tartalmát. A sztrájk idején is kötelezően teljesítendő ún. minimális szolgáltatást ugyanis a munkaköri feladatok legalább 50%-ában állapította meg (azaz a kötelezettségek nagy részét ilyenkor is teljesíteni kell), sőt bizonyos esetekben a pedagógusoknak kötelezettségeiket teljes mértékben el kell látniuk.[70] Márpedig nehéz munkabeszüntetésnek tekinteni az olyan munkavállalói akciókat, amelyek során a pedagógusoknak ugyanúgy kell dolgozniuk, mintha nem lenne sztrájk.

A sort hosszan lehetne folytatni, mindenesetre a tényleges szükségességi/arányossági vizsgálat elmulasztása a legutóbbi időkig az egyik fő jellemzője volt az Alkotmánybíróság működésének.[71]

Ezek után nem meglepő, hogy az AB elzárkózott a szükségesség és az arányosság bármilyen vizsgálatától a veszélyhelyzeti kormányrendeletek esetében. Egész hozzáállását jól jellemzi az a határozata, amelyben tartózkodott annak a kormányrendeletnek a felülvizsgálatától, amely a Covid–19 járványra hivatkozással – az egyházi rendezvények kivételével – minden gyülekezést megtiltott: „célszerűségi kérdés annak megítélése, hogy milyen intézkedések szükségesek a koronavírusjárvány leküzdéséhez. Ezeknek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak sem hatásköre, sem eszköztára nincsen."[72]

Ha a kifogás lényege az, hogy az Alkotmánybíróság a politikailag fontos ügyek jelentős részében elmulasztotta a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának tényleges vizsgálatát, akkor azt is meg kell jegyezni, hogy az érvelés minőségét nem feltétlenül segítette, ha néha mégis megpróbálkozott a részletesebb igazolással. Az állami és önkormányzati intézmények alkalmazottainak Covid–19 járvány

[69] 1/2023. (I. 4.) AB határozat.

[70] Vö. Lápossy Attila: „Az Alkotmánybíróság határozata a pedagógusok sztrájkjogának korlátozhatóságáról" *Jogesetek Magyarázata* 2023/3. 5–17.

[71] Lásd például az 1001/2026. (I. 26.) AB határozatot [a személyes szabadság arányos korlátozása az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása, még akkor is, ha csupa olyan bűncselekmények alapján kell kötelezően kiszabni, amelyek külön-külön nem büntethetők így; az 1034/2026. (II. 6.) AB határozatot [a Magyar Nemzeti Bank függetlensége és az ügyfelek „pénzügyi személyes adatainak a védelme", és ezen keresztül az ország pénzügyi stabilitásának megőrzése érdekében a közérdekű adatok nyilvánosságát arányos mértékben korlátozza az a rendelkezés, mely szerint az MNB nem köteles közölni az általa a bankoknak kiosztott közpénz összegét és a kedvezményezett bankok nevét], vagy az 1057/2026. (II. 20.) AB határozatot [nem jelenti a gyülekezési jog aránytalan korlátozását az arceltakarás büntetendősége].

[72] 23/2021. (VII. 13.) AB határozat, [28]. Lásd ehhez Chronowski Nóra: „Gyülekezési jog járvány idején. Az Alkotmánybíróság döntése a gyülekezési jog felfüggesztéséről veszélyhelyzetben" *Közjogi Szemle* 2021/3. 56–61.

elleni oltakozását kötelezővé tevő veszélyhelyzeti kormányrendelet felülvizsgálatakor például az AB több érvet is felhozott arra vonatkozóan, hogy miért lehet arányos szankció a munkahely elvesztése az oltás kötelező felvételét elutasító alkalmazottakkal szemben. Így ez a jogkövetkezmény – többek között – azért minősült aránytalannak, mert az állam eleget tett a koronavírus elleni védőoltásokkal kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségének, továbbá mert „a jogviszony megszüntetésére csak egy év elteltével kerül sor, s akkor is a munkáltató mérlegelésétől függően".[73] Könnyű azonban belátni, hogy ezek a körülmények csak igen laza kapcsolatban vannak egy jogkorlátozás mértékével, amit aligha tesz enyhébbé, ha az állam előre bejelenti a jogkorlátozást, vagy ha az csak egy későbbi időpontban realizálódik. Még sajátosabb volt az az érv, amely szerint, ha korábban még az állami erőszak alkalmazása is alkotmányosnak minősült,[74] akkor a munkahely elvesztése sem lehet aránytalan; igaz, hogy a megidézett határozat a gyermekek kötelező védőoltására vonatkozott.

Hasonlóan sajátos volt az az ugyancsak többször használt érvelési mód, amely szerint csak a súlyos alkotmányellenesség alapozza meg egy jogszabály megsértését. Az AB azért tartotta a gyülekezési jog arányos korlátozásának, hogy a választás napján nem lehet választási gyűlést tartani, mert az ötvennapos kampány időtartamához képest az egynapos korlátozás elenyésző;[75] néhány alapvető élelmiszer hatósági árának megállapítása pedig azért minősült a vállalkozáshoz való jog arányos korlátozásának, mert csak nyolc terméket érintett a lehetséges több ezerből.[76] Az Alkotmánybíróság talán úgy gondolta, hogy a kis korlátozás nem korlátozás, csakhogy az arányossági vizsgálat érveinek hiánya a konkrét ügyben azt a kérdést is felveti, hogy vajon kampányidőszakban hány napig lehet betiltani a gyülekezési jog gyakorlását, hogy az még alkotmányos legyen, ahogy a hatósági ár megállapításának néhány termékre való korlátozása aligha volt meggyőző érv azon élelmiszer-kiskereskedelmi boltok ezrei számára, amelyek nem forgalmaztak több ezer terméket.

A közérdekre vagy a jogkorlátozás észszerű céljára való hivatkozás lehetősége ugyancsak jolly jokernek bizonyult az AB gyakorlatában. Ezt jól példázza a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (KESMA) létrehozását nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítő kormányrendelet alkotmányosságáról hozott határozat.[77] A magyarországi sajtópiac centralizálásához a KESMA keretein belül kiemelten fontos érdeke fűződött a kormánypártoknak, az ügy politikai fontossága aligha vitatható. A határozat először leszögezte, hogy az Alkotmánybíróságnak kell megvizsgálnia, hogy az érintett sajtóvállalkozások fúziójának a gazdasági versenyre vonatkozó szabályok alóli mentesítése mögött milyen közérdek van, s azt is, hogy az elég súlyú-e ahhoz, hogy a sajtó sokszínűségének esetleges csökkenését igazolja. A határozat indokolása mégis azzal a következtetéssel zárult, hogy a Kormány szabadon döntheti el, hogy mi a közérdek.

[73] 3128/2022. (IV. 1.) AB határozat.
[74] Lásd a 39/2007. (VI. 20. AB határozatot.
[75] 3211/2016. (X. 26.) AB határozat.
[76] 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat.
[77] 16/2020. (VII. 8.) AB határozat.

Bármennyire absztrakt, objektív standardokat nélkülöző alkotmányjogi kategória a „közérdek", amiről ezért csak esetről esetre lehet dönteni, bizonyosan e fogalom újfajta értelmezését adta a hulladékgazdálkodási piacot újrarendező 2012. évi CLXXXV. törvény Alaptörvénnyel való összhangjáról hozott határozat. Ez nemcsak a közszolgáltatás folyamatos, magas szintű ellátását, hanem – közvetve – a koncesszor profitmaximalizálását is olyan közérdeknek tekintette, amely megfelelően indokolja a hulladékkezelés koncesszióba adása utáni azon tulajdonjog-korlátozást, amely szerint a hulladékot kezelő gazdasági társaságoknak a hulladékot a koncesszor tulajdonába kell adni.[78]

Az Alkotmánybíróság hasonló módszert követett az egyes alapjogokra alkalmazott speciális „tesztek" esetében is – legalábbis a politikailag jelentős ügyekben. Az AB gyakorlatában az egészséges környezethez való jog „alanyi oldalát" például már az 1990-es évektől a korábban már elért védelmi szinttől való „visszalépés tilalma" jelentette (első alkalommal a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban). Ennek értelmezése az idők folyamán jelentősen enyhült, ilyen visszalépés alatt csak „a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodását" értve, míg a védelmi szint a jogszabályok által meghatározott állapotot jelentette.[79] Hogy ez a konstrukció az egészséges környezethez való jog milyen tényleges védelmét jelenti, ha fontos politikai és gazdasági érdekek forognak kockán, jól mutatja az a 2018-as kormányrendelet, amely egyszerre több mint százötven beruházást nyilvánított nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek, meghatározva azt is, hogy az egyébként az ilyen beruházásokat érintő huszonhatféle hatósági eljárást az általános szabályokhoz képest hogyan kell (avagy nem kell) rájuk alkalmazni.[80] Ezek közül a Balatonvilágos közigazgatási területén lévő ún. volt Club Aliga területére tervezett ingatlanfejlesztési beruházások ügye országos vitát váltott ki, nemcsak a helyszín szimbolikus jellege (a szocialista korszakban zárt pártállami üdülő volt) miatt, hanem a beruházással kapcsolatos környezetvédelmi aggályok és korrupciós gyanúk okán is. Az ügy ötven országgyűlési képviselő utólagos normakontrollra irányuló indítványa, illetve egy egyesület alkotmányjogi panasza nyomán az AB elé került. A testület döntése még a korábbi puha standardokat is kiüresítette, amennyiben nem tartotta a korábbi jogi szabályozás által biztosított védelmi szinttől való visszalépésnek, hogy a kormányrendelet többféle hatósági eljárás alól mentesítette a beruházást.[81] Csakhogy ha az ún. *non-derogation* elve nem a környezet korábbi tényleges állapotától és nem is a jogszabályok által korábban már biztosított védelmi szinttől való visszalépés tilalmát jelenti, akkor nehéz elképzelni, hogy mi lehet a tartalma.

A kormánytöbbség politikai akaratának legitimálása szempontjából ugyancsak hasznosnak bizonyult a diszkriminációtilalmi teszt korábbi határozatlansága, illetve végtelen rugalmassága. Az értelmezés szinte korlátlan szabadsága a vizsgált szabályozás szempontjából homogén csoport meghatározásából ered, mivel csak az azonos jogi helyzetben lévők között önkényesen tett különbségtétel minősül diszkrimi-

[78] 3345/2023. (VII. 5.) AB határozat.
[79] Lásd például a 17/2018. (X. 10.) AB határozatot.
[80] 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet.
[81] 16/2024. (VII. 23.) AB határozat.

natívnak. Ez rendkívül széles mérlegelési jogkört biztosított az AB számára, ami nagyon hasznos volt a választási eljárási törvény azon rendelkezésének fenntartásához, amely a levélszavazás lehetőségét csak a külhoni magyarok számára tette lehetővé a magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgároknak nem. A szabályozás fenntartásához nagyon erős érdeke fűződött a Fidesz–KDNP-kormánynak, hiszen ismert volt, hogy a külhoni magyarok döntő többsége a kormánypártokra szavaz, míg a másik csoporthoz tartozók inkább az ellenzéket támogatják.[82] Az Alkotmánybíróság 2016-ban már legitimálta ezt a különbségtételt, amikor arra a következtetésre jutott, hogy bár a külhoni, illetve a szavazás napján külföldön lévő magyar állampolgárok a választójog szempontjából egymással homogén csoportot alkotnak, a különbségtételnek objektív oka van: a magyarországi lakóhely.[83] Ez pedig azért észszerű megkülönböztetési ok, mert a külföldön lévő magyarok választójoga egyébként nem korlátozott: akár haza is jöhetnének szavazni. Az AB azonban 2020-ban döntését[84] vélhetően már nem akarta a 2016-os határozat abszurd premisszájára – a külföldön lévő, magyarországi lakóhellyel rendelkező választók számára nem jelent hátrányt, ha választójoguk teljességével csak akkor élhetnek, ha a szavazás napján visszatérnek Magyarországra – alapozni, ezért ezúttal már az volt az álláspontja, hogy az európai parlamenti választások tekintetében a külhoni magyarokkal „nem vonható homogén csoportba a választópolgárok azon csoportja, akik a választás napján külföldön tartózkodnak", mivel az egyik csoporthoz tartozóknak van magyarországi lakhelyük, a másiknak nincs. A határozat magyarázata tipikus körbenforgó érvelés (*petitio principii*): a magyarországi lakóhely azért legitim megkülönböztetési ok a külhoni és a külföldön tartózkodó magyar választópolgárok között, mert amíg a külhoni magyaroknak nincs, addig a külföldön tartózkodó magyarországi lakhellyel rendelkező magyar állampolgároknak van magyarországi lakhelyük. A tautologikus érvelést az AB úgy igyekezett elrejteni, hogy egy harmadik csoport (bármely más EU-tagállam állampolgárai is szavazhatnak az EP-választáson) önálló csoportképző elvére is utalt. A EP-választások tekintetében fennálló választójogot megalapozó jogcímek eltéréseinek azonban nincs magyarázó erejük a választás módja tekintetében a magyar választópolgárok között tett különbségtétel szempontjából.

Az az érvelési technika, amely szerint a homogén csoporthoz tartozást megszünteti, s ezáltal kiiktatja a diszkrimináció vizsgálatát, ha a hátrányt elszenvedő csoportba más csoportképző elv szerint szervezett személyi kört is beleértenek, más esetekben is jó szolgálatokat tett. Az AB szerint például nem valósult meg hátrá-

[82] Lásd például a 2022. évi választásokra vonatkozó statisztikát: *https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/orszagos-listak?tab=parties*.

[83] 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat. Az AB azzal is érvelt, hogy bár a levélszavazás lehetőségéből való kizárás valóban hátrányt okoz a külföldön lévőknek, a külhoni magyarokat is hátrány éri amiatt, hogy csak pártlistákra szavazhatnak. Mintha egy önkényes megkülönböztetést legitimálhatna egy másik önkényes megkülönböztetés. Részletesen lásd: Bodnár Eszter: „3086/2016. (IV. 26.) AB határozat" in Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1990–2020. Második kötet* (Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – HVG-ORAC 2021) 671–684.

[84] 3032/2020. (II. 24.) AB határozat.

nyos különbségtétel azáltal, hogy egy 2021 decemberében született kormányrendelet a fegyveres és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai közül csak azoknak adott szolgálati juttatást, akik beoltatták magukat a koronavírus ellen.[85] A megkülönböztetést támadó alkotmányjogi panasz nyomán hozott határozatában az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az oltottak és a nem oltottak azért nem alkottak homogén csoportot, mert a szolgálati juttatásból nemcsak a nem oltottakat zárták ki, hanem abból más jogcím alapján is ki lehetett maradni.[86] Ez ugyan nem magyarázza, hogy az oltottság, illetve annak hiánya miért észszerű különbségtétel „a hivatásos szolgálat elismerése céljából" adott pénzügyi jutalom szempontjából, annál inkább érthetővé teszi a döntést, hogy a kormányrendelet kiadására vélhetően a közelgő országgyűlési választás előtti kormányzati osztogatás keretében került sor, a Kormány ráadásul azt nem a veszélyhelyzetre való hivatkozással adta ki, s így az AB-ra hárult a feladat a különbségtétel igazolására.

5. 4. A KORÁBBI GYAKORLAT MEGVÁLTOZTATÁSA

A korábbi értelmezési gyakorlat indokolatlan megváltoztatása meglehetősen radikális módszer a jogbiztonság, illetve az Alkotmánybíróság judikatúrájának koherenciája szempontjából egyaránt. Az AB vélhetően ezt csak akkor vállalta fel, ha nem látott más eszközt a jogalkotói szándék érvényesülésének biztosítására, ha az szembement a korábbi AB-gyakorlattal, s ha az adott ügy politikai tétje elég magas volt. Ezekben az ügyekben végső soron az alkotmánybírákra maradt a súlyos alkotmányos aggályokat felvető szabályozás legitimálása, alkotmányjogi alátámasztásának kitalálása, ami néhány esetben meghökkentő érvelésekhez vezetett. Mindebből kiolvashatók e módszer előnyei és hátrányai is.

A 2016 és 2026 között működött Alkotmánybíróság a kormánytöbbség politikai szándékainak védelme érdekében gyakran kényszerült korábbi gyakorlatának megváltoztatására. Az AB értelmezési gyakorlatának változásai önmagukban nem jelentenek problémát, sőt hosszabb távon alighanem elkerülhetetlenek. Ha nem így lenne, akkor ki kellene zárnunk az Alkotmánybíróság jogfejlesztő szerepét, ami nyilván saját judikatúráját is érintheti. Másrészt aligha várható el, hogy az egyes jogintézmények alkotmányos tartalmának kifejtésekor a testület minden a jövőben előforduló kihívásra vagy változásra is érvényes válaszokat adjon egy-egy határozata alkalmával. A vizsgált korszak változásai azonban mind egy irányba mutatnak, amennyiben a politikailag kiemelten fontos ügyekben mindig a jogalkotói szándék legitimálását eredményezték a korábbi alkotmányossági és jogállami standardok enyhítésével. Ez egyaránt érvényesült a jogállami követelményeket, illetve az alapjogok tartalmát és korlátozhatóságát illetően.

Jóllehet az AB az Alaptörvény hatálybalépése (2012. január 1.) előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályvesztését előíró negyedik alaptörvény-mó-

[85] 712/2021. (XII. 20.) Korm. rendelet.
[86] 3296/2022. (VI. 24.) AB határozat.

dosítást követően is úgy vélte, hogy „a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi megállapításai alkalmazhatóságának nincs akadálya”,[87] a jogállami standardok folyamatosan leépültek a későbbi értelmezési gyakorlatában.

A kellő felkészülési idő követelménye a veszélyhelyzet idején egyes esetekben megszűnt az arra való hivatkozással, hogy „[v]eszélyhelyzetben azonnali intézkedések szükségesek, amelyekre nem lehet előre felkészülni. Ezért nem lehet kellő felkészülési időt sem biztosítani az azokban foglalt rendelkezések önkéntes (jog) követésére.” Az ezt kimondó határozat a sokat vitatott „lex Göd” ügyében született, megtoldva azzal, hogy „a kellő felkészülési idő követelménye (...) a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik”[88] – más veszélyhelyzeti normák esetében azonban az AB mégis vizsgálta az érvényesülését.

A jogállamiság e korábban fontosnak minősített standardja hamarosan a nem veszélyhelyzeti normák tekintetében is elveszítette jelentőségét. Az ún. „börtönbiznisz”-kampány (amely szerint a fogva tartási körülmények miatti, főként az Emberi Jogok Európai Bírósága által megítélt kártérítésekből üzletet csináltak bűnözők és az őket képviselő ügyvédek)[89] részeként elfogadott egyik törvénymódosítás (amely megnehezítette a megítélt kártérítéshez való hozzájutást) alkotmányossági felülvizsgálata során az AB például arra a következtetésre jutott, hogy a kihirdetés másnapján hatályba lépő szabályozás nem sérti a kellő felkészülési idő jogállami követelményét, vagyis például elvárható lett volna a szabadságvesztés büntetésüket töltőktől, hogy ha addig nem volt saját bankszámlájuk, akkor a kihirdetés napjának éjszakáján nyissanak egyet.

Az Alkotmánybíróság a politikai szempontból fontos jogszabályok fenntartása érdekében arra kényszerült, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának értelmezését is folyamatosan farigcsálja. A testület számára számos problémát okozott annak igazolása, hogy ezt az alapvető jogállami követelményt még az eredetileg meghatározott értelemben kérje számon a jogalkotótól, mely szerint egy jogszabály akkor ütközik ebbe a tilalomba, „ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, (...) ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit — erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint — a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”.[90] A 2010. évi választások utáni jogalkotási dömping során azonban számos olyan jogszabályt fogadtak el, amelyek visszaható hatályú rendelkezéseket tartalmaztak, vagy korábban létrejött, folyamatban lévő jogviszonyokra rendeltek új szabályozást.[91]

Az Alkotmánybíróság legutóbb 2022-ben egy önkormányzati rendelet alkotmányossági felülvizsgálata kapcsán foglalta össze a visszamenőleges hatályú jogalkotásra vonatkozó doktrínáját, amely szerint az csak akkor sérti a jogbiztonságot, ha

[87] 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, [51].

[88] 8/2021. (III. 2.) AB határozat, [104], [101].

[89] Lásd például: *https://kormany.hu/hirek/megszuntetjuk-a-bortonbizniszt-az-elfogadott-torvenyi-szabalyozassal.*

[90] 57/1994. (XI. 17.) AB határozat.

[91] 2010 novemberében még az akkor még hatályos Alkotmányt is úgy módosították, hogy az Országgyűlés az adóévet megelőző öt évre visszamenőleg is kivethessen különadókat. Az Alaptörvény azonban már nem tartalmazott ilyen felhatalmazást.

„*ad malam partem*", azaz hátrányos következményekkel jár a norma címzettjei számára, ám csak akkor, ha annak nincs alkotmányos indoka. Ezt követően az AB már a korábbiakhoz képest fellazult értelmezési keretet használta, mert az szinte korlátlan lehetőséget biztosított a visszamenőleges hatályú szabályozás érvényben tartására.

A Kormány gyermekvédelmi kampányához kapcsolódva fogadták el 2024-ben azt a törvénymódosítást, amely a gyermekvédelmi intézményekben foglalkoztatottak számára új típusú alkalmassági vizsgálatot írt elő, s azt a korábban létrejött jogviszonyokra is kiterjesztette úgy, hogy az erre vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettség megtagadása a jogviszony azonnali felmondását vonta maga után.[92] Az AB elismerte a szabályozás visszamenőleges hatályát és annak *ad malam partem* jellegét, mégis alkotmányosnak nyilvánította a gyermekek alkotmányos jogai – konkrétabban nem megjelölt – védelmének érdekében.[93]

Jelentősen változtak a tisztességes eljárás jogállami standardjai is. Különösen a jogorvoslathoz való jog követelményei enyhültek, néhány jelentős politikai súlyú kérdésben pedig még e jog lényeges tartalma sem kapott védelmet. A jogorvoslat hiánya a vallási közösségek egyházi jogállásának elismeréséről szóló országgyűlési döntések esetében például azért minősült alkotmányosnak, mert ugyan „a parlamenti döntés formájára, alakiságára, időbeliségére vonatkoznak jogi normák, tartalma azonban politikai mérlegelés eredménye".[94] A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat azonban nem zárta ki a jogorvoslathoz való jogot a politikai típusú döntésekkel szemben.

Ugyanez a felfogás vezethette az Alkotmánybíróságot, amikor nem találta alkotmánysértőnek, hogy az Állami Számvevőszék, illetve a Szuverenitásvédelmi Hivatal döntéseivel szemben a törvényhozó nem biztosított jogorvoslati lehetőséget, mondván, hogy e szervek határozatai nem hatósági döntések.[95] Az AB álláspontja ezekben az ügyekben rendkívül hasznos volt a kormánypártok számára – hiszen például az ÁSZ kockázat nélkül súlyos bírsággal sújthatott ellenzéki pártokat a 2022. évi parlamenti választások előtt és után, valamint a 2024-es európai parlamenti és önkormányzati választások előtt, ahogy a Szuverenitásvédelmi Hivatal is szabadon folytathatott lejáró kampányokat a független sajtó, számos civil szervezet, illetve az ellenzéki pártok ellen –, viszont megnyitották az elvi lehetőséget a jogorvoslat kizárására bármely – nem hatóságinak minősülő – állami döntéssel szemben, ha annak kötelező végrehajtását egy másik – már hatósági típusú – szerv hajtja végre.

A kormánypolitika érvényesülésének védelme érdekében az Alkotmánybíróság számos esetben volt hajlandó az alapjogvédelem korábbi szintjének leszállítására. Amíg például az 1990-es években a testület a nyugdíj-váromány okat és a nyugellátásokat az alkotmányos tulajdonvédelem szabályai alapján védte,[96] addig ezt a gyakorlatát feladta a Kormány 2010-es évek elejétől érvényesített nyugdíjpolitikája tekintetében. Így például alkotmányosnak bizonyult az az új szabályozás, amely

[92] Lásd a 2024. évi XXX. törvényt a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról.
[93] 3/2025. (V. 29.) AB határozat.
[94] 3193/2020. (VI. 11.) AB határozat.
[95] Lásd a 32/2019. (XI. 15.) és a 20/2024. (XI. 28.) AB határozatokat.
[96] 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

szerint nem kaphatnak nyugdíjat azok a közszolgálati dolgozók, akik a nyugdíjkorhatár elérése után is tovább dolgoztak, ráadásul az AB elfogadta azt a kormányzati érvelést, amely szerint csak az veszélyeztetné a nyugdíjrendszer egyensúlyát, ha a közszférában foglalkoztatottak egy része kapna „dupla ellátást".[97]

Az Alkotmánybíróság nem állta útját az Alaptörvény X. cikkében biztosított akadémiai szabadság többszöri súlyos megsértésének, sőt legitimálta azokat. Ez a folyamat nyilvánult meg a már említett CEU-ügyben hozott döntéssel, majd folytatódott az ún. SZFE-üggyel, illetve az MTA kutatóhálózatának kormányzati irányítás alá helyezésével. Ezekben az ügyekben az AB látványosan eltért a kutatási szabadsággal, illetve az egyetemi autonómiával kapcsolatos korábbi gyakorlatától. Amíg például 2005-ben még az egyetemek tekintetében alkotmányellenesnek minősült a fenntartó korlátlan döntési joga,[98] 2021-ben már az Alaptörvénnyel összhangban lévőnek bizonyult ugyanez a Színház- és Filmművészeti Egyetem esetében,[99] jóllehet a tudományos kutatás szabadságának alkotmányi szintű szabályozása nem lett enyhébb a korábbi Alkotmányhoz képest. Az AB szerint nem sérült az egyetem autonómiája azáltal, hogy az SZFE fenntartói jogait egy közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány kuratóriuma kapta meg, amelynek tagjait – figyelmen kívül hagyva az egyetem javaslatait – a Kormány egy tagja nevezte ki, hogy a kuratórium dönthetett az egyetem alapdokumentumainak egyoldalú módosításáról, a vezetők pályáztatás nélküli kinevezéséről, s hogy a szenátus döntéshozatali jogosítványai véleményezési jogkörre szűkültek. Egy 2022-es döntés azt sem tartotta az akadémiai szabadság csorbításának, hogy a Magyar Tudományos Akadémiától elcsatolták a teljes kutatóhálózatát, azaz megfosztották a tudományos tevékenységet végző költségvetési szerveitől, s azokat egy központi kormányzati szerv irányítása alá helyezték.[100]

A korábbi gyakorlattal való leglátványosabb szakítást azonban az emberi méltósághoz való jog dogmatikai alapjának átértelmezése jelentette. Amíg az emberi méltósághoz való jog individualista felfogása 1990-től kezdve az alapjogi dogmatika alapjául szolgált, az újabb AB-gyakorlat e jog kollektivista felfogását képviselte, összekötve az Alaptörvény O) cikkében foglalt elvet („Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni") az emberi méltósághoz való joggal. Eszerint az Alaptörvény „emberkép formulájának" lényege, hogy az embert közösségi lénynek tekinti, s – az Alkotmánybíróság szerint – ezen az alapon kell értelmezni az emberi méltóságot is. Az AB-nek minden bizonnyal azért volt szüksége e teljesen új doktrínára, hogy megerősíthesse a hajléktalanság (a közterületen életvitelszerű tartózkodás) szabálysértéssé nyilvánításának alkotmányosságát, amire a hetedik alaptörvény-módosítás nyomán került sor. Elvileg egy másik magyarázat is lehetséges, mely szerint az AB-nak azért kellett ilyen látványosan eltérnie korábbi felfogásától, mert 2012-ben már foglalkozott a hajléktalanság szankcionálásával, és akkor éppen ellentétes döntést hozott: amíg 2012-ben még úgy látta, hogy a Szabálysértési Törvény (Szabs.

[97] 29/2017. (X. 31.) AB határozat.
[98] 41/2005. (X. 27.) AB határozat.
[99] 21/2021. (VI. 22.) AB határozat.
[100] 30/2022. (XII. 6.) AB határozat.

tv.)[101] ezzel „egy élethelyzetet, az utcán való élést, azaz magát a hajléktalanságot minősítette büntetendőnek”,[102] ezúttal már azt hangsúlyozta, hogy a Szabs.tv. „nem egy élethelyzetet, nem a hajléktalan létet, hanem az együttműködési kötelezettség szándékos és ismételt megtagadását, illetve folyamatos negligálását szankcionálja”.[103] Ennek azonban az lehetett az indoka, hogy az alkotmányozó kormánytöbbség 2018-ban a hetedik alaptörvény-módosítással épp a korábbi AB-határozatot írta felül. Ám a két határozat ellentéte épp azt illusztrálja, hogy az AB összetétele milyen közvetlen hatással van az alkotmánybírósági döntéshozatal tartalmára. Hiszen ha a hajléktalanság szabálysértéssé nyilvánítása ellentétben állt az emberi méltósághoz való joggal (a korábbi határozat szerint), akkor még az Alaptörvény módosított szövegéből[104] sem következhetett kényszerítő módon a hajléktalanság szankcionálása, másrészt csak hat alkotmánybíró vett részt mindkét döntés meghozatalában, s közülük négyen (Balsai István, Dienes-Ohm Egon, Pokol Béla és Szívós Mária) már 2012-ben is alkotmányosnak találták a közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabálysértéssé nyilvánítását.

Az emberi méltóság doktrínájának átértelmezése egy 2021. decemberi határozattal érte el csúcspontját, amely a Kormány indítványára, az Európai Unió intézményeivel („Brüsszellel”) szembeni politikai kampány támogatása érdekében született az európai uniós klauzula absztrakt értelmezésére irányuló eljárásban. A határozat indokolása szerint az ember meghatározott társadalmi körülmények közé születik, amelyek meghatározzák az önazonosságát. Ha azonban a hagyományos társadalmi környezet megváltozik, az sérti identitását, s ezen keresztül az emberi méltósághoz való jogát.[105] Az Alkotmánybíróság az érvelésében nem tisztázta, hogy okfejtése hogyan kapcsolódik az Alaptörvény szövegéhez; a döntés aligha érthető a politikai kontextusának ismerete nélkül, hiszen az utólag is a Kormány álláspontját kívánta igazolni azt követően is, hogy az Európai Unió Bíróságának ítélete szerint Magyarország megsértette a menedékkérelmek elbírálására vonatkozó európai uniós jogot.[106] A határozat annak kimondásával, hogy ha az EU intézményeivel közös hatáskör gyakorlása „hiányosan” érvényesül, akkor Magyarország jogosult a közös hatáskör egyoldalú gyakorlására mindaddig, amíg az EU nem tesz hatékony intézkedéseket a közös hatáskör gyakorlására, az Alaptörvény európai uniós klauzulájának értelmezését is – *contra constitutionem*[107] – megváltoztatta, hiszen soha korábban nem állapított meg ilyen nemzeti hatáskört.[108]

[101] 2012. évi II. törvény.
[102] 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, [3.2.].
[103] 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, [67].
[104] „Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.” XII. cikk (3) bek.
[105] 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.
[106] Case C-808/18 Commission v Hungary ECLI:EU:C:2020:1029.
[107] Az Alaptörvény E) cikke szerint a szuverenitásból eredő, és az EU-tagságból származó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges hatásköröket Magyarország csak az EU-intézményekkel közösen vagy az utóbbiak útján gyakorolhatja. Alaptörvény E cikk (2) bek.
[108] A határozat elemzését és kritikáját lásd Blutman László: „Az Alkotmánybíróság határozata arról, hogy egyes uniós jogi aktusok végrehajtása mellőzhető-e az Alaptörvényre tekintettel” *Jogesetek Magyarázata* 2022/1. 5–12.

5. 5. ALKOTMÁNYELLENES MULASZTÁS, ALKOTMÁNYOS KÖVETELMÉNY MEGÁLLAPÍTÁSA VAGY RÉSZLEGES MEGSEMMISÍTÉS

Az Alkotmánybíróság határozatában gyakran olyan jogkövetkezményt állapított meg, ami a kormánytöbbség számára fontos, politikai vonatkozású ügyekben még akkor is biztosította a jogalkotó akaratának érvényesülését, ha a szabályozás alkotmányellenesnek bizonyult. Ennek az eljárási módnak a nagy előnye, hogy még az alkotmányellenesnek minősített jogszabályok is hatályban tarthatók, miközben az AB ellensúly szerepének látszata is megmarad.

A módszer lényege, hogy az AB a kifogásolt jogszabály megsemmisítése helyett alkotmányos mulasztást vagy alkotmányos követelményt állapít meg, illetve a vitatott jogszabály valamely kevéssé fontos részét semmisíti meg, a lényeges tartalom megőrzésével. Eredeti célja szerint az első eszköz a szabályozás alkotmányos jelentőségű hiányosságának pótlására ad lehetőséget, a második a vitatott norma alkotmányos értelmezését teszi kötelezővé, vagy ahhoz ad irányelvet, míg a harmadik kijavítja a jogszabály alkotmányossági hibáit. Mindhárom megoldás legitim lehet a jogrendszer kímélésének szándéka alapján azáltal, hogy lehetővé teszi a szabályozás alkotmányossági korrekcióját, vagy azt maga végzi el.

A Kormány politikai érdekeinek védelmében eljáró AB szempontjából alkalmazásuknak szinte nincsenek is kockázataik, hiszen igazolható, hogy az AB igenis fellépett az alkotmányosság védelmében ezekkel az eszközökkel. Még ha nem sikerült is az alkotmányellenesség felszámolása jogalkotással, és az alapügy később visszakerül az AB elé, a testület akkor már hivatkozhat arra, hogy ítélt dologról (*res judicata*) van szó, ahogy azt meg is tette néhányszor.

Visszaélésszerű – így például pártpolitikai szempontok szerinti – használatuk azonban súlyos károkat okoz az alkotmányos demokráciának és a jogrendszer integritásának, mert ha maga a jogszabály mögötti politikai szándék alkotmányellenes, akkor nem várható annak kijavítása vagy az ilyen norma alkotmányszerű értelmezése, illetve az esetlegesen alkotmányellenes normatartalom végleges jóváhagyást nyer.

A vizsgált időszakban számos esetben beigazolódott, hogy az alkotmányellenes mulasztás megállapítása vagy alkotmányos követelmény meghatározása a jogszabály megsemmisítése helyett, illetve a jogszabály részleges érvénytelenítése nem annyira a jogrendszer, mint inkább a kormánypolitika megkímélésének voltak az eszközei. Erre lehet következtetni azokban az esetekben, amikor a megmentett jogszabály különösen súlyos, vagy koncepcionális alkotmányellenességben szenvedett, vagy ha az alkotmánysértést később sem orvosolták.

Az alkotmányellenes mulasztás visszaélésszerű megállapításának iskolapéldája volt az a 2016-os határozat, amely a miniszterelnök háza előtti demonstráció betiltása elleni alkotmányjogi panasz ügyében született.[109] Ebben az esetben ugyanis nem arról volt szó, hogy a szabályozásból hiányzott valamilyen, egyébként alkotmányosan kötelező elem, hanem arról, hogy a betiltásnak hiányoztak a jogi alapjai.

[109] 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

A gyülekezési jog korábbi konstrukciója teljes körű volt abban a tekintetben, hogy pontosan meghatározta a főszabály (minden közterületen lehet gyűlést tartani) alóli kivételeket, s a miniszterelnök házának utcája nem szerepelt ezek között. Az AB tulajdonképpen javaslatot tett a jogalkotónak egy norma olyan tartalmára, amely alkotmányosan nem volt kötelező.

Az Alkotmánybíróság 2017-ben annak ellenére nem biztosított jogvédelmet a Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség egyházi fenntartói minőségének a hatóságok által való visszautasításával szemben, hogy egy saját korábbi határozata szerint annak egyházi jogállása nem szűnt meg,[110] valamint az EJEB az egyházi jogállásától való megfosztása miatt 2017-ben pénzügyi elégtételt ítélt meg a számára,[111] közvetve elismerve, hogy a megfosztás az Emberi Jogok Európai Egyezménybe ütközött.[112] Az AB határozata, amely három és fél évvel az indítvány beadása után született meg, nem semmisítette meg az alkotmányjogi panasz által sérelmezett bírói ítéletet, hanem mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg amiatt, hogy a jogalkotó nem rendelkezett külön arról az esetről, ha a hatóságok elmulasztják kötelezettségeik teljesítését.[113] Az ügy később visszakerült az AB elé, de a testület ismét csak alkotmányellenes mulasztást állapított meg, és új határidőt határozott meg az Országgyűlés számára jogalkotási kötelezettségének teljesítésére.[114]

A mulasztásos alkotmánysértés megállapítása aggályos volt azokban az esetekben, amelyekben a jogalkotói kötelezettség teljesítésének előírása nem valamely hiányzó normatartalom pótlására irányult, hanem alkotmányellenes normatartalom kicserélésére vagy ellensúlyozására. Ez olyan kiemelt jelentőségű ügyekben is előfordult, mint az európai uniós forrásokból megvalósított útépítés szerződési feltételeire vonatkozó közérdekű adatok kiadásának megtagadása,[115] vagy ahogy az az egyebek mellett a munkavállalók rendkívüli munkaidőkeretét előíró, elhíresült „rabszolgatörvény" esetében történt,[116] hogy csak a legnagyobb politikai konfliktusok kerüljenek kiemelésre. Hasonló történt az MTA kutatóhálózatának elcsatolásának ügyében, amikor a mulasztás az AB szerint abban állt, hogy a törvény[117] nem rendezte az új irányítási és működési struktúra vagyoni viszonyait, miközben az alkotmányjogi kifogások részben épp arra utaltak, hogy az MTA-vagyon jelentős részének kötelező ingyenes használatba adása alaptörvény-ellenes volt.[118]

[110] 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

[111] Case of Magyarországi Evangéliumi Testvérközösség v. Hungary (Application no. 54977/12) of 25 April 2017.

[112] Az „igazságos elégtétel" alapjául ugyanis egy másik ügyben hozott ítéletére hivatkozott, amelyben egy másik vallási közösség egyházi jogállástól való megfosztását az Egyezménybe ütközőnek találta. Case of Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary (Application nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12 and 56581/12).

[113] 36/2017. (XII. 29.) AB határozat.

[114] 3310/2018. (X. 16.) AB határozat.

[115] 7/2020. (V. 13.) AB határozat.

[116] 18/2021. (V. 27.) AB határozat.

[117] 2019. évi LXVIII. törvény.

[118] 30/2022. (XII. 6.) AB határozat. Igaz, a döntés az Alkotmánybíróság azon meghökkentő állítására épült, hogy az MTA nem vesztette el a tulajdona feletti rendelkezési jogát.

Kiváló szolgálatot tett az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos követelmény megállapításának, s ezzel az alkotmányosan aggályos jogszabályok fenntartásának lehetősége számos politikailag érzékeny ügyben.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak rendszerét átalakító 2011-es törvénnyel[119] kapcsolatban számos indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz. Ezek többsége ugyan egyedi jogviták kapcsán beadott alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés volt, viszont a kedvezményes nyugdíjjogosultság megszüntetése, illetve a rokkantnyugdíjak utólagos felülvizsgálata a Kormány kiemelt politikai céljai közé tartozott 2011-től kezdve. Az egyik ilyen ügyben a bírói kezdeményezés a törvény azon rendelkezését kifogásolta, amely az ellátás összegének megállapításakor különbséget tett az igénylők között aszerint, hogy a kérelem beadását megelőzően hány napi jövedelemmel rendelkeztek. Az AB elutasította a diszkriminációra vonatkozó kifogást, s a problémát egy olyan alkotmányos követelmény megállapításával kívánta megoldani, amely szerint a különbséget tevő rendelkezéseket úgy kell értelmezni, mintha nem tennének különbséget.[120]

Az ÁSZ-törvény alkotmányossági felülvizsgálatának ügyében hozott, már említett határozat egyik rendelkezése jól mutatja, hogy az alkotmányos követelmény megállapítása bizonyos esetekben alkalmatlan az alaptörvény-ellenes helyzet orvoslására, illetve hatékony jogvédelem biztosítására. Az ÁSZ döntéseivel szembeni jogorvoslat hiányát az AB úgy kívánta megoldani, hogy alkotmányos követelményként határozta meg, hogy a bíróságok vizsgálják meg az ilyen döntéseket végrehajtó Államkincstár határozatait, mivel ez utóbbi már hatósági szerv, míg az Állami Számvevőszék nem az.[121] Csakhogy az Államkincstárt jogszabály kötelezi az ÁSZ döntéseinek végrehajtására, s e körben a hatóságnak semmilyen mérlegelési joga nincs.[122] Ez azt jelenti, hogy mivel az Államkincstár döntései formálisan jogszerűek, a rendes bíróságok aligha nyújthatnak akár ilyen közvetett módon jogvédelmet az érintettek számára. Jól mutatja az alkotmányos követelmény megállapításának haszontalanságát, hogy az alkotmányossági probléma később visszakerült az AB elé, amelynek az érdemi eldöntését azonban a Juhász Miklós, Hende Csaba, Horváth Attila, Polt Péter, Varga Réka összetételű tanács „ítélt dologként" visszautasította.[123]

A közérdekű adatok veszélyhelyzet alatti nyilvánosságával kapcsolatos, fentebb már hivatkozott döntésben meghatározott alkotmányos követelmény sajátossága az volt, hogy a támadott jogszabályban már benne lévő rendelkezést ismételte meg.[124] Ugyanez történt az SZFE-ügyben is, ahol az előírt alkotmányos követelmény a szenátus jogszabályban is biztosított véleményezési joga volt,[125] és tulajdonképpen abban a határozatban is, amely 2021-ben a műemlék épületekben lévő bérlakások elidegenítését tette lehetővé, azt az alkotmányos parancsot fogalmazva meg,

[119] 2011. évi CXCI. törvény.
[120] 2/2018. (IV. 6.) AB határozat.
[121] 32/2019. (XI. 15.) AB határozat.
[122] Lásd a 16/2018. (XII. 19.) PM rendeletet.
[123] 1056/2026. (II. 20.) AB határozat.
[124] 15/2021. (V. 13.) AB határozat.
[125] 21/2021. (VI. 22.) AB határozat.

hogy a műemlékvédelmi hatóság „döntéshozatala során a műemlékvédelmi érdekeket ne rendelje egyéb szempontok alá", és „a műemlékvédelmi szempontokat figyelembe véve adjon hozzájárulást az elidegenítéshez".[126] Remélhetőleg a műemlékvédelmi hatóságok megfogadták ezt az alkotmányos követelményként megfogalmazott tanácsot.

Ugyancsak különleges volt az az alkotmányos követelmény, amit az AB a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok önállóságának megszüntetése miatt ötvenkét országgyűlési képviselő által kezdeményezett utólagos normakontrollra irányuló eljárásban írt elő. Az Alkotmánybíróság az ügy érdemét illetően arra a következtetésre jutott, hogy az új szervezeti struktúra kialakítása (a korábban önálló hatóságokat a megyei kormányhivatalokba integrálták) az egészséges környezethez való jog tekintetében nem jelenti a már elért védelmi szinttől való visszalépést, mert az integrált hatóságoknak is érvényesíteniük kell a környezetvédelmi szabályokat (a kifogás politikai hátterét az az aggály jelentette, hogy a környezet- és természetvédelmi szempontok háttérbe kerülnek majd a szakhatóságok önállóságának megszűnése miatt). Meglehet azonban, hogy az AB sem volt biztos a dolgában, ugyanis a határozathoz egyrészt azt az alkotmányos követelményt fűzte, hogy az eljáró kormányhivatal döntéshozatala során „a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá",[127] másrészt alkotmányellenes mulasztást is megállapított amiatt, hogy a szervezeti átalakítást bevezető salátatörvények nem írták elő az új hatóságnak, hogy döntéseikben „megállapítást kell tenniük" „az ügy környezet és természetvédelemre gyakorolt hatásáról".

Az Alkotmánybíróság időnként azt a technikát választotta a súlyos alkotmányos aggályokat felvető szabályozások megerősítése során, hogy azok egy-egy technikai vagy kisebb jelentőségű rendelkezését megsemmisítette, lényegi részeit azonban alkotmányosnak minősítette.

Ezzel a módszerrel élt a műemléki lakások eladásáról szóló, fentebb említett ügyben,[128] és az állami tulajdonú kastélyok nagy vihart kavart ingyenes magántulajdonba adását lehetővé tevő döntésében is, egyúttal tanácsot is adva a jogalkotónak, hogy milyen úton lehet ezt a jogalkotói célt a nemzeti vagyon különleges védelmére vonatkozó alaptörvényi szabályok ellenére megvalósítani.[129]

5. 6. A FŐ ALKOTMÁNYJOGI ÉRV(EK) FIGYELMEN KÍVÜL HAGYÁSA

A 2016 és 2026 között a politikai jelentőséggel bíró ügyek egy részében az Alkotmánybíróság határozatainak indokolásában látványosan nem reagált az indítványokban kiemelten fontos alkotmányossági érv(ek)re. Annak megítélése persze, hogy egy alkotmányjogi vitában melyek a legfontosabb érvek, nem könnyű, különösen, ha összetett, több különböző érdeket vagy alapjogot érintő ügyről van szó. Ez

[126] 25/2021. (VII. 21.) AB határozat.
[127] 4/2019. (III. 7.) AB határozat.
[128] 25/2021. (VII. 21.) AB határozat.
[129] 5/2024. (II. 6.) AB határozat.

azonban nem jelenti azt, hogy ez nem is lehetséges: maga az AB is gyakorta minősíti határozataiban az indítványozók érveit.

Az alkotmányos kifogások fő érveinek figyelmen kívül hagyása a legkézenfekvőbb eszköz, ha az indítvány megalapozott, sőt olyan erős érvek szólnak mellette, amelyekkel szemben a testület a kormányzati érdekeket nem tudja hitelesen képviselni, azaz nem képes megfelelően igazolni a vitatott jogszabály alkotmányosságát, vagy – intézményi érdekből – nem vállalja fel a gyenge igazolás ódiumát. Az érzékeny politikai ügyek esetén az AB „hallgatása" akkor is előtérbe kerülhetett, ha valamely döntést már nem lehetett tovább halogatni. Egy másik előnye e módszernek az imént említett bizonytalanságból fakad: ha egyszer az AB határozatot hozott, könnyű védekezni e váddal szemben azzal, hogy a döntés vesztesei nem tudnak belenyugodni abba, hogy a testület nem nekik adott igazat. Különösen akkor nehéz a fő alkotmányjogi érvek negligálásának bizonyítása, ha maga az indítvány is abban az egyébként gyakori érvelési hibában szenved, hogy a leglényegesebb érvek mellett számos más, kevéssé meggyőző és könnyen elutasítható indokra is hivatkozik.

Hátránya azonban ennek a technikának, hogy nem alkalmazható a kétváltozós viták esetén, vagyis az olyan esetekben, amelyek eldöntése két hangsúlyos, szembenálló érv közti választással oldható meg. Az is e módszer használata ellen szól, hogy ha az AB egy jelentős alkotmányjogi érvelést negligál, az más ügyekben ismét előfordulhat.

Ehhez az eszközhöz nyúlt az Alkotmánybíróság a 2010-es kormányváltás után a korábbi állami pozíciók megszűnése után fizetett végkielégítések összegének 98%-a után kivetett különadó ügyében. Miután az az Európai Jogok Európai Bírósága (EJEB) szerint sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményét,[130] a különadó összegét később 75%-ra módosították. Amikor az ügy egy bírói kezdeményezés útján az Alkotmánybíróságot is elérte,[131] a testület két tűz közé került: egyrészt korábban a 98%-os különadót „konfiskatórius jellegűnek", valamint visszamenőleges hatályú szabályozásnak minősítette és alkotmányellenesnek találta,[132] és az EUB vonatkozó ítéletei is ezen az alapon álltak, másrészt azonban a „pofátlan végkielégítések" visszafizettetése a Fidesz 2010-es kampányának egyik fő ígérete volt. Mivel a bírói kezdeményezés a vitatott szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására és megsemmisítésére irányult, az AB számára még a közpénzügyi törvények felülvizsgálatára vonatkozó hatásköri korlátozás sem jelentett menekülő utat. Az Alkotmánybíróság határozata gyakorlatilag nem tartalmazott érdemi indokolást, csupán arra utalt, hogy bár „nem zárható ki", hogy az EJEB az új szabályozást is – annak „retrospektív aspektusa" miatt – az Egyezményt sértőnek találná, korábbi ítéletei csak a 98%-os különadóról szóltak, nem pedig a 75%-osról. Ez ugyan nem adott választ a túlzott mértékű, visszamenőleges hatályú adókivetés alkotmányos-

[130] Case of N.K.M v. Hungary (Application no. 66529/11) of 14 May 2013; Case of Gáll v. Hungary (Application no. 49570/11) of 25 June 2013; Case of R.Sz. v. Hungary (Application no. 41838/11) of 2 July 2013.

[131] Az ügy tárgya egész pontosan az volt, hogy a módosított (75%-os) adókötelezettség felett megfizetett, de visszajáró adó után az adózó nem volt jogosult késedelmi kamatra.

[132] 184/2010. (X. 28.) AB határozat.

sági problémáira, de a kérdés hasonló kontextusban – azaz a nemzetközi szerződésbe ütközésre hivatkozással – már nem került vissza az AB elé.

A felsőoktatási autonómia védelmének aligha az Alkotmánybíróság azon döntése lesz az etalonja, amely az SZFE-ügyben alkotmányosnak minősítette azt a veszélyhelyzeti kormányrendeletet, amely felhatalmazta az egyetem fenntartóját – vagyis a Kormány által kinevezett alapítványi kuratóriumot –, hogy „rendkívüli helyzet" esetén felfüggeszthesse az oktatást. A kormányrendelet valójában az egyetem alapítványi átalakítása, illetve az egyetemi autonómia megszüntetése miatti, országos figyelmet kiváltó hallgatói sztrájk letörése érdekében született 2020 novemberében: az alapítvány kuratóriuma két nappal a rendelet kihirdetése után fel is függesztette az oktatást, továbbá úgy határozott, hogy nem ismeri el a hallgatók előző, már teljesített félévét. Noha az AB határozata elismerte, hogy „a tanulmányi kötelezettségek jogszerű teljesítésének megállapítása az oktatási-kutatási autonómia körébe tartozó jogkör", amelynek az egyetem szenátusa a letéteményese, mégsem találta kifogásolhatónak, hogy arról a kuratórium döntött.[133]

Az AB részéről teljesen érthető volt a fő alkotmányjogi érv egyszerű figyelmen kívül hagyása abban a jogvitában, amely korlátozta a piaci versenyt a bányászati jogok hasznosítását illetően. A feladat – megindokolni a bányászati jogok nyílt pályáztatás nélküli 20+10 éves koncesszióba adását a koronavírus-járvány elleni védekezés érdekében – eleve lehetetlen volt, ezért az AB nem is próbálkozott ilyesmivel.[134]

Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta azt az indítványozói érvelést sem, amely szerint az az igazságügyminiszteri rendelet, amely kizárta, hogy a fogvatartottak levélben újságot, nyomtatványt, könyvet, füzetet, írólapot kapjanak, sértette a fogvatartottak véleménynyilvánításhoz és sajtószabadsághoz való jogát. Az AB határozatának indokolásában csupán emlékeztetett a hatályos szabályozásra és annak indokolására, „ahogy erre az igazságügyi miniszter is utalt *amicus curiae* beadványában".[135]

Az Alkotmánybíróság időnként túlteljesítette a kormányzat politikai elvárásait. Miután 2018 decemberében több ellenzéki képviselőt erőszakkal távolítottak el a közmédia (az MTVA, azaz a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap) Kunigunda utcai székházából, a kormánytöbbség, ahelyett, hogy vizsgálatot indított volna a képviselői jogok megsértésének nyilvánvaló gyanúja miatt, inkább úgy módosította a képviselők jogállását szabályozó Országgyűlési Törvényt (OGYtv.), hogy megszüntette a parlament tagjainak a közintézményekbe való belépéshez való jogát.[136] Hatvanöt országgyűlési képviselő azonban még ezt megelőzően két olyan honvédelmi miniszteri rendelet utólagos normakontrollját kezdeményezte, amelyek magát a minisztert felhatalmazták arra, hogy a belépést megtagadja a zárt honvédelmi objektumokba, amelyeket viszont maga a miniszter, sőt az adott objektum

[133] 28/2021. (XI. 5.) AB határozat.
[134] 3152/2022. (IV. 12.) AB határozat.
[135] 3322/2022. (VII. 21.) AB határozat.
[136] Lásd a 2019. évi CVIII. törvényt az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról.

vezetője jelölheti ki. Az indítvány sarokpontja az volt, hogy ez a szabályozás messze túlment az OGYtv. felhatalmazásán, amely csupán a képviselők ilyen objektumok területére való „belépésének" szabályozására terjedt ki. Sokáig úgy tűnhetett, hogy a nyilvánvalónak tűnő alkotmánysértés felett az AB a jól bevált késedelmes döntéshozatal módszerével tér napirendre, különösen, mivel, mint láttuk, a kormánytöbbség maga oldotta meg a kérdést a képviselők tájékozódáshoz való jogának radikális korlátozásával. Több mint három és fél évvel az indítvány beadása után azonban az AB – valószínűleg azért, mert egyes ellenzéki képviselők továbbra is megpróbáltak bejutni különböző közintézményekbe – mégis határozatot hozott az ügyben. A fő alkotmányjogi érvre – a honvédségi intézményekbe történő belépés módjának szabályozására való felhatalmazás nem terjed ki a belépés megtiltására – azonban az AB nem reagált, csupán a kitiltás igazolásához keresett indokokat (mint például a „belépni szándékozók épsége, biztonsága").[137]

Az alkotmányossági kifogás megalapozottságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság a Fővárosi Önkormányzat szolidaritási adójával kapcsolatos ügyben expressis verbis elhárította magától. Miután 2024-ben több mint kétszer annyi szolidaritási adót vetettek ki a fővárosra, mint amennyi költségvetési támogatást kapott, a konkrét normakontrollra irányuló bírói kezdeményezés az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzati Európai Chartájának arra a rendelkezésére hivatkozott, amely szerint az önkormányzatok pénzügyi forrásainak arányban kell állniuk kötelező feladataikkal. Az AB azonban határozatának indokolásában kifejtette, hogy „nem tartozik a feladatába az önkormányzati források és kiadások számszerű összemérése",[138] az viszont nem tűnik ki belőle, hogy akkor a testület hogyan, milyen szempontok szerint vizsgálja a belső jog összhangját e nemzetközi szerződés előírásaival.

5. 7. A KORÁBBI ALKOTMÁNYELLENES GYAKORLAT FOLYTATÁSA

Az Alkotmánybíróság Kormányt támogató eszközrendszerének volt a része saját korábbi alkotmánysértő gyakorlatának folytatása, vagyis ha a kormányzati érdekek legitimálása nem kívánta meg a korábbi gyakorlat megváltoztatását vagy egyes alkotmányos fogalmak átértelmezését, akkor épített saját, 2010 óta kialakított megoldásaira.

Önmagában a korábbi gyakorlatra való hivatkozás azonban nemhogy nem jelent problémát, hanem egyenesen elvárható egy alkotmánybíróságtól a működésének kiszámíthatósága, illetve általában a jogbiztonság érdekében. Ebbe a körbe ezért csak azok a döntések sorolhatók, amelyek a 2010 után kialakult, alkotmányosan aggályos gyakorlatra épültek, vagyis azok folytatását jelentették.

Ez a gyakorlat kezdetektől fogva nem kifogásolta azt az újabb szokást, amely szerint az Országgyűlés szabadon dönthet arról, hogy egy törvényen belül mely rendel-

[137] 3416/2022. (X. 21.) AB határozat.
[138] 18/2024. (XI. 11.) AB határozat, [72].

kezéseket nyilvánít sarkalatosnak (vagyis amelyeket csak a jelen lévő országgyűlési képviselők legalább kétharmadának szavazatával lehet megváltoztatni), és melyeket egyszerű többséggel módosíthatónak. Az Alaptörvény azonban csak „sarkalatos törvényt" ismer,[139] sarkalatos törvényi rendelkezést nem, és meg is határozza annak fogalmát.[140] A kétharmados követelmény a törvények két típusa között tesz eljárási különbséget annak érdekében, hogy meghatározott törvényhozási tárgyakat csak széles konszenzussal lehessen meghozni. Az ugyanazon törvényen belüli „sima" és „sarkalatos" rendelkezések elfogadása visszaélésszerű törvényalkotási gyakorlat, az Alaptörvény nem biztosít ilyen hatáskört az Országgyűlés számára. Az AB azonban soha nem kifogásolta ezt, noha a kormánytöbbség gyakran önkényesen határozta meg a törvényi rendelkezésekhez kapcsolódó jövőbeli többségi követelményeket.

Idesorolhatók azok a határozatok is, amelyek zöld utat adtak azoknak a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek, amelyek bizonyos alapjogok gyakorlását ellehetetlenítették anélkül, hogy igazolható lett volna összefüggésük a veszélyhelyzet kihirdetésének eredeti okával, vagy vizsgálták volna szükségességüket vagy arányosságukat.[141]

Az ÁSZ-törvény alkotmányossági felülvizsgálata során hozott alaptörvény-ellenes AB-döntés gyakorlattá válását mutatta a 20/2024. (XI. 28.) AB határozat is, amely nem kifogásolta, hogy az állam egy szerve – ebben az esetben a Szuverenitásvédelmi Hivatal – bármely magánszemélyt, civil szervezetet, sajtóterméket vagy pártot súlyosan megbélyegző állásfoglalásával szemben nincs bírói (sőt semmilyen) jogvédelem.

Az AB töretlenül folytatta a Színház- és Filmművészeti Egyetem autonómiáját felszámoló jogszabályok legitimálását, amivel bizonyos értelemben a CEU-ügy hagyományait folytatta,[142] ahogy nem végzett félmunkát a jogszabályok végrehajtására való felkészülési idő korábbi jogállami követelményének kiüresítését illetően sem: egy 2024-es döntés szerint azt még egy olyan kormányrendelet sem sértette, amely két alapvető élelmiszertermék hatósági áras kereskedelmére való átállásra éjszaka egy óra harminckilenc percet biztosított.[143]

5. 8. EGYÉB KORMÁNYTÁMOGATÓ DÖNTÉSEK

Az Alkotmánybíróság több, politikai szempontból fontos, ám alkotmányosan erősen kétséges jogszabályt erősített meg olyan értelmezés vagy érvelés alapján, amely egyedinek tekinthető, azaz – szemben az eddig említett esetekkel – nem fejlődött standard legitimációs módszerré. Néhány esetben eredményesen használta ki az

[139] Az Alaptörvény 72-szer utal a sarkalatosság követelményére, de minden esetben sarkalatos törvényt említ.

[140] „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges." Alaptörvény, T cikk (4) bek.

[141] Lásd például a 3033/2022. (I. 31.) AB határozatot.

[142] Lásd a 21/2021. (VI. 22.), 28/2021. (XI. 5.) és 3005/2024. (I. 12.) AB határozatokat.

[143] 3078/2024. (III. 1.) AB határozat. Vö. 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat.

indítványok elégtelenségét. Ilyenkor általában az indítványhoz kötöttség szűk értelmezése alapján járt el, akkor is, ha a támadott norma – vagy azzal kapcsolatban más jogszabály – alkotmányellenessége egyértelműnek tűnt, s amely ügyek esetében – szoros tartalmi összefüggés alapján – az Alaptörvény kivételt tartalmaz az indítványhoz kötöttség követelménye alól.[144]

A Kormány szabad kezet kapott az Országgyűléstől arra, hogy gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokat tetszése szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítson – amely felhatalmazással aztán a Kormány számos esetben élt is. Az egyik ilyen kormányrendelettel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz kapcsán az AB akár megalapozottan hivatkozhatott arra, hogy a rendelet nem lépte túl a törvényi felhatalmazást – ám a jogszabályok alóli általános felhatalmazást adó törvény alkotmányossága aligha lenne tartható jogállami körülmények között, s biztosan az AB-t is kellemetlen helyzetbe hozta volna, ha vizsgálatát – a szoros tartalmi összefüggés alapján – a törvényre is kiterjesztette volna; nem is tett ilyet.[145]

A szoros tartalmi összefüggés más esetben eltérő megítéléshez vezetett; a 3323/2024. (VII. 29.) AB határozatban például az Alkotmánybíróság három indítvány több tucat alkotmányossági kifogása alapján összesen nyolc jogszabály (öt veszélyhelyzeti rendelet és három törvény) alkotmányossági felülvizsgálatát végezte el az Alaptörvény három különböző időpontban hatályos szövegére tekintettel.

A kézbesítési vélelem alkotmányossága ügyében hozott határozat pedig kiváló példája annak, hogy hova vezet, ha az AB bizonyos ügytípusokban dogmatikai háttér, azaz előre megismerhető standardok nélkül „esetről esetre" dönt egy szabályozás alkotmányosságáról. Ebben az esetben például a testület szerint „a jogok és jogos érdekek hatékony érvényesítése, és ebből következően az igazságszolgáltatás és a közigazgatás kiszámítható működése" érdekében indokolt a kézbesítési vélelem, függetlenül „attól, hogy a határozat címzettje önhibájából vagy önhibáján kívül nem veszi át a határozatot".[146] Így hát „tisztességesnek" minősült az az eljárás, amelyben végrehajthatóvá vált a szabálysértés miatti elzárás még úgy is, hogy az érintett azért nem élhetett jogorvoslathoz való jogával az azt kiszabó határozat ellen, mert a rendőri jelentésben elírás történt a lakcím rögzítésekor, s így nem is kaphatta meg a határozatot, ami ellen jogorvoslatot nyújthatott volna be.

Az egyik legkülönlegesebb határozat azonban bizonyosan a Nemzetközi Beruházási Bankról – amit a sajtóban gyakran csak „KGB-banknak" neveztek – szóló nemzetközi szerződést becikkelyező törvény[147] ötvenhárom országgyűlési képviselő által kezdeményezett alkotmányossági felülvizsgálata alapján született, amelyben a jogvita lényege az volt, hogy vajon alkotmányos-e, hogy a törvény lényegében teljes körű immunitást biztosított a Bank tevékenysége és alkalmazottai számára. A határozat azért figyelemre méltó, mert az Alkotmánybíróság gyakorlatilag minden indítványozói kifogás esetében eltekintett a korábban bevettnek szá-

[144] Alaptörvény, 24. cikk (4) bek.
[145] Lásd a 3441/2022. (X. 28.) AB határozatot.
[146] 3458/2023. (XI. 7.) AB határozat, [28].
[147] 2019. évi XI. törvény.

tó alkotmányos követelményektől. Így azon kifogások tekintetében, amelyek szerint a bank munkavállalói nem indíthatnak munkaügyi jogvitát a munkáltatójukkal szemben, hogy más személyek és szervezetek semmilyen jogigényt nem támaszthatnak, s hogy a hatóságok semmilyen eljárást nem indíthatnak a bankkal szemben, a Nemzetközi Beruházási Bank belső szabályzataiban ígért önkorlátozás elvi lehetősége nem alkotmányjogi érv. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését vagy az Alaptörvénybe foglalt közhatalmi hatáskörök – így például a bíróságok, a rendvédelmi szervek vagy a Magyar Nemzeti Bank alkotmányos jogköreinek – gyakorolhatóságát az érintett szerv jószándékára bízni alkotmányjogi abszurditás – ebben az esetben mégis ez történt.[148]

*

Az Alkotmánybíróság az elmúlt évtizedben többféle értelmezési és eljárási technikát fejlesztett ki az elé kerülő, politikailag nagy jelentőségű ügyek elbírálásakor. Ez teljesen normálisnak tekinthető egy alkotmányos demokráciában, jogállami körülmények között. Ebben az esetben azonban nem erről van szó. E módszerek ugyan körülírhatók, alkalmazásuk alapján a különböző határozatok csoportosíthatók. Csakhogy ezek alapja nem a vonatkozó gyakorlat dogmatikai kidolgozottsága, elvi megalapozottsága. Eltérő típusú jogvitákban, kiszámíthatatlan módon, a legtöbbször érdemi alkotmányjogi érvelés nélkül használták őket. A felsorolt értelmezési módszerek nem egy alaposan kimunkált értelmezési gyakorlat érvényesítését jelentették, hanem sajátos eszköztárként funkcionáltak az AB kezében. Egyetlen változó magyarázza plauzibilisen ezt a fajta működést: az eredménye. Az egymást követő Orbán-kormányok politikai érdekeinek támogatása, jogalkotásának formális legitimálása. Épp ebben különbözik a magyar Alkotmánybíróság hagyományosnak mondható, eklektikus és többnyire kiszámíthatatlan gyakorlatától.

Az Alkotmánybíróság 2016 és 2026 között nem töltötte be alkotmányos funkcióját, illetve nem azt a funkciót látta el, amit az Alaptörvény meghatározott a számára: nem a többi hatalmi ág ellensúlyaként, hanem a kormánytöbbség politikai akaratának formális-jogi legitimációt biztosító, alapvetően napi politikai érdekeket kiszolgáló szervként működött. Ennélfogva nemhogy esélye, de szándéka sem volt a magyarországi tekintélyelvű átmenet megakadályozására. Tevékenysége az elemzés számára rendkívül erős bizonyítékot szolgáltat annak a feltételezésnek az igazolásához, hogy a(z alkotmány-) bíróságok politikai kliensekkel való feltöltése e szervek működésének átpolitizálásához vezethet, elhomályosítva vagy akár teljesen megszüntetve azok alkotmányos rendeltetését. A magyarországi eset talán csak annyival járul hozzá ehhez az ismerethez, hogy ilyesmi nemcsak diktatúrákban fordulhat elő, hanem leépülő demokráciákban is.

[148] Lásd a 3284/2020. (VII. 17.) AB határozatot.

RECENZIÓ

BENCZE MÁTYÁS*

„KÖZEL A TÁRSADALOMHOZ” – KORINEK LÁSZLÓ *... A LELKE MINDENNEK* (BUDAPEST: ORAC 2026) CÍMŰ KÖTETÉRŐL

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.05

„Egy korszak lezárult...” – kezdődött egy számadásjellegű jogelmélet-történeti tárgyú tanulmány kevéssel az 1989/90-es rendszerváltás után,[1] és az olvasónak ugyanez a megállapítás jut eszébe, ha rápillant Korinek László legújabb, itt ismertetendő és korrajzként is szolgáló kötetének kiadási adataira: a kézirat lezárásának ideje 2026. február.[2] Az előző rendszerváltás felidézése két okból is indokolt. Egyrészt a kötetben szereplő írások ugyan az utóbbi néhány évben születtek, azok 1990-től tekintik át a hazai rendészetet és bűnüldözést érintő kérdéseket, másrészt a mű arra is alkalmat kínál, hogy feltérképezzük, a rendészeti igazgatásra és a rendőri tevékenységre mennyiben nyomta rá a bélyegét a 2010-ben kezdődő, 2026 áprilisától lezárultnak tűnő politikai korszak.

A szerző akadémikus, és régóta a magyar kriminológia és rendészettudomány meghatározó alakja, akinek munkásságát e recenzió olvasóinak nem kell külön bemutatni. Magam nem vagyok e tudományszakok művelője, ezért a kötetet saját bírósági kutatásaim és korábbi büntetőbírói tevékenységem szemszögéből olvastam, és a következőkben az általános ismertetésen túl azt kívánom bemutatni, hogy a szerző megállapításai miként járulnak hozzá büntető igazságszolgáltatásunk problémáinak jobb megértéséhez, és a megfelelő intézményi megoldások megtalálásához.

A kötet fejezeteit két részre oszthatjuk. Az egyik részük a rendészeti igazgatás változásait, és tervezett, de meg nem valósult reformjait elemzi, a másik pedig a rendészet számára a „kockázati társadalmakban” megjelenő újabb kihívásokat veszi számba, és vizsgálja a hatásukat, illetve a rájuk adott válaszokat. Mindkettőt mélyen áthatja a jogállamiság és az emberi jogok (ezen belül kiemelten a kisebbségvédelem) iránti érzékenység, amely táplálkozhat abból, hogy az ezek iránt elkötelezett szerző már aktív kutatóként élte meg az államszocializmus utolsó két évtizedének visszásságait, és tevékenyen, nem csupán tudósként, hanem helyettes államtitkárként vett részt a jogállam kiépítésében az 1989/90-es rendszerváltást követően.

* PhD, egyetemi tanár, SZTE ÁJTK, 6720 Szeged, Tisza Lajos krt. 54.; Széchenyi István Egyetem, 9026 Győr, Egyetem tér 1.; tudományos főmunkatárs, ELTE TK JTI, 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4. E-mail: *bencze.matyas@szte.hu*.

[1] Pokol Béla: „A magyar jogelmélet állapotáról” *Magyar Tudomány* 1992/11. 1325.

[2] Korinek László: *... a lelke mindennek* (Budapest: ORAC 2026).

A rendészet működését tárgyaló fejezetek visszatérő témája a rendőrséggel kapcsolatos intézményi reform szükségessége. Meggyőzően érvel amellett, hogy a rendőrség mai hazai szervezeti kereteinek lenne alternatívája; az egységes, militáris jellegű, szigorú hierarchiára épülő szervezet helyett a funkciómegosztás elvét követve legalább három típusú rendőrségre lenne szükség. Létezhet egy közbiztonsági (közrendet fenntartó, bűnmegelőző) szervezet, amelyet a legcélszerűbb az önkormányzatokhoz telepíteni (közösségi rendőrség), és amelynek tagjai jól ismerik az adott település kriminológiai sajátosságait, képesek rugalmasan reagálni a helyi igényekre. Szükség van egy bevetési típusú testületre, amely militárisan szerveződik, és túlnyomó részt csapaterőt alkalmazva számolja fel a kialakult veszélyhelyzetet (bűncselekményt). Végül a fentiek mellett működhet a bűnügyi rendőrség, amely nyomozati tevékenységet végez. Ez utóbbi különállását az indokolja, hogy a nyomozási tevékenység a független büntető igazságszolgáltatás része, így indokolt a nyomozó hatóság függetlenségét is a bíróságokéhoz közelíteni. Tevékenységében a szakmai-kriminalisztikai és a jogi szaktudás, illetve a pártpolitikai irányítástól mentes működés központi szerepet kell hogy játsszon (38–39., 69., 237–238. o.).

Kérdések természetesen egy ilyen átalakítás esetén is felvetődnek (például hogyan hangolható össze és szervezhető országossá a közösségi rendőrség felderítő tevékenysége), de ez a modell kétségtelenül jobban megfelelne a hatékonysági és a jogállami követelményeknek is, továbbá – az önkormányzati rendőrségen keresztül – növelné a rendőrség demokratikus legitimációját is. A felvetés azonban annyiban teoretikus marad, hogy a rendészet ilyen típusú átalakítása már 1990-ben elakadt.

Saját kutatási és gyakorlati tapasztalataim alapján a bűnügyi rendőrség független, akár civil alapokra helyezett működésével csak egyetérteni tudok. A Legfelsőbb Bíróság egyik volt elnökének a Korinek László által is elemzett „móri ügyben" történt téves elítélés (195–200. o.) kapcsán elhíresült mondása (a bíróságok „hozott anyagból" dolgoznak)[3] ugyanis nagyon komoly valóságtartalommal bír. Kutatásiam is megerősítették azt a szakirodalmi álláspontot, hogy a hazai bíróságok szinte „szentírásként" kezelik a nyomozati iratokban szereplő bizonyítékokat, amelyek közül a vallomások a leginkább neuralgikusak.[4] Hiába mond mást az illető a tárgyalási szakaszban, a bíróságok a nyomozás során tett vallomását tekintik irányadónak (185. o.) – már ha nem sikerül a nyomozati kihallgatást foganatosító nyomozóra rábizonyítani a közokirat hamisítást, ez pedig igen ritka eset. Amíg tehát Lomnici Zoltán megállapítása védekezésnek gyenge – hiszen a bíróságok folytathatnának szigorúbb gyakorlatot is a nyomozás során megszerzett bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatban –, addig a tényleges gyakorlatot sajnos nagyon jól írja le.

Erre a belátásra tekintettel tartanám rendkívül fontosnak, ha legalább a független, szigorúan szakmai alapon működő bűnügyi rendőrség megvalósulna a szerző javaslatai közül. E várakozás jogosságát megerősítik a könyv azon fejezetei (*A bűnüldözők személye és a kriminalitás*; *Selejtkezelés a bűnüldözésben és a büntető igazság-*

[3] Sz. n.: „Lomnici: A bírák is tévedhetnek" *24.hu* 2007. február 20., *https://24.hu/belfold/2007/02/20/lomnici_birak_is_tevedhetnek/*.

[4] Bencze Mátyás: *„Nincs füst, ahol nincsen tűz" – Az ártatlanság vélelmének érvényesülése a magyar büntetőbíróságok gyakorlatában* (Budapest: Gondolat 2016) 103–105.

szolgáltatásban; *Szolidaritás, bajtársiasság, cinkosság a rendőrök között*), amelyek azt elemzik, hogy a jelenlegi, konformitásra és tekintélytiszteletre szocializáló belső szervezeti kultúra milyen módon helyezi a rosszul felfogott csoporton belüli szolidaritást (cinkosság) a jogszerű és szakmai működés elé. Megvilágító erővel mutatja be, hogy a rendőrség militáris szerveződése és az ebből adódó „ellenségkereső" attitűd miatt képes szigetszerűen elkülönülni a társadalom többi részétől (a „civilektől"), és hajlamos a titkos működésre, a külső kritika „élből" történő elutasítására (192. o.). Jól mutatja e beállítódás diszfunkcionalitását és egyben erejét, hogy a mai napig nincs általános és feltétlen kötelezettsége a nyomozó hatóságnak arra, hogy a nyomozás során tett vallomásokat kép- és hangfelvétellel rögzítse (40. o.). Az ilyen és ehhez hasonló megoldások védelmezői gyakran hangoztatják, hogy a hatékony bűnüldözésnek (és általánosabban: a közbiztonság megteremtésének) a terheltet is megillető emberi jogok, az eljárási garanciák csak akadályozói. Korinek László arra mutat rá, hogy a tisztességes eljárás garanciái egyúttal a szakszerű, magas színvonalú rendőri munka feltételeit és hosszabb távon a rendőrség iránti lakossági bizalmat is erősítik (66. o.). Ehhez még azt lehet hozzátenni, hogy a nyomozó hatóságok jelenlegi bizonyítási gyakorlatát bíráló szerzők sem a hatékonyság gyengítésében, és főleg nem a „bűnözők védelmében" érdekeltek, hanem azt szolgálja a kritika, hogy e szervek az eddigieknél megalapozottabb bizonyítékokat szolgáltassanak a bíróságoknak – még ha adott esetben könnyebb beismerő vagy terhelő vallomást „kihúzni" valakiből (165. o.), mint körültekintő és invenciózus nyomozási tevékenységet folytatni.

Ebből a kiindulópontból látom kulcsfontosságúnak a hazai rendőrség belső szervezeti kultúrájáról írott fejezeteket. Az ítélkezést végzők számára csak a nyomozati tevékenység outputja látszik az iratokból, arról nincs tudomása, hogy ezek miként keletkeztek, azaz a bizonyítékok hitelességének megítélésére hivatott bíróság számára a nyomozó hatóság tevékenysége „black box".[5] E fekete dobozba enged betekintést a könyv több megállapítása. Az itt található tényezők közül kiemelkedik a rendőrség eredménycentrikus működése (66. o.). Természetes, hogy a közvélemény és főleg a sértettek az alapján ítélik meg a rendőri munkát, hogy az képes volt-e gyanúsítottat „produkálni" a nyomozás során, ami nyomásként jelentkezik az egyébként is az „ellenség legyőzését" sikernek tekintő militáris rendőrség oldalán (174. o.). Ez a nyomás különösen a közfigyelmet kiváltó brutális bűncselekmények esetén áll fenn (ilyen volt az említett „móri ügy", amelynek során nyolc embert öltek meg a rablógyilkosok). Nem csupán hazai tapasztalat, hogy ilyen ügyekben a nyomozás nem „tiszta lappal", a bizonyítékok darabkáinak összeállításával indul, hanem a környéken hasonló jellegű bűncselekményt már elkövető személyek alibijének ellenőrzésével, ami gyorsan téves vágányra terelheti a felderítést.[6] Ennek az intézményi

[5] Csupán „anekdotikus" bizonyíték, de ismerek olyan, korábban évtizedekig büntetőbíróként tevékenykedő jelenlegi ügyvédet, aki bevallotta, hogy belelátva a rendőrségi kihallgatások világába, ma már máshogyan ítélné meg bíróként a vádlottak hivatkozását arra, hogy nem az került a jegyzőkönyvbe, amit mondtak, vagy arra, hogy valamilyen módon meg nem engedett nyomásgyakorlás elszenvedői voltak.

[6] Christian Dahlman: „The felony fallacy" *Law, Probability and Risk* 2015/3. 229–241., *https://doi.org/10.1093/lpr/mgv004*.

ösztönzőnek az erejét ábrázolja Ragályi Elemér *Nincs kegyelem* című filmjében az egyik nyomozó kifakadása: „Mutass nekem egy zsarut, akit azért tüntettek ki, mert bebizonyította valakiről, hogy ártatlan!”[7] Ennek tudatában maximálisan támogatható a szerző azon javaslata, amely rendőrség munkájának megítélésében nem a számszerűsített eredményességet, hanem a végzett tevékenység elfogulatlan szakmai értékelését helyezné előtérbe.

A 2006 és 2010 között létező, új szervezeti logikán alapuló Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) működéséről szóló fejezet (*Volt egyszer egy minisztérium*) olvasva merült fel bennem, hogy a szerző jogos kritikája (a rendőrség túlzott politikai irányítása) mellett nem jelenthetett volna-e megfelelő szervezeti keretet egy ilyen minisztérium arra, hogy a bűnügyi rendőrséget valamilyen módon a büntető igazságszolgáltatás rendszerébe integrálja. A jelenlegi döbbenetesen magas és sikerként kommunikált váderedményességi arányok[8] inkább az ellenkező folyamatot mutatják: a bűnüldözés eredményességi logikája hatja át a közjogi értelemben független, alkotmányos szervként működő ügyészség tevékenységét is.

A rendőri nyomozati tevékenységgel kapcsolatban Korinek László nem kerüli a kényes témákat. Jobbító szándékkal ír arról, hogy a jelenlegi rendőri szervezeti kultúra – főként az „ostromlott vár” mentalitás és a militarizáltság miatt – táptalaja lehet a cinizmusnak, az előítéleteknek, illetve a negatív értelemben vett konformitásnak és a „vak” tekintélytiszteletnek (207–222. o.). Az ártatlan személyek fent említett meggyanúsítása és más elkövetett hibák eltussolása nem pusztán a szakmaiságot erodálja. Nem egy esetben ezek konkrét bűncselekményeket valósítanak meg. Bár a „rendőrbűnözés” dehonesztáló kifejezését a szerző nem használja (csak a recenzens), a kötet több helyen utal rendőrök által elkövetett, az igazságszolgáltatás rendje elleni bűncselekményekre, elsősorban a társak védelmében tett hamis tanúvallomásokra (117., 210. o.). Legfontosabb magyarázata erre a militáris logikából fakadó, a bűn ellen küzdő „harcos rendőrök” rossz értelemben vett bajtársiassága (216–217. o.). Egy helyen ír arról is, hogy a rendőrök más jellegű, korrupciós vagy egyéb bűncselekményeket is elkövethetnek (60. o.). Volt bíróként az a tapasztalatom, hogy a rendőrök munkájuknál fogva nagyon közelről látják a bűnözői tevékenység „mindennapjait”, ezért egy részük számára csábítóvá válik a bűnözői életforma (nagy haszonnal járó illegális tevékenység folytatása, például kábítószer-terjesztés), és a rendőrség működését is belülről ismerve minimálisnak tartják a lebukás kockázatát.[9]

A rendészetet érintő jogi változások nem csupán az igazságszolgáltatás jogállami működését érintik, azoknak tágabb, politikai kontextusuk is van. A szerző több helyen

[7] A film Pusoma Dénes téves elítélésének tragédiáját dolgozza fel. Ezt az ügyet a kötet szintén ismerteti (192–193. o.).

[8] Legfőbb Ügyészség: *A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2024. évi tevékenységéről* (Budapest: Legfőbb Ügyészség 2025), *https://ugyeszseg.hu/wp-content/uploads/2025/08/orszaggyulesi-beszamolo-az-ugyeszseg-2024-i-tevekenysegrol.pdf*.

[9] A „rendőrbűnözés” elterjedtségének egy szintén anekdotikus bizonyítéka, hogy bírói pályafutásomnak volt olyan időszaka, amikor a nálam folyamatban lévő nem kevés büntetőügy összes vádlottjának 10%-a rendőr volt – és akkor még a kétségtelenül meglévő látenciával nem is számoltunk. Igaz ugyanakkor, hogy ez az időszak a 2000-es évek elejére esett, és azóta közismert módon jelentős mértékben csökkent Magyarországon az „utcai korrupció” szintje.

leszögezi, hogy nem létezik politikamentes rendészet és általában vett szakigazgatás sem (62., 98., 247. o.). Ezzel a kijelentéssel teljesen egyet lehet érteni. A szakigazgatás is célokat követ, amelyeket a politikai tűz ki a számára, illetve a különböző ideológiai és politikai megfontolások akkor is szerephez jutnak, amikor az igazgatási szereplők diszkrecionális hatalmukkal élve járnak el. Amitől élesen el kell választani a közigazgatást, így a rendészetet is, az a közvetlen hatalompolitikai (pártpolitikai) érdekek kiszolgálása. A kötet írásaiból egyértelműen kitűnik, hogy az 1990 és 2010 közötti időszak alatt a rendészet irányítását egy minden tévúttal és kilengéssel együtt is demokratikus és jogállami nézeteket képviselő politikusi garnitúra végezte. Ezt 2010 után felváltotta egy olyan szemléletű vezetés, amely az emberi jogok érvényesítésénél és az eljárási garanciáknál fontosabbnak tartotta annak felmutatását, hogy az ország nem a „bűnözők paradicsoma". Ez a törekvés nem volt őszinte, a büntető populizmus (58. o.) és az állam által a polgároknak kínált (tőle) „függő biztonság" (129. o.) csupán olyan stratégia volt, amely a kormánypárt politikai hatalmának fenntartását szolgálta.[10] A fent említett eredménycentrikus bűnüldözői munka is illeszkedett a populista politikai kommunikáció logikájába.

Korinek László könyve dokumentálja, hogy 2010 után kezdeti bizakodását (227., 233. o.) miként törte meg a jogi környezet olyan változtatása, amely egyre kevésbé az állampolgárok, mint inkább bizonyos állami szervek biztonságát szolgálta. Sokak által ismert példája ennek a 2017. évi CX. törvény, amely csupán formális bíróság kontroll gyakorlása mellett engedélyezze, hogy leplezett eszközökkel olyan állampolgárokat figyeljenek meg, akikkel szemben bűncselekmény egyszerű gyanúja sem áll fenn (146. o.). Az azonban már kevéssé közismert, hogy ezzel párhuzamosan büntetni rendelték azt a személyt, aki – egyébként megengedett eszközökkel – azt szeretné kideríteni, hogy egy számára gyanús személy nem fedett nyomozó-e, azaz tűrni köteles a vele szemben folytatott leplezett eljárást (140. o.). Az állami büntetőhatalom külső ellenőrzésének gyengítésére irányuló lépés volt a 2008-ban felálló Független Rendészeti Panasztestület 2020-as megszüntetése, és feladatainak az általános ombudsmanhoz történő telepítése (172., 205. o.). A változtatás jelentősége akkor érthető meg, ha hozzátesszük, hogy az ombudsman ebben az időszakban egyáltalán nem vállalta fel a politikai hatalommal történő konfrontációt.[11] Szimbolikus lépés volt ugyan, de ebbe a sorba illeszkedik a géppisztolyos katonák – közbiztonsági érvekkel igazolhatatlan – kivezénylése közterületekre a Covid–19-járvány idején (263. o.). Az olvasó előtt felrémlő „Pegasus" kémszoftverrel kapcsolatos botrány

[10] Gönczöl Katalin: „A büntető populizmus térnyerése Magyarországon, 2010–2014" in Hack Péter – Király Eszter – Korinek László – Patyi András (szerk.): *Gályapadból laboratóriumot: Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2015) 331–342.; Boda Zsolt – Szabó Gabriella – Bartha Attila – Medve-Bálint Gergő – Vidra Zsuzsanna: „Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában" *Politikatudományi Szemle* 2014/3. 69–96.

[11] Szabó Máté Dániel: „Elvégzi-e az ombudsman valaha a munkáját?" *444.hu* 2022. március 23., *https://ataszjelenti.444.hu/2022/03/23/elvegzi-e-az-ombudsman-valaha-a-munkajat*; Dobszay János: „Az ombudsman, aki egyetlen kellemetlen percet sem okozott az egyre autoriterebb rezsimnek – mérlegen Kozma Ákos munkája" *Hvg.hu* 2025. június 21., *https://hvg.hu/360/20250621_hvg-kozma-akos-ombudsman-merlege-tenyar-csak-csendben-csak-halkan.*

vagy a már a kötet megjelenése után kirobbant „aranykonvoj-ügy" egyaránt alátámasztja, hogy a szerző által elemzett folyamatok egy nagyobb egész – az autoriter populista hatalomgyakorlás – részeként értelmezhetők.

A kötet másik szála a rendészetet érő, politikától (részben) független technológiai és természeti kihívásokat vizsgálja. A szerző természettudomány iránti affinitása mindjárt az első fejezetből kitűnik (*A biztonság természettudományi és társadalomtudományi megközelítése. Az élő és az élettelen biztonság*), amelyben párhuzamot von az élővilág bizonyos védekezési mechanizmusai és az emberi társadalmakban alkalmazott biztonsági megoldások között. A könyv további írásaiban a „Big Data" megjelenése által keletkező kriminológiai kérdéseire, a prediktív rendészetre, illetve e kettővel összefüggésben a mesterséges intelligencia rendvédelmi használatának lehetőségeire és problémáira irányuló kutatásait foglalja össze (*Az adatok hatalma, a hatalom adatai*; *Az előrelátó rendészet – A bűnmegelőzés jövője?*; *A mesterséges intelligencia a kriminológia és a rendészettudomány nézőpontjából*). Ezek a fejezetek témájuk és világos, a tudományos alapoktól induló gondolatmenetük révén a tágabb közönség figyelmére is érdemesek, és ugyanez mondható el a Covid–19-járványnak a bűnözés formáira és a bűnüldözésre gyakorolt hatásáról szóló részről is (*Bűnözés és bűnüldözés a világjárvány alatt*). A technológiai fejlődés következményeit tárgyaló részek különösen élesen vetik fel azt az elméleti kérdést, hogy ennek segítségével kialakítható-e egy olyan társadalmi-technikai berendezkedés, ami fizikailag teszi lehetetlenné bizonyos bűncselekmények elkövetését (például, ha a készpénzt teljes egészében elektronikus fizetőeszköz váltja fel, nem lehet hagyományos értelemben vett bankrablást elkövetni) vagy az elkövető számára már vállalhatatlan mértékben megnöveli a „lebukás" kockázatát (biztonsági kamerák, arcfelismerő rendszerek). Ha a válasz igenlő is, a bevezetés elleni érvként felmerül a szerző által is képviselt durkheimiánus nézet, amely szerint bizonyos mértékű bűnözés hozzátartozik a társadalom rendes működéséhez. Ennek egyik oka, hogy a normasértések (főleg, ha tömegesen történnek) visszajelzést jelenthetnek a jogalkotó számára, hogy valami nincsen rendben a szabályozással.[12]

További veszély, amelyre a szerző is felhívja a figyelmet, hogy a mesterséges intelligencián alapuló rendszerek tanítása is történhet elfogult módon, ami hátrányosan érinthet bizonyos kisebbségeket (159. o.). Ehhez hozzátehetjük, hogy az új technológiák egy autoriter kormányzat kezében visszaélésszerűen is használhatók a politikai ellenfelek hatékony, ugyanakkor megengedhetetlen kontroll alatt tartására – amint azt a már említett „Pegasus-ügy" is mutatja.

Amint e rövid ismertetésből is kitűnik, a kötet számos témát ölel fel, és ezeket nem csupán rendészettudományi és kriminológiai jellegük kapcsolja össze, hanem az is, hogy a szerző alaposan megfontolt, a rendszer működésének egészére tekintettel lévő javaslatai és belátásai alapjául szolgálhatnak a hazai belső biztonságpolitika jogállami módon történő megújításának. 2026 második felében talán már nem tűnik utópisztikusnak ebben reménykednünk.

[12] A kérdéskör bővebb kifejtésére lásd Zsolt Ződi – Mátyás Bódig: „Is Code Destined to Supersede Law? Behavioural Control by Code and Legal Theory" *The Cambridge Law Journal* 2025/1. 175–208, *https://doi.org/10.1017/S0008197325000029*.

FÁBIÁN GYULA*

SZÁMONTARTÁS LESZÁMOLTATÁS VAGY JÖVŐBIZTOSÍTÁS VÉGETT?

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ – CHRONOWSKI NÓRA – DOBOS BALÁZS – KOVÁCS SZITKAY ESZTER – NAGY NOÉMI (SZERK.): *FAJ, ETNICITÁS, NEMZETI HOVATARTOZÁS, RÉGI ÉS ÚJ KISEBBSÉGEK. A KATEGORIZÁCIÓ JOGI ÉS GYAKORLATI DILEMMÁI* (BUDAPEST: HUN-REN TK JTI – L'HARMATTAN 2025) 244.

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.06

Faj, etnicitás, nemzeti hovatartozás, régi és új kisebbségek. A kategorizáció jogi és gyakorlati dilemmái címmel, Pap András László, Chronowski Nóra, Dobos Balázs, Kovács Szitkay Eszter és Nagy Noémi szerkesztésében nemrég (2025) tizenegy tanulmányt ötvöző, összesen tizennégy szerző munkáját összefoglaló kötet jelent meg,[1] amely elsősorban a kisebbségi joggal foglalkozók számára jelent igazi csemegét, konceptuális felüdülést. A kötetben szereplő írások, ahogy Pap András László szerkesztő a könyv első mondatában hangsúlyozza, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH/OTKA)[2] által is támogatott kutatás eredményeinek a válogatását/csokrát jelentik. A kötet szerzőinek bemutatása a könyv utolsó két oldalán olvasható, nevüket a recenzióm „hozzájárulásaik" bemutatásakor/értékelésekor fogja tartalmazni.

Meg kell jegyeznem, hogy Pap András László szerkesztő munkája és hozzájárulása nemcsak azért kiemelkedő, mert két tanulmánynak is szerzője, valamint társszerzője, hanem leginkább azért, mert a kötet majdnem minden társszerzője idézi releváns definícióit, eddigi műveit.

Kisebbségi sorsban élő recenzensként frusztráló elfogadni, hogy nemzetközi szinten még egy egységes, általánosan elfogadott meghatározást sem „osztottak" a nemzeti és etnikai kisebbségeknek, amelyre kiindulópontként támaszkodhatnánk a jogainkért és az asszimiláció vagy disszimiláció ellen vívott harcban, és ezt a helyzetet fokozza az a tény, hogy a kötet igazi „gyakorlati dilemmáit" mutatja be az itt-ott elismert kisebbségi státusnak.

* PhD, docens, Babeș–Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Kar, 400132 Kolozsvár, Strada General Traian Moșoiu 10–12. E-mail: *gyula.fabian@ubbcluj.ro*.

1 Chronowski Nóra az egyetlen szerkesztő, aki nem szerepel szerzőként is a kötetben.

2 A HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében 2020–2025 között zajló, „A nemzetiség és az etnicitás jogi operacionalizálása" (K 134962. sz., kutatásvezető: Pap András László) című projekt.

Ez egy olyan kötet, amelyet nem kell feltétlenül az oldalak sorrendjében olvasnunk azért, hogy megértsük a szerzők tárgyilagos és magas színvonalú tudományos mondanivalóját, hanem bátran engedhetünk a különböző témák véletlenszerű csábításának. Ugyanakkor majdnem minden tanulmány „átvétele" után felcsendül bennünk egyik nagy költőnk kisebbségi kesergése:

„kelendő a burkus
minket még egy rongyos
forintra se taksál
senki emberboltos

nem kellünk mi múltnak
nem kellünk mi mának
kivált jövendőnek
minket itt utálnak."[3]

Pap András László szerkesztő is érzékelte a kötet heterogén, eklektikus természetét, próbált elébe jönni az esetleges kritikának, és tizenegy oldalt szentelt egyfajta „hivatalos recenziónak" (19–30. o.), amelyben röviden bemutatta a társszerzők munkáját, tanulmányaik lényegét és az ezek közötti összefüggéseket. Bevallom, hogy ezt a tizenegy oldalt csak jelen recenzió megírása után olvastam el, hogy értékelésem tárgyilagosságát és eredetiségét ne veszélyeztessem, de tagadhatatlan, hogy ez a rész praktikus útmutatót jelent a mindenkori olvasó számára.

A kötet első tanulmánya, Pap András László műve „A kisebbségi csoportmeghatározás jogi kihívásai: áttekintő és bevezető gondolatok" címet kapta, amelyben a szerző felhívja az olvasó figyelmét arra, hogy a kisebbség fogalmi elemeinek a meghatározását kereső szakembereket „korántsem pusztán az öncélú dogmatikai letisztultság megtalálása és megvalósítása iránti vágy vezérli, hanem a fogalommeghatározás hiányából fakadó olyan, nagyon is gyakorlati hátrányos következmények, mint a nemzetközi jogvédelmi standardok felpuhulása és a jogvédelem szintjének ebből következő romlása, ami például lehetővé teszi, hogy egyes államok egyszerűen nemlétezőnek tekintsenek egyes csoportokat, de idetartozik a joggal való visszaélés, az etnobiznisz jelensége is, amely az amúgy is sérülékeny helyzetben lévő csoportok további marginalizációjához vezet" (10. o.).

Újításnak számít a témában az az öt elméleti lehetőség, amelyet a szerző az etnikai (faji, nemzetiségi) csoportaffiliáció meghatározására előterjeszt: az önbevallás; a csoport (választott vagy kijelölt) tagjainak meghatározása; a külvilág percepciója; valamilyen proxy vagy marker; illetve „objektív" feltételek, valamint a „társadalmi inklúzió vagy befogadás" kategóriája, mint a többség-kisebbség együttélésének olyan eredménye, amely fogalmilag nem azonos sem az asszimilációval, sem pedig az integrációval, mert csoportalapú, kollektív igények elismerését is hordozhatja.

[3] Kányádi Sándor: *A bujdosni se tudó szegénylegény éneke. Ad notam Ady Endre D. G. barátomnak mondom,* 1985.

Ez a fejezet igazi ínyencség a szakembereknek, amikor a „kifejezett, de nem kizárólagos célzás" („explicit but not exclusive targeting") elvét, a „lefölözés" („creaming") jelenségét vagy a „külső jegyek alapján történő profilalkotás" („photofitting") alkalmazását járja körül, de nem felejti el a kötet címe által ígért gyakorlati oldalt sem, amikor az etnikai hovatartozás operacionalizálását illetően, megállapítja, hogy: „a gyűlöletbűncselekmények és a diszkrimináció elleni védelem esetén a külvilág percepciója lesz a döntő; a kisebbségi különjogok és az esélykiegyenlítő megerősítő intézkedések során az önmeghatározás; a politikai képviselet esetén pedig leginkább a kisebbség közösség saját percepciója" (12. o.). Nem utolsósorban a szerző, más kisebbségjogi szakértőkkel ellentétben, nem hallgatja el az identitásválasztás kapcsán az egyén többségbe történő asszimilációs jogát.

A kötet második tanulmánya, amelyet Nagy Noémi és Vizi Balázs írtak „Jogvédelem definíció nélkül? A (nemzeti) kisebbség fogalmának meghatározására tett újabb kísérletek" címmel, első látásra örökzöld téma, de tulajdonképpen igényes és főleg naprakész leltára a kisebbségi meghatározásoknak.

Annak ellenére, hogy a szerzők Kovács Péter 1995-ben megfogalmazott pesszimista eszmefuttatásával indítanak, miszerint: „ha valaki a kisebbségek definíciójának taglalásába fog, akkor alapos okkal feltételezhető, hogy vagy disszertációt ír, vagy pedig valamelyik kisebbségvédelmi kodifikációs kísérlet előrehaladását készül lelassítani",[4] a szerzők a legfrissebb definíciós kísérletek bemutatását tűzték ki célul, és ezen céljukat sikerült megvalósítani.

Vájt- vagy zöldfülűnek egyaránt jól jön, ha Thornberry, Gruber, De Gasperi, Pentassuglia, Capotorti, Eide nevéhez köthető kisebbségvédelmi vívmányokat frissíthet fel vagy sajátíthat el a tanulmányból, de az igazi olvasói élményt azok az információk adják, amelyek a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának inkluzív megközelítését vonultatják fel a kisebbségek meghatározásában, viszont a tanulmány igazi „highlight"-ja egy újabb név bevezetése a szakmai köztudatba: Fernand de Varennes.

A szerzők szakszerűen mutatják be a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának „erőlködését" azon tény felpuhítására, hogy a Keretegyezmény nem tartalmaz kisebbségi felhatalmazást, és jogosan állapítják meg, hogy az általuk szorgalmazott megközelítés, olyan „dinamikus értelmezést" hoz, amely a nemzeti kisebbség fogalmát kiterjesztené a bevándorlókra is, ez pedig sok részes államnak elfogadhatatlan.

A tanulmány utolsó részében Fernand de Varennes, az ENSZ kisebbségi kérdésekkel foglalkozó különleges jelentéstevőjének az ENSZ Emberi Jogi Tanácsához benyújtott éves tematikus jelentéséhez csatolt, a kisebbségek jogairól szóló globális egyezmény tervezetére vonatkozó javaslatát dolgozták fel, a kisebbség fogalmának meghatározása perspektívájából. A szerzők helyesen állapítják meg, hogy az új felfogásbann a kisebbség jogok igazolása nem más, mint a társadalom különböző csoportjai közötti hatalmi viszonyok ellensúlyozása, annak ellenére hogy eredetileg az államok nem ilyen megfontolásokból vállaltak kisebbségvédelmi kötelezettségeket,

[4] Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* (Budapest: Osiris 1995) 36.

hanem azért, hogy konkrét népcsoportokat kibékítsenek, fenyegetéseket kezeljenek, és konfliktusokat rendezzenek (52. o.).

Véleményem szerint az új definíciótervezet nem egyszerűsíti, hanem bonyolítja a kisebbségek meghatározását, mert habár elég logikusan dolgozza ki a nemzeti kisebbség meghatározását, a nyelvi, vallási, világnézeti és etnikai válfajok erőltetésével, felvonultatásával, a potenciálisan érintett csoportok túlságos kiterjesztésével a bizonytalanság terepére száműzi a témát, de lehet ez is a célja de Varennes-nek, mert ahogyan a szerzők is megállapítják, a jogi meghatározás hiánya viszonylag nagy mozgásteret biztosít a kormányok számára azon csoportok kiválasztásában, amelyeknek jogi védelmet kívánnak nyújtani (53. o.).

A harmadik tanulmány Dobos Balázs tollából származik „Egyéni önmeghatározás vagy közösségi ellenőrzés? Ki választhatja meg az európai személyi elvű kisebbségi autonómiákat?" címmel. Ez a fejezet azt a nyolc országot mutatja be, ahol a személyi autonómia kisebbségi önkormányzatok (Horvátország, Magyarország, Szlovénia), parlamentek (Finnország, Norvégia, Svédország) és tanácsok (Észtország, Szerbia) formájában működik, azon kérdés körül, hogy ki választhatja meg az európai személyi elvű kisebbségi autonómiákat.

A szerző felhívja a figyelmet az etnobiznisz vagy etnokorrupció veszélyére, amely akkor következik be, amikor a csoporttagság kritériumait túl lazán alkalmazzák, és olyan személyeknek teszik lehetővé a kisebbségeket védő intézkedések igénybevételét, akik anyagi vagy politikai haszonszerzési célokat követnek, és visszaélnek a jogalkotói szándékkal.

Miután részletes képet kapunk a szami kisebbség törvényi meghatározásáról az északi országokban, a szerző a széles körben ismert *Kitok* ügyben ezelőtt negyven évvel hozott határozat mellett felhívja a figyelmet az aránylag új joggyakorlatra is.[5] Összehasonlító képet kapunk a Szlovéniában és Észtországban alkalmazott kisebbségek által összeállított saját névjegyzék és az állami hatóságok által összeállított horvát, magyar és szerb névjegyzék rendszeréről.

Következtetésként megértjük, hogy a személyi elvű kisebbségi autonómiák képviseleti legitimációjának dilemmájában arra a kérdésre, hogy kiknek az autonómiájáról van szó, kik által és kik számára, a dilemma valamelyest mérsékelhető abban az esetben, ha a közösségnek szerepe van az egyéni önmeghatározások és a csoporthatárok feletti ellenőrzésben, a tagsági ügyek és az objektív jegyek meghatározásában (74–75. o.).

A negyedik tanulmány címe „A nemzeti és etnikai kisebbségek megnevezésének jogszabályi modelljei Közép-Európában", szerzője Halász Iván. Ezzel a témával a szerző tágabb kontextusban nemrég egy másik művében is foglalkozott.[6]

Akik csak ezt a tanulmányt olvassák el, megtudják, hogy annak ellenére, hogy a címben említett térségben majdnem mindig szenzitív jelenség volt a nemzetiségi

[5] *Sanila-Aikio v. Finland* (CCPR/C/124/D/2668/ 2015); *Näkkäläjärvi v. Finland* (CCPR/C/124/D/2950/2017).

[6] Dobos Balázs – Halász Iván: *Úton az elismerés felé. Régi és új kisebbségek Kelet-Közép-Európában* (Budapest: TK JTI – L'Harmattan 2025).

kérdés, a közép-európai államok nem ismerik el a nemzetiségek nevesítésének, illetve taxációjának egységes modelljét.

A tanulmányban a szerző a tőle megszokott igényességgel, nemcsak fontos történelmi bevezetővel látja el az olvasót, hanem pontosan utal a magyar, lengyel, cseh és szlovák tételes jogra, amely a nemzetiségek elismeréséről szól. Nem utolsósorban Halász Iván ezen tanulmányában is részletesen foglalkozik a Cseh Köztársaságban élő vietnámi közösség 2013-as nemzetiségként való elismerésével, amely még mindig egyedülálló eset Közép-Európában, ugyanis az első nem európai eredetű és többségében nem keresztény kulturális-vallási hátterű csoport, amely ilyen státusban és az ezzel járó védelemben részesül.

Az ötödik tanulmány címe „A bunyevác népcsoport nemzetiségként való elismerése iránti törekvésének kudarca és jelenlegi helyzete Magyarországon", szerzője Kiss Balázs. Ez a fejezet nemcsak tudományos szempontból fontos, hanem részletes, precíz és igényes útmutatóként használható bármilyen, Magyarországon élő népcsoport által, amely ezentúl szeretne nemzetiségi státusért fordulni a magyar állam illetékes intézményeihez.

A bunyevác közösség délszláv népcsoport, amely ma főként a Bácskában, annak Magyarországhoz tartozó észak-bácskai és Szerbiához tartozó dél-bácskai területén, Horvátországon belül Nyugat-Dalmáciában, Gorsky kotarban, Likában és Fiume környékén él. Annak ellenére, hogy a második világháború utáni magyar szakirodalom a bunyevácokat egyértelműen a horvátokhoz sorolja, ez a népcsoport több éve harcol külön népcsoportként való elismeréséért.

A tanulmányból megtudjuk, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. melléklete szerint nemzetiségnek minősülő bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén és ukrán kisebbséghez 2001 és 2024 között újabb tizenkettő népcsoport szeretett volna csatlakozni.[7] Honos népcsoporttá nyilvánításra irányuló kezdeményezést nyújtott be összesen tíz, magát nemzetiségnek tekintő közösség, de ezeket mind elutasították.

Azon túl, hogy sem az Országos Horvát Önkormányzat, sem az MTA nem támogatja a bunyevácok kiválását a horvát közösségből, ezen közösség a „100 év és 1000 fő" dilemmájából sem tud kiszabadulni. Pontosabban, a nemzetiségi státus elnyeréséhez legalább százéves honosságot kell bizonyítani és legalább ezer szavazati joggal rendelkező állampolgár kezdeményezése szükséges. A szerző komoly, táblázatokba szedett statisztikai adatokkal (118–121. o.) felvértezve, a Kisebbségi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának álláspontját felidézve mutatja be és támogatja a bunyevácok törekvéseit, de nem csak számtani meggyőző ereje lankad el az MTA állásfoglalása előtt, amely szerint a bunyevácok esetében „kétségkívül a horvátokhoz kötődő csoportról van szó, amely a horvát nemzeten belül sajátos etnikus jegyeket, lokális etnikai azonosságtudatot volt képes bizonyos mértékig megőrizni".

[7] A honos népcsoporttá nyilvánításra irányuló kezdeményezések: égei makedón (2001), hun (2004), zsidó (2005), bunyevác (2006), orosz (2006), olasz (2008), bunyevác (2010), székely (2017), orosz (2018), ciganos (2022), szkíta (2023) és vietnámi (2024).

A hatodik, hetedik és nyolcadik tanulmány rokon/közös témája a magyar zsidóság sorsának a múltban történő negatív befolyásolása népcsoporttá nyilvánítás által, valamint a jelenben az „összzsidóság" részeként való kezelése/megítélése által.

A hatodik tanulmány szerzője Schweitzer Gábor, aki „Kormányzati törekvések a magyarországi zsidóság népcsoporttá nyilvánítása érdekében, 1938–1939" címmel egy kisebbségjogi szempontból rendhagyó közösség esetének töredékét mutatja be.

Rendhagyó közösség a magyar zsidó közösség, mert tradicionális felekezeti másságának a tiszteletben tartásán kívül soha nem törekedett arra, hogy az állam népcsoporttá nyilvánítsa, és mindig magyarságára és hagyományos patriotizmusára hivatkozott, amikor az asszimiláció útját választotta.

Ennek ellenére 1938-tól[8] hat éven keresztül huszonegy zsidóellenes törvényt alkotott meg az Országgyűlés, amelyek végrehajtására jogfosztó, jogkorlátozó rendeletek százait bocsátotta ki a kormányzat.

Ez a fejezet leírja, hogyan akarta a hatalom az önkéntes asszimilációt vállaló zsidó közösséget mesterségesen ellátni a kisebbségi státus elnyeréséhez szükséges szubjektív elemmel vagy a nemzeti kisebbségi léthez szükséges „nemzeti ideállal" és „nemzeti öntudattal", azzal az indokkal, hogy évezredek óta élettani és lelki elkülönültségben él. Mai szemmel nézve első látásra azt gondolnánk, hogy az akkori állam valamilyen pozitív diszkriminációs lépést tett, ha nem tudnánk, hogy ezen mesterséges népcsoporttá nyilvánítás célja az volt, hogy megteremtsék a zsidóság nyílt diszkriminációjának, vagyontól való megfosztásának és későbbi fizikai kiiktatásának jogi alapját.

A „disszimiláció" (kitaszítás, elkülönítés) azért történt, mert az akkori állam felfogása szerint a zsidó lakosság országos 6%-os arányszámát messze meghaladó mértékben érvényesült Magyarország gazdasági társadalmi kulturális és közéletében, és ez egy megengedhetetlen „zsidó térfoglalás"-hoz vezetett.

Ezen fejezet olvasásakor erdélyi magyarként, egy szintén 6%-os kisebbség tagjaként úgy éreztem, hogy a történelem ismétli önmagát, és a mostani román állam hasonló módon lép fel a „magyar térvisszafoglalás" ellen a 2007-es uniós csatlakozás után, amikor megalapozatlan bírósági döntésekkel államosítja vissza közösségünk anyagi hátterét, amelyet 1989 után sikerült törvényes úton a volt kommunista állam karmaiból visszaszerezni. Elég, ha a sepsiszentgyörgyi Székely Mikó Kollégiumra, a gyulafehérvári Batthyaneumra, az ozsdolai Láros közbirtokosság erdejeire vagy a nagyváradi Premontrei Apátság ingatlanjaira gondolunk.

A hetedik tanulmány Lehotay Veronika és Pap András László tollából származik „Törvénytől sújtva: a zsidó faj és etnicitás meghatározása Magyarországon a numerus clausustól a holokausztig" címmel.

Ez a tanulmány szerves folytatása az előzőnek, amelyben a szerzők elvezetik az olvasót az első „megszégyenítő" hivatalos zsidótörvénytől (1938) a szabadságjogokat leszűkítő második zsidótörvényen (1939) keresztül a harmadik zsidótörvény „leplezetlen rasszizmusához" (1941), valamint átfogó „leltárát" nyújtja a jogfosztások-

[8] Az „első zsidótörvény" teljes címe: A társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról szóló, 1938. május 29-én kihirdetett 1938. évi XV. tc.

nak. Itt szerzünk tudomást többek között a zsidóknak minősített személyek rendőri felügyelet alá való helyezéséről, kötelező nyugdíjazásáról, szolgálatból való elbocsátásáról, ügyvédi névjegyzékből való törléséről, a sajtó- és filmművészeti kamarából való kizárásról, az orvosi kamarából és értelmiségi munkakörökből való kizárásról, a gyógyszertári jogosítványok bevonásáról, az iparjogosítványok megvonásáról, az áru és üzletberendezés zár alá vételéről, elkobzásáról, a sárga csillag viseléséről, a közlekedés és gépjárműhasználat megtiltásáról, a leszűkített vásárlásról, a nyilvános fürdők és szórakozóhelyek látogatásának megtiltásáról, a zsidó szerzők műveinek forgalomból való kivonásáról majd bezúzásáról, a gettósításról és deportálásról, röviden a „zsidótlanításról".

A szerzőktől megtudjuk, hogy a zsidótörvények tényleges végrehajtásának ötéves időszakában tízezres nagyságrendet érhetett el a zsidó mint jogi fogalom operacionalizálásának gyakorlati aktusait felülvizsgáló bírósági ügyek száma, ugyanis abban az időszakban az azonosítás és a besorolás vitatása szó szerint élet-halál kérdését jelentette (173. o.).

Karády Viktor szomorú megállapításával zárul a fejezet, amely szerint: „a holokauszt örökre lerombolta a tökéletes asszimiláció illúzióját, ráhelyezve a » lemoshatatlan másság« radikális stigmáját az egyébiránt igencsak sokrétű zsidóság egészére" (174. o.).

A nyolcadik tanulmányt Bán-Forgács Nóra és Grajczár István írták „Antiszemitizmus-e az Izrael-ellenesség? Egy magyarországi felmérés tanulságai" címmel.

Első látásra ez a fejezet nem illeszkedik szervesen a kötetbe, de ha elolvassuk, a két világháború közötti zsidóellenesség elemzését követően rájövünk, hogy – mintegy időn átívelő hídként – most a harmadik világháború küszöbén, jó, ha tudjuk, mit gondol a mai magyarság a zsidókról.

A szerzők eredménye megnyugtató, mert a 183. oldalon bemutatott táblázatba szedett mérési adatok alapján Magyarországon „nincs igény az antiszemitizmusra", ugyanis a megkérdezettek 87%-a támogatja Izrael állam létjogosultságát.

A fejezet következtetése az, hogy a zsidók nem az etnikai, vallási hovatartozásuk miatt válnak egyre ellenszenvesebbé a megkérdezettek sorában, hanem Izrael állam politikája miatt, és az Izrael-ellenesség vetül ki a világ zsidóságára, kollektíve hibáztatva a zsidó közösséget az aktuális izraeli kormány politikájáért.

A sorból kilóg a kilencedik tanulmány, Hungler Sára „Akik maradtak: esettanulmány az orosz–ukrán háború roma menekültjeiről" című fejezete az ukrajnai roma menekültekről, amelynek elolvasása után egy új kisebbségi osztályozási kritériumot találtam, amely nem csak menekültügyi kontextusban használható, és ez a „rászorultság és az érdemesség".

A szerző megállapítja, hogy a háború hatására nem változott semmi a romák esetében, őket továbbra is másodrangúként kezelték a hatóságok, mert nem háború sújtotta területről érkeztek, hanem gazdasági migránsként a határ mellől. Ugyanakkor a magánszemélyeknek és civil szervezeteknek is lehetőségük nyílt arra, hogy kategorizálják a menekült kisebbségeket, és ezt úgy tették meg ahogyan az államok szokták, egyeseket érdemtelennek tartottak roma hovatartozásuk miatt a teljes segítségnyújtásra/támogatásra.

Következtetésként elmondhatjuk, hogy ami a romákat illeti, „a diszkrimináció mindenhol jelen van az életükben, bárhová mennek is. Ukrajnában magyarnak tekintik őket, Magyarországon ukránként kezelik őket, de ami a legfontosabb, a legtöbb ember számára állampolgárságtól függetlenül romák maradnak" (205. o.).

A tizedik tanulmány címe „Az etnikai adat keletkezéstörténete... és elmúlása: kitekintés a rendészeti munkára vonatkozó szabályozásra" egy igazi kisebbségi és büntetőeljárási jogi csemege. A fejezet szerzője Kovács Szitkay Eszter, miután megállapítja, hogy az etnikai adat búvópatak-szerűen bukkan fel és tűnik el a rendészeti munka során, utánajár annak, hogyan kezelik ezt a rendkívül szenzitív adatot egy olyan környezetben, amely egyébként is könnyen kiszolgáltatott helyzetet eredményezhet az érintett alanyoknak. Nagy és pragmatikus munka volt.

Ebből a fejezetből értesülünk arról, hogy habár etnikai adatot valójában semmilyen formában nem gyűjt a büntető igazságszolgáltatási rendszer, mégis felmerül tényállási elemként a gyűlölet-bűncselekmények kezelésével összefüggő rendőrségi feladatok végrehajtásáról szóló 30/2019 (VII.18.) ORFK utasításban meghatározott „előítélet indikátorlistában" vagy az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011 (X.21.) ORFK utasításban valamint a multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011 (XII.30.) ORFK utasításban. Ezeket az adatokat viszont csak az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII törvényben előírt szabályok szerint és az információs önrendelkezési jog betartásával lehet felhasználni.

Egyetértek a szerzővel, hogy szigorú és kötött keretei vannak az etnikai adat kezelésének, de éppen ebben rejlik a téma érzékenysége, hogy azok a hatóságok férnek hozzá ezekhez az előítéleteket tápláló adatokhoz, akik az egyenlőséget kellene biztosítsák, és ezáltal beindul egy ördögi kör. A következtetésben a szerző is kiemeli, hogy azzal, hogy etnikai adatok gyűjtése ilyen feszes szabályokhoz kötött, a védelmi funkciót nem sikerült elérni.

Recenzensként gondolom, elég, ha ezen fejezettel kapcsolatban megemlítem az etnikai adat jogi beágyazottságát, a felismerést szolgáló adatot, a prediktív rendészetet és az automatizált igazságszolgáltatást, mint olyan kulcsszavakat, amelyek a potenciális olvasóban beindítják a konkrét érdeklődést.

A tizenegyedik tanulmányt Czebe András – „Rasszok a kriminalisztikai azonosításban" címmel – nem „közönséges" olvasóknak szánta, hanem olyanoknak, akik képesek többször is végigmenni olyan témákon, mint az ontológiai/lételméleti megközelítés, az emberi rassz és a kriminalisztika létalapja, a finális determináció kategóriaelemzése, az idiografikus individualizáció, a rokonkeresés és a DNS-fenotipizálás.

A szerző aztán mintegy érezvén, hogy túlterheli az olvasót a társadalmi rassz csoportismérvként való kriminalisztikai felhasználásának elméleti, technikai és normatív arculataival, a *Vaatstra Marianne* holland ügy tényállásának és az ismeretlen elkövető identifikálásának kihívásaival kelti fel a figyelmet. Végül bemutatja, hogy egy konkrét ügyben hogyan biztosították a fenotipizálási információk az azonosíthatóságot, és hogyan tette lehetővé az azonosítást a genetikai tömegszűrés (239. o.).

A tanulmány meggyőz arról, hogy „a rasszok létjogosultságát a kriminalisztikai azonosításban végső soron az a jogalkotói felismerés adja, miszerint e különleges személyes adatok előrejelzésétől a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeit felhasználva ésszerűen várható a körözött személy, illetve az ismeretlen holttest azonosításának a lehetősége" (241. o.).

A fejezet végkövetkeztetéseként azt kell levonnunk, hogy a büntetőeljárási jog által konceptualizált rasszfogalmat a kriminalisztika operacionalizálhatja, viszont nem terjeszkedhet túl a büntetőeljárási jog által megszabott normatív kereteken.

A recenzióm végén meg kell említenem nemcsak a felhasznált könyvészet színvonalát, gazdagságát, hanem naprakészségét is, ugyanis minden fejezetnél megtalálhatók 2020 után publikált forrásanyagok is.

Szívet melengető egy ilyen magas színvonalú kötetet olvasni a kisebbségek meghatározásáról, besorolásáról, kategorizációjáról, mert az olvasó lelkét is áthatja az az odaadás amellyel a szerzők nemcsak azért dolgoztak, hogy a nemzeti kisebbségek, népcsoportok ügyét elméleti szinten körüljárják, hanem azért is, hogy ezt egy kicsit előbbre vigyék, és ugyanakkor gyakorlati útmutatóval is szolgáljanak azon esetekre, amikor a kisebbségi identitás, rasszjegyek, színvallás képezné a mindenkori hatóságok visszaélésének alapját.

TÓTHNÉ LAKATOS MÁRIA CSILLA*

DOBOS BALÁZS: *CULTURAL AUTONOMY AND POLITICAL PARTICIPATION: MINORITY ELECTIONS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE* (ABINGDON, NEW YORK: ROUTLEDGE 2026) CÍMŰ KÖNYVÉRŐL

https://doi.org/10.51783/ajt.2026.3.07

„Tanulni jöttem Közép-Európába" – szokták mondogatni angolszász és nyugat-európai jogász és történész kutatók tudományos konferenciák szüneteiben. A kijelentés felvet egy kérdést: „Mit lehet tanulni Közép-Európában?": Egy lehetséges válasz: Közép-Európában meg lehet tanulni a társadalmi, kulturális, politikai és közjogi sokféleséget, amelyet a közös történelmi gyökerek és a hasonló történelmi sorsok munkáltak. Emellett meg lehet tanulni az állami szuverenitás és az ezt tűrni köteles államalkotó tényezők autonómiatörekvései közötti versengést(?), tépelődést(?), feszültséget(?), alkotmányossági válságot(?), nemzeti tragédiát vagy nemzeti összetartozást(?) – attól függően, hogy hol és mikor milyen formában és intenzitással bontakozik, bontakozott ki mindez.

Dobos Balázs[1] jelen írásműben recenzeálandó, *Cultural Autonomy and Political Participation: Minority Elections in Central and Eastern Europe*[2] című kötete a fenti komplex problémakör egyik – eddig kevéssé érintett, ugyanakkor sarkalatos – részterületére kalauzolja az olvasót. A kötet összehasonlító, elméleti és gyakorlati körképet nyújt öt közép-európai ország – Észtország, Horvátország, Magyarország, Szerbia és Szlovénia – nemzeti és etnikai kisebbségi képviselőinek, önkormányzati szerveinek, kulturális intézményeinek választási szabályairól, e csoportok politikai részvételi lehetőségeiről. A kötet arra helyezi a hangsúlyt, hogy a választás mint jogintézmény milyen jelentőséggel bír az autonómiatörekvésekkel küzdő, kisebbségi csoportok életében. A szerző történeti, analitikus és szociológiai módszertani eszközöket használ, és mindezeket a jogösszehasonlítás keretrendszerébe foglalja. A kisebbségi választási rendszer jogintézményének összehasonlító módszerrel történő bemutatása eszközül szolgál ahhoz, hogy az érintett országokban a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai részvételi lehetőségeit, mozgásterét valósághűen bemu-

* Doktorandusz, PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 1088 Budapest, Szentkirályi utca 28. E-mail: *mariacsilla2@gmail.com*.

1 Dobos Balázs kutatóprofesszor az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézetének Kisebbségtörténeti és Etnopolitikai Osztályán.

2 Balázs Dobos: *Cultural Autonomy and Political Participation, Minority Elections in Central and Eastern Europe* (Abingdon, New York: Routledge 2026) *https://doi.org/10.4324/9781003649168*. Sorozatcím: *Routledge Advances in Minority Studies (RAIMS)* Sorozatszerkesztők: (Editorial supervisors): Stavroula Pipyrou – Kyriaki Topidi. A kötet a NKFIH, a Bolyai János Kutatási Ösztöndíjprogram és az Innovációs és Technológiai Minisztérium „Új Nemzeti Kiválóság Program" keretei között valósult meg.

tassa. A kötet nem csupán egy jogintézményt elemez, hanem egy társadalmi, politikai jelenséget mutat be, amelyhez a kisebbségi választási rendszer a szemléltető eszköz. A könyv célja, hogy a kisebbségi választási rendszerek példáján keresztül – különösen a gyakorlati problémák hangsúlyozásával – realisztikus képet nyújtson a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai részvételéről. A könyv témájának aktualitását az adja, hogy az ún. posztkommunista közjogi berendezkedés elutasítja az autonómiát.[3] Közép-Európának az előzőn túl egy konkrétabb kisebbségpolitikai sajátossága is van, az, hogy az állami szuverenitás a kisebbségek politikai természetű érdemi döntéshozatalát elodázza, figyelmen kívül hagyja, helyette – részben történeti okokból is – a politikailag irreleváns[4] kulturális jogok felé tereli az érintett csoportokat. Ugyan a kisebbségek választott szervezetei hivatalosan, elvi síkon autonóm csoportokként neveztetnek, valójában a gyakorlatban csak konzultatív testületekként működnek, politikai érdekérvényesítő erejük a valódi államalkotó tényezőkével nem ér fel. Ami a jogszabályi környezetet illeti, a kisebbségi csoportokra vonatkozó választási szabályok az otthont adó állam központi és helyi választási rendszerének analóg, de leszűkített alrendszerét képezik, a kisebbségi választási rendszernek intézményi önállósága, csoportspecifikus intézményi jellege nincs, célja a kisebbségek elszámoltathatósága, politikai és érdekképviseleti hatékonysága sok tényezőtől függ, és kérdéses is. A kötet végigvezeti az olvasót a kisebbségi autonómia elvi síkú elfogadásától, egészen a gyakorlatban sokszor előforduló ún. etnobiznisz (ethno-business) érzékeny problémájáig. Utóbbi az anyagi haszonszerzés, hiteltelen tagtoborzás és visszaélés veszélyére mutat rá, és a képviselet hatástalanságával járhat. A kötet összességében a normatív szabályozás és a gyakorlat közötti különbségekre, szakadékokra fókuszál. Arra keresi a választ, hogy milyen elvárásokat támaszt a gyakorlati megvalósítás a normatív szabályozással szemben, a kisebbségi autonómia hitelesebb megvalósulása érdekében. A szerző azonosítja a rendszer gyengeségeit, de egyben a javítás lehetőségeit is. A mű egészének távlati célja – mintegy nyitott kérdésként – pedig a kisebbségi választási rendszer továbbfejlesztésének lehetősége, a monitoring szabályozás megalapozása, a további komparatív vagy országspecifikus vizsgálódások irányában. A szerző a kötetet a nemzetközi szakmai közösség széles körének ajánlja, így kutatóknak, gyakorlati szakembereknek, jogászoknak, politikusoknak, politológusoknak és antropológusoknak.

A *Routledge Advances in Minority Studies* című sorozat, amelynek keretében a kötet is megjelent, interdiszciplináris megközelítésben tárja fel a kisebbségi csoportokkal kapcsolatos problémákat. A sorozat fókusza a kisebbséghez tartozás alapjául szolgáló szempontok között nem válogat, ez az általános szemlélet segít az interdiszciplináris megközelítés, a globális érdeklődés kibontakoztatásában. A sorozat glo-

[3] Lengyel Dániel: „A nemzetiségek parlamenti képviselete, avagy az Országgyűlés döntetlenje" in Kovács Krisztián et al. (szerk.): *Válaszok és kérdések. Válogatott tanulmányok joghallgatók tollából* (Budapest: Pázmány Press 2018) 143–146. *publikacio.ppke.hu/id/eprint/1201/1/Valaszok_es%20kerdesek_TehetsegPONT_06.pdf*.

[4] Pap András László: „Kisebbségek" in Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: Bodnár Eszter – Jakab András), *ijoten.hu/szocikk/kisebbsegek* (2018). *ijoten.hu/uploads/kisebbsegek.pdf*. A védelem, az identitás tiszteletben tartása, a kulturális jogok biztosítása szerepel, az érdemi politikai részvétel nem.

bális szinten nyitott a világ bármely tájáról érkező kutatási eredmények közlésére, globális szerzői kört fogad, és globális olvasói kört is céloz meg. A sorozat szerkesztői: Stavroula Pipyrou és Kyriaki Topidi.

A könyv hét fejezetből áll: bevezetésből (1–9. o.), elméleti megalapozásból (10–45. o.), a kisebbségi és kulturális problémakör történeti és regionális szempontú felvezetéséből (46–89. o.), az országmodellek vizsgálatából (90–136. o.), a kisebbségi csoportok és a nemzeti-kulturális autonómia bemutatásából (137–185. o.), a nemzeti és kulturális kisebbségekre vonatkozó választási rendszerek gyakorlati bemutatásából (186–246. o.) és végkövetkeztetésből (247–256. o.).

A bevezetést olvasva rajzolódik ki az olvasó előtt az, hogy a kötet struktúrája valójában egy nagy ívű komparatív analízis, amelyben a Mathias Siems[5] által előírt lépések érhetők tetten – még ha ezt a módszertani struktúrát a könyv nem is említi. A szerző a komparatív analízis módszertani megnevezéseit elegánsan rejtett megfogalmazással csomagolja be lendületesen megfogalmazott mondanivalójának sorai közé. A bevezetés tartalmazza a komparatisztikai kérdést, amely egyben kutatási kérdés is. A komparatisztika nem csupán a normatív megoldásokra szorítkozik, hiszen a komparatisztika eredménye az összehasonlításon túl mutat, és önmagában is sokszínű társadalmi csoportoknak a közép-kelet-európai jogi kultúrába ágyazódott életéről nyújt részletes, valósághű képet. Az összehasonlító módszereken belül Dobos a – szintén Siems által felvázolt – ún. kulturális jogösszehasonlítás módszerét alkalmazva írta meg művét. Dobos sikeresen mutatta be, hogy jog és társadalom hogyan kommunikál egymással,[6] ami egybevág a posztmodern, ezen belül is a kulturális jogösszehasonlítás – Siems szerinti – céljával. A kötet hatodik részében a szociokulturális jogösszehasonlításra jellemző – itt nagyrészt kvantitatív[7] – eszközökkel is találkozhat az olvasó. A szerző jól választotta meg a módszertant, és azt a téma feldolgozása érdekében célorientáltan és sikeresen alkalmazta, megfelelő arányossággal ötvözte a módszertani eszközöket.

A bevezetés tartalmaz továbbá alapfogalmakat, valamint az összehasonlítás szempontjait is, mint például: a politikai érdekérvényesítés intenzitása, adatvédelmi kérdések, a kisebbséghez tartozás kritériumai, a kisebbségi intézmények hatásköreinek terjedelme stb. A nemzeti és etnikai kisebbségek autonómiatörekvései nem új keletűek Közép-Európában. A problémát abból a tantételből kiindulva kell megközelíteni, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportok olyan saját autonómiatörekvési igényekkel rendelkező csoportok, amelyek tiszteletben tartják, tűrik az állami szuverenitást, egy államon belül léteznek, igényük, hogy az állam államalkotó tényezőként tekintsen rájuk,[8] és biztosítsa identitásuk megőrzését, hagyományaik, kultúrájuk kibontakoztatását, ismerje el az állam számára teremtett hozzáadott érté-

[5] Mathias Siems: *Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 13–15., 61., 116–119., 128., 133., 144.

[6] Siems (5. lj.) 152.

[7] Siems (5. lj.) 150., 152.

[8] Gyulaváry Tamás – Kállai Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon* (Budapest: Országgyűlésibiztos Hivatala 2010) 187–188., 276., 283–308. *www.kallaierno.eu/wp-content/uploads/2023/01/jovevenyektol.pdf*.

keiket, biztosítsa autonómiatörekvéseiket és politikai érdekérvényesítő mozgásterüket. Nem mindegy azonban, hogy például a politikai érdekérvényesítő mozgástér biztosítása milyen szemlélettel történik. Az állami szuverenitás annyi mozgásteret enged-e a kisebbségi csoportnak, amennyit az érintett csoport kér, vagy csupán annyit, amennyit az állami szuverenitás saját perspektíváját szem előtt tartva megenged? A kisebbségi csoportok az imént említett feszültségek közepette alakították ki territoriális, nem territoriális és ún. „kevert" autonómiamodelljüket. A kisebbségek autonómiatörekvési modelljei a kulturális sokszínűséget, a konfliktusok feloldását, a politikai részvételt és egyfajta helyi hatalommegosztást is szolgálnak. A legelterjedtebb a territoriális modell, amely egy földrajzi helyen tömbszerűen együtt élő csoport igényeire fókuszál, az autonómiatörekvéseket alkotmányos garanciákkal biztosítva. Ez a modell szolgálja a közösség identitásának megőrzését, saját igazgatási struktúrájának és gazdasági, kulturális stb. fejlesztéseinek megvalósulását. A territoriális autonómia a legformalizáltabb modell, amely a kisebbségi csoportok számára a legtöbb részvételi lehetőséget biztosítja, viszont a csoport és a terület méretéhez igazodik.

Az ún. nem territoriális autonómia (NTA) ezzel szemben új keletű jelenség, amely kevésbé szabályozott, és a típuson belül sokféle megoldás létezik. Az NTA-hoz tartozó belső modellek a közjogilag el nem ismert közösségektől az alkotmányosan is beágyazódott, önkormányzattal is rendelkező struktúrákig sokféle modellt tömöríthetnek. A kisebbségi csoportok területi és demográfiai mutatói, a közösség mérőszámai e modellnél kevésbé relevánsak, az egyének és csoportok önmegvalósításának biztosítása a célja. Az NTA a helyi politikai részvételben képes kifejteni hatását, az otthont adó állam központi közjogi struktúrájában való részvétele csekélyebb, törekvései inkább kulturális jellegűek. Az NTA jobban képes alkalmazkodni az otthont adó állam különböző igazgatási szintjeihez. Úgy kell elképzelni, mint sok kis sejtet, amik könnyen beágyazódnak a helyi intézményrendszerbe.

Más természetű modellt képez az ún. nemzeti és etnikai kisebbségek kulturális modellje (NCA), amely történetileg az Osztrák–Magyar Monarchiában és a Baltikumban alakult ki. Az NCA modell úgy jellemezhető, mint választott testületek területileg széttagolt hálózata, amely egy nemzeti és etnikai kisebbség kulturális, oktatási ügyeit igazgatja. Az NCA modell a legtipikusabb az Osztrák–Magyar Monarchia örökségét hordozó államokban, jóllehet a XX. század eseményei, különösen a nemzetállami törekvések nyomot hagytak e közösségek életén. Itt emelendő ki, hogy a szerző a fentihez hasonló, tipikusan közép-európai jelenségeket úgy magyaráz meg, hogy e jelenségek a globális olvasói kör számára is érthetőek legyenek.

Az NCA modell mindazonáltal nem mentes a kritikáktól, és ez a kritikai szemlélet adja a jelen kötetben bemutatott kutatási eredmények aktualitását is. Az NCA modell ugyanis a kulturális identitás és az oktatás felől közelíti meg a kisebbségi csoportokat, így valódi politikai érdekérvényesítő képességük háttérbe szorul, nincs lehetőségük valódi államalkotó tényezővé fejlődni. A problémát tetézi, hogy ezt az egysíkú tendenciát az otthont adó államok olyan célokra is használják, mint például nyomásgyakorlás egy másik államra. A közép-európai regionális hatókörű nyomásgyakorlás, valamint a nemzetközi sztenderdeknek való vélt vagy valós megfelelési kény-

szer hívta életre azt a jelenséget, hogy az NCA modellt valójában „felülről" (3–5. o.) hozták létre a döntéshozók, amikor azokra a kulturális, oktatási, nyelvhasználati, esetleg médiamegjelenési igényekre fókuszáltak, amelyek könnyen megragadhatók, könnyen megvalósíthatók, ugyanakkor politikailag irrelevánsak, negligálva ezzel azt a célt, hogy az érintett csoportok ki tudják bontakoztatni valódi politikai erejüket. A politikai autonómiaigények érvényesítésének sikertelensége és a kulturális igényérvényesítés sikeressége közötti szakadék adja a jelen kötet szoros értelemben vett aktualitását, ez a szakadék, feszültség képezi a komparatisztika alapját is.

A kötet ez utóbbi tekintetben hiánypótló, a kisebbségi választási rendszer szűk perspektívájából kiindulva nyit interdiszciplináris távlatokat a probléma valódi mibenlétének tág perspektívája felé. A politikai érdekérvényesítés hiánya, a kulturális jogok felülről engedélyezett biztosítása Közép-Európában nem új keletű probléma. A Dobos általi megközelítés, a módszertan, valamint az, hogy a probléma orvoslására a kisebbségi választási rendszer korrigálását rendeli, új keletű megoldás.

A kötet második fejezete – még mindig a komparatisztika előkészítéseként – a kérdéskör elméleti megalapozását végzi el. Elsőként fontos elvi megállapításokat kaphatunk a kisebbségi kérdés elvi megfontolásairól. Ilyenek például: a kisebbségi csoportok kérdését csoportspecifikusan kell kezelni. A jogegyenlőség címkeszerű, tartalmatlan vizionálása azért nem megfelelő, mert magában hordozza azt a szabványosítást, amely a kisebbségi csoportok saját identitásigényeit fojtaná el, amely elfojtás éppen a kérdés lényegi eleme ellen irányulna. Vagy: a kisebbségi csoportok csoportspecifikus kezelése egy olyan szemléletmódot honosíthat meg az államok társadalmaiban, amely a globalizációval járó pluralizmus elfogadására taníthatja az egyéneket, e gondolat képviselői a hagyományos nemzetállamokhoz való ragaszkodás ellenszerét látják a kisebbségi politikákban, mintegy pedagógiai eszközként (12–13. o.). Ez utóbbi gondolathoz érdemes kritikai szemlélettel közelíteni, mivel előnyei s hátrányai egyaránt lehetnek. Egyfelől előmozdíthatja a kultúrák kölcsönös elfogadását és a globális[9] szemléletű identitástudat elterjedését, másfelől viszont a helyi közösségek identitástudatának leértékelődéséhez, elfeledtetéséhez vezethet.[10]

A szerző az alapelveket követően az NTA-NCA gondolatot folytatja. Az említett két fő modellre globális rálátást is kap az olvasó, ugyanakkor felmerülnek a két modell bevezetésének dilemmái is. A fejezet ugyan elméleti megalapozásnak indul, de hamar kiderül, hogy az NTA-NCA fogalmak nem csupán elméleti distinkciók, hanem a gyakorlat számára is releváns szakpolitikák (22–23. o.) megalapozását rejtik magukban. Fontos szakpolitikai különbség ugyanis, hogy a kisebbségi csoportokat letelepíti, elszállásolja-e az otthont adó, szuverén állam, és ezzel az ún. akkomodációs („accomodationist", 13. o.) modellt alkalmazza-e, amelynek előnyeit fentebb már említettük, vagy az ún. konszociális („consociationalist"), vagy éppen az integrációs („integra-

[9] Anne Peters: „Global Constitutionalism" in Michael T. Gibbon (szerk.): *The Encyclopedia of Political Thought* First Edition. Published by John Willey & Sons, h. n. 2015. *https://doi.org/10.1002/9781118474396.wbept0421.*

[10] Lásd bővebben: Ádám Antal: A*lkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás* (Budapest: Osiris 1998) 11., 32. Lásd még: Chronowski Nóra: *Alkotmányosság három dimenzióban* (Budapest: TK Jogtudományi Intézet 2022) 7–22.

tionist") integráló modell mellett dönt-e. Alapvető kérdés, hogy ezek a szakpolitikai modellek az adott jogi kultúrában, az állam és a kisebbségi csoportok csoportspecifikus igényeinek beható ismerete mellett működőképesek-e. Az egyes kisebbségi szakpolitikák bevezetésénél, alkalmazásánál kiemelten figyelni kell az érintett csoport hagyományaira, identitásigényeire, a társadalmi, gazdasági környezetre és különösen maguknak az érintetteknek az öndefiniálási igényeire, elképzeléseire.

A fenti alapelveket, modelleket, szakpolitikákat a szerző együtt vizsgálja a kisebbségi témakör kulcsfogalmával, nevezetesen az autonómiával. Az autonómia egy szükséges, ám homályos (22–23. o.) fogalom. Frappáns definíció adható róla, ám valódi mibenléte a gyakorlatban mutatkozik meg. Ezért a fejezet az autonómiafogalom meghatározásához számos szempontot vonultat fel. Az autonómia fogalmát a kötet aprólékos részletességgel mutatja be, és e kulcsfogalomra rávetíti az NTA és az NCA modelleket, érinti az autonómia és a társadalmi fragmentálódás dilemmáját, részletezi az autonómia rétegeit.

A részletesség ellenére egy fontos kiindulópont nem kap kellő hangsúlyt, nevezetesen az, hogy az autonómia olyan jelenség, amely tiszteletben tartja, tűri az állami szuverenitást, kész és köteles is együttműködni azzal. Egy másik tantétel, amely szerint az autonómia nem jelenthet területi vagy társadalmi szegregációt, hanem éppen az identitás megőrzését, a közéletben egyre növekvő részvételt, és e növekvő részvétel erősödő legitim elismerését és elismertetését kell jelentenie (13. o.). Egyebekben az autonómia azt jelenti, hogy egy közösség bizonyos mozgástérrel, szabadsággal rendelkezik, annak érdekében, hogy – és itt oszlanak meg a vélemények – identitását ápolja és megőrizze, vagy nemcsak saját érdekében, de a közösség ügyeiben is részt vegyen. A gyakorlatban a két vélemény összefonódik ugyan, de például az NCA modell a bizonyíték arra, hogy a prioritások a kultúra és a politika között megoszlanak, eltolódhatnak. Ezért is lehetetlen az „autonómiáról" szabványos definíciót alkotni, hiszen az eltérő prioritások mellett figyelemmel kell lenni az előnyökre és a hátrányokra is. A területi autonómia erősebb identitást és politikai érdekérvényesítési lehetőségeket adhat a közösségnek, viszont az állam területéből is kihasít egy darabot, és egyes szerzők szerint ez a társadalmi szegmentálódást erősítheti, sőt az érintett kisebbségi csoport integrációját is megnehezítheti. Ezzel szemben a nem területi autonómia előmozdíthatja a társadalmi integrációt, a helyi igények optimális teljesítésére alkalmas, kevésbé „zavarja" az állami szuverenitást, az érdekérvényesítés hatékonysága tekintetében viszont megoszlanak a vélemények. A nem területi autonómia a területihez képest gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkezik, ám a helyi szervekkel hatékonyabb lehet az együttműködés. Az autonómia hatékony és hiteles megvalósításának feltételei az otthont adó állam közjogi berendezkedésétől is sokban függenek. Ilyen közjogi feltételek például: a kétkamarás parlament, a jól működő hatalommegosztás, a hatósági döntések bírói felülvizsgálata, „írott" [sic!][11] alkotmány (16. o.), politikailag sokszínű pártrendszer, arányos képviseleti rendszer, független központi bank (16. o.).

[11] Dobos a pontos idézés kedvéért a „written constitution" fogalmat használja a szövegben, azonban e fogalom a magyar alkotmányfejlődés terminológiája szerint félreérthető, ezért tartom szükségesnek

A politikai érdekérvényesítés hatékonysága és priorizáltsága mellett említést érdemel az autonómia rétegzettsége, amely az érdekképviselet intenzitása szempontjából érdemel figyelmet. Meg kell különböztetni személyes, kulturális, funkcionális, adminisztratív és jogi szintű autonómiarétegeket. (19–20. o.) A személyes autonómia kulturális és politikai jogok elismerését jelenti bizonyos kisebbséghez tartozó személyeknek, ám ezen a szinten a közösségi szerveződés még nem létezik. Itt kisebbséghez tartozó személyekről van szó (19. o.). A közösségi szintű megszervezettség, amely a kisebbségek egyik sajátossága, a második, ún. kulturális szinten mutatkozik meg, ahol az egyének részére adományozott jogosultságok már közösségek számára kiterjesztve jelennek meg. Az, hogy alapvető jogokat biztosít az állam azonos igényű csoportok számára,[12] az emberi jogi diskurzus fejlődéstörténetének mérföldkövének számít. A második világháború után a hangsúly a csoportok felől a csoportokat alkotó egyének felé tolódott el.

A személyes, a kulturális autonómiaréteget a funkcionális réteg követi, amely már bizonyos szintű szervezettséget és pragmatikus érdekérvényesítő képességet is feltételez, és mind a territoriális, mind a nem territoriális modellben funkcionálisan értelmezhető. Ilyen funkcionális autonómiaréteg megnyilvánulása lehet például többnyelvű nemzetiségi iskola alapítása egy területen. A legmagasabb szintnek minősül, ha egy kisebbségi csoport már jogi entitásként és igazgatási struktúrában is képes magát megszervezni. Ez a legmagasabb szint lenne az ideális különösen a territoriális modell szempontjából, ám éppen ez az a modell, amelyet a szuverén nemzetállamok kétkedéssel[13] fogadnak. A fent felsorolt autonómiarétegeket különböző szerzők eltérő módon határozzák meg, és eltérő megfogalmazásban társítják az emberi jogi diskurzushoz (19–20. o.). Az autonómia kétélű fegyver a kisebbségi jogok körében. A mérleg nyelveként funkcionál állami szuverenitás és a kisebbségi államalkotó tényezők mozgástere között, társadalmi integráció vagy szegregáció között. Ugyanakkor autonómiarétegek gyűjtőfogalma is, amely rétegek összekapcsolódnak az emberi jogi diskurzussal (22–24. o.).

Az NCA modellről szólva (25–34.) a szerző elvezeti az olvasót a közép-európai térség specifikus kisebbségi problémájához, azaz a nemzeti kulturális modellhez. Itt részletezi a szerző azt az elméleti megalapozást, amely a kötet megírásának aktualitását adja. A nemzeti kulturális modell az Osztrák–Magyar Monarchia soknemzetiségű, feudális elemeket őrző, ám a pluralitással a túlélésért küzdő közjogi és társa-

a kartális és az írott alkotmányfogalom közötti különbségtétel részletezését. A kartális és a történeti alkotmány közötti különbség jogtörténetileg és jogbölcseletileg is megalapozott definícióját lásd: Balogh Elemér: *„A történeti és a kartális alkotmány viszonya a magyar alkotmánybíráskodásban”* in Nagy Csongor István (szerk.): *Liber Amicorum János Martonyi. Ünnepi Kötet Martonyi János tiszteletére* (Budapest: HVG-ORAC 2014) 298.

[12] Vö. Vizi Balázs: „A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsim vagy politikai diskurzus” in *Pro Minoritate* 2019/3. 4. *prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino-1802-01-Vizi-1.pdf*.

[13] Herczegh Géza: „A nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi jogban” *Magyar Tudomány* 1990/4. 378., 381–382. *real.mtak.hu/179173/1/cut_MATUD_1990_pp376_-_384.pdf*.

dalmi berendezkedésében gyökerezik.[14] Ezek a történelmi gyökerek összefonódtak az első világháborút követő békerendszer hatásaival, az etnikai széttagoltsággal, a frissen szuverénné vált új államok nemzetállami törekvéseivel. A két világháború közötti időszak legnagyobb problémája az volt, hogy az újonnan létrejött nemzetállamok jogi kultúrája maga is kialakulatlan volt, és ebbe csöppentek bele nemzeti és etnikai kisebbségi csoportok. Sem a szuverén államok, sem az autonóm igényekkel fellépő csoportoknak nem volt lehetőségük arra, hogy a kisebbségi csoportok beágyazódását kölcsönösen elősegítsék. Ezt a jelenséget a második világháborút követően a kommunista diktatúra csak felerősítette. A totalitárius rendszerben nem volt lehetőség az autonómiatörekvések kibontakoztatására, így a kisebbségi csoportok megmaradtak a politikailag irreleváns kulturális identitásőrzésnél, amely a legtöbb országban az ún. folklorizációban (27. o.) nyilvánult meg. A kommunizmus bukása sem hozott újítást, sőt a kölcsönös nyomásgyakorlás és a nemzetközi és európai szintű normatív elvárások újabb visszásságokat eredményeztek, amelyek feltárására és orvoslására a jelen kötet vállalkozik.

A harmadik rész a kisebbségi autonómia problémakörének történeti kibontakozását vizsgálja a releváns országmodellek saját vívmányaira fókuszálva. A fejezet arról szól, hogy mikor és hogyan vált húsbavágó problémává a kisebbségi autonómia kérdése, hogyan próbáltak a modellállamok kompromisszumokat keresni elmélet és gyakorlat között, melyik modellállam mivel gazdagította vagy éppen hátráltatta a folyamatot, és a vívmányok hogyan találtak maguknak utat a nemzetek feletti jogalkotásban. Kiemelendő az a megállapítás, hogy Európa jog- és társadalomszemléletében a közösségek elismerése – részben az Oszmán Birodalomban ismert millet rendszertől is eredeztethetően (46–48. o.) – az identitás tiszteletben tartása, speciális jogállás adományozása közösségek részére – akár vallási alapon – mélyen gyökerezik. A szerző ezt nevezi „personal law"-nak, amire a kisebbségekkel kapcsolatos jogi diskurzus történeti alapfogalmaként tekint, és kétségkívül szervesen eredeztethető a feudális keresztény Európa jogi kultúrájából. Megjegyzendő, hogy a keresztény perszonalizmus[15] nem teljesen ezt jelenti, az alapvetően az egymással érdemi kapcsolatban álló személyekre fókuszál, és rendeltetése egy olyan emberkép megalkotása, amely a jog számára is releváns lehet. A feudális keresztény Európában ugyanakkor valóban alapértékek[16] voltak az imént említett jellemzők. E sorok írója kiegészíti a gondolatot azzal, hogy a feudális keresztény Európa – egészen az abszolutizmusig – épített is a helyi közösségek partikuláris jogszokásaira, később

[14] István Szabó: „The legacy of the Habsburg Empire in the Constitutional Traditions of Successor States" in Lóránt Csink – László Trócsányi (szerk.): *Comparative Constitutionalism in Central-Europe* (Miskolc–Budapest: CEA Publishing 2022) 15–36., *https://doi.org/10.54171/2022.lcslt.ccice.*

[15] Lásd: *lexikon.katolikus.hu/P/perszonalizmus.html.* A fogalom az individualizmus ellenfogalmaként is használatos, lásd bővebben: *lexikon.katolikus.hu/I/individualizmus.html.* A különbségtételre nézve lásd pl. XIII. Leó pápa okfejtését: *lexikon.katolikus.hu/L/liberalizmus.html.* Jogbölcseleti és emberi jogi relevanciájára lásd: Frivaldszky János: „A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban" *Iustum Aequum Salutare* 2013/4. 115–134.

[16] Mezey Barna: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet* (Budapest: Osiris 2003) 144–150.

írott jogi normáira, és szintén alapérték volt az identitáskapcsolat a helyi jogi normák címzettjei és a jog között.

Dobos – más szerzőkhöz hasonlóan[17] – számos párhuzamot tár fel és idéz fel a kisebbségekkel kapcsolatos jogi diskurzus és a gondolat- a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog társadalmi és jogpolitikai kibontakozása között (48. o.). A reformáció mint vallási, társadalmi és politikai jelenség[18] fordulópontot jelentett a kisebbségekkel kapcsolatos jogi diskurzus fejlődéstörténetében. Egyfelől azért, mert a reformáció maga is csoportspecifikus identitásigényű csoportok elismerését jelentette, tehát térhódítását a már említett európai eszmének köszönheti. Másfelől viszont éppen a reformáció volt az egyik tényező, amely megteremtette az egy állam, egy nemzet, egy nyelv alapján szerveződő nemzetállamok Európáját, amely éppen elfojtotta a kisebbségi törekvéseket. A nemzetiségi törekvések és ezek kezelése a XIX. században bukkant fel újra, immár összeurópai szintű problémaként a Berlini Konferencián, napjaink kisebbségi jogi diskurzusának előfutáraként. A szerző minden vizsgált modell esetében végigvezeti az olvasót azon az úton, hogy hogyan alakult át a nem területi szerveződési elv területi elvvé, hogyan szorítkozott a kisebbségi politika egyre inkább a kulturális területre, és hogyan és miért szorította ki a XX. század a politikai döntéshozatalból a nemzeti és etnikai kisebbségeket.

Az Osztrák–Magyar Monarchiában Eötvös József klasszikus liberális, vallási-kulturális, individualista alapú, nem területi szakpolitikai elképzelése[19] ellenére a területi elv valósult meg. Ezt a területi elvet és a kultúra, nyelvhasználat prioritására szorítkozást – vagy annak elnyomását – Közép-Európa magán hordozza napjainkban is.[20] Az észt–német történeti példa kivételes. Nemcsak a német kisebbségi politika volt nagyon aktív a két világháború között, de az észt nemzetiségi politika is befogadó szemlélettel állt különösen a német kisebbséghez. A tisztán kulturális témájú kisebbségi jelenléttől indulva Észtország az 1920-as években eljutott odáig, hogy szabályozása biztosította a német kisebbség jogát a döntéshozatalban való részvételhez. Hasonló tendencia volt tapasztalható – a kommunista blokkban egyedülálló módon – Jugoszláviában. Ebben az államalakulatban a kisebbségek mozgásterének történeti hagyományai voltak, amely hagyományokat a kommunizmus egyedi megközelítése nem nyomta el. Szlovéniában és Horvátországban az olasz és a magyar kisebbség kulturális törekvéseit az államhatalom felkarolta, publikálási és médialehetőségeket is biztosított számukra. A kisebbségi jogok az 1974-es alkotmányban teljesedtek ki. Az olasz és a magyar kisebbségi csoport a politikai döntéshozatalig is

[17] Dalibor Đukić: „Freedom of Thought, Conscience and Religion under the ECHR with special Reguard to Central-Europe" in Péter Paczolay (szerk.): *The ECHR at 70: The Central-European Narrative. Studies of the Central-European Professors' Network* (Miskolc–Budapest: CEA Publishing 2025) 308–309. *doi.org/10.54237/profnet.2025.nbrhkechr_13.*

[18] Ádám Antal: *Bölcselet, vallás, állami egyházjog* (Budapest–Pécs: Dialog Campus 2007) 180–181., 188–191.

[19] Báró Eötvös József: *A nemzetiségi kérdés.* Kiadja: Ráth Mór. (Pest: 1868) *mek.oszk.hu/06800/06839/06839.htm.*

[20] Herczegh Géza: „A kisebbségek védelmének kérdése a nemzetközi jogban" *Regio. Kisebbségtudományi Szemle* 1991/2/1. *real.mtak.hu/197363/1/08.pdf.*

eljutott, olyan formában, hogy a döntéshozói testületbe oktatási és médiaszakemberek is bekerülhettek, egyesítve ezáltal a kulturális és a politikai részvételt.

A nemzetközi jogi és európai uniós jogi dokumentumok láncolatában – e jogforrások kötőerejétől függetlenül – egy gazdagodó folyamat bontakozik ki, amely a kisebbségi jogok tárgykörében kötött kétoldalú egyezmények tartalmára nézve iránymutatással szolgál. Az első dokumentumok még csak elvi alapú elismerést tartalmaznak, az OECD és az Európa Tanács által kibocsátott jogforrások viszont már a minél érdemibb politikai részvételt szorgalmazzák, és e jogok biztosításában az államokra is kötelezettségeket telepítenek a nemzetközi szervezetek.

A szerző áttekinti az orosz és ukrán kisebbségi politikát és jogi szabályozást is. A két ország együttes vizsgálata azért célszerű, mert egymás ellentmondásos nemzetiségi politikájára reagáltak, és ebből a reakcióból érthetők meg az aktuálpolitikai események, továbbá az is, hogy a magyarság számára miért kedvezőtlen az ukrán nemzetiségi politika.

Összefoglalva elmondható, hogy a modellvizsgálat egyszerre átfogó és aprólékos. Megismerhető a sokszínűség, az ellentétes, olykor szélsőséges példák. Dobos eszmefuttatását különösen érdekessé teszi, hogy ugyan a jelenkori kisebbségi választási rendszerekre koncentrál, de számos fontos történelmi eseményre emlékezteti az olvasót.

A negyedik rész a kulturális autonómia szerveinek választási rendszerét mutatja be. A szerző akár egy bekezdésen belül is egymás mellé tesz országmodelleket, egymáshoz képest kezeli, mintegy versenyezteti egymással az országmodell-specifikus szabályozás szegmenseit, akarva-akaratlanul toleranciaskálát állítva fel ezzel a megoldással az országmodellekre vonatkozóan. Az olvasó képet kap a modellek általános jellemzőiről egymás mellé állítva a szabályozási koncepciók jellegzetes részleteit. Általában elmondható, hogy – a számos közös vonás ellenére – országmodellszerű szabályozásról van szó, és az érintett kisebbségi csoportoknak csekély szerepük (90. o.) volt a választási szabályok kialakításában, holott a kérdés jelentős hatással van életükre. A kisebbségi választási rendszerek törvényi szintű szabályozását a nemzetközi sztenderdeknek való megfelelés, külső nyomásgyakorlás vagy a kölcsönös megfelelés kényszere motiválta, a befolyásmentes belpolitikai indíttatás vagy a kisebbségi csoportok ilyen tartalmú kezdeményezései kezdetben nem játszottak fontos szerepet.

A jogtechnikai megoldásoknak komoly szerepük van. A részletes alkotmányos szabályozás Szlovéniában a legszembetűnőbb, amely azonban a törvényi szinten tapasztalható deregulációval párosul, a végeredmény pedig a nemzeti kisebbségek önmaguk által kialakított autonóm szabályozása. Magyarországon, Horvátországban és Szerbiában az alkotmányos szabályozás nem részletes, a törvényi szintű szabályozás viszont körültekintő, ám erősen központosított. Az, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól – ideértve a választási szabályokat is – rendelkezik-e külön magas szintű jogszabály, elsődleges tényező, és egyben kétélű fegyver is. A külön törvény megléte nemcsak azt jelenti, hogy az állami törvényhozás fontosnak tartja a kisebbségek ügyét, és törődik velük, vagy meg akar felelni a nemzetközi sztenderdeknek, hanem egyidejűleg azt is, hogy a szabályozás a szuverén döntése volt,

a szabályozás merev, és minden tolerancia ellenére az érintetteknek kevés beleszólása volt a jogpolitikai alapelvek kialakításába. A jelenségnek az ellenkezője is igaz, és erre látunk példát Szlovéniában, ahol – részben történeti okokból – nincs általános érvényű állami szintű szabályozás a kisebbségek választási rendszerére. Ez azt eredményezi, hogy az érintett nemzetiségi csoportoknak saját mozgásterük van a szabályok kialakítására. A mozgástér összefügg az anyagi függetlenséggel is, ahogy Szlovénia esetében. Szlovéniában a nem kötelező kisebbségi önkormányzati feladatokat a kisebbségi önkormányzatoknak saját forrásból kell fedezni. A másik négy modell esetében a normatív vagy pályázati alapú központi és helyi költségvetési támogatásoknak kiemelkedő szerep jut, az adományok vagy más források kiegészítő jellegűek. A nagyobb politikai önállóság nagyobb anyagi függetlenséget tételez fel, és vár is el, és ez fordítva is igaz.

Szerbiában – szemben a magyar, a horvát, a szlovén és az észt modellel – nincs a nemzeti kisebbségeknek parlamenti képviseletük, ehelyett a nemzeti kisebbségekhez kötődő pártok ugyanolyan természetes küszöb meghaladásával juthatnak be a parlamentbe, mint a többi párt. A kisebbségi pártok számítanak a nem kisebbségekhez tartozó választópolgárok szavazatára is, politikai programjaik nem csak a kisebbségek számára releváns kérdéseket célozzák meg. A szerb modell tehát nem ismeri sem a kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget, sem az eltérő bejutási küszöböt, a kisebbségekhez tartozó pártok mind össztársadalmi szinten, mind a kisebbségek számára piacképes politikai programmal kötelesek fellépni autonómiájuk megvalósítása érdekében. A parlamenti bejutáshoz szükséges minimumküszöb a horvát és a magyar modell esetében érdekes különbséget vet fel. Mivel Horvátországban magas a bejutási minimumküszöb, itt a jelöltek hiányával kell megküzdeni, ez pedig az alábbi még tárgyalandó ethno-business jelenségét erősíti. Összességében elmondható, hogy a vizsgált öt ország olyan tolerancia- vagy autonómiaskálán helyezhető el, amelynek legalacsonyabb fokán Észtország, legmagasabb fokán pedig Szlovénia áll.

Az ötödik részben egy nemzeti kisebbségi csoport életciklusát, létfázisait tekinti át a szerző, kvantitatív összehasonlító módszer alkalmazásával, statisztikai számítások alkalmazásával. Egy életciklus a kisebbségi státusz megszerzésétől az autonómia biztosításáig terjed. A fejezet célja annak bemutatása, hogy a kisebbségi csoportok létének autonóm vagy irányított befolyásolására milyen szakpolitikai szempontokat célszerű figyelembe venni, és a népszámlálási adatoknak milyen fontos szerepük van e szakpolitikák kialakításában. A fejezet első részében a szerző a szakpolitikák szempontjából releváns szempontokat sorolja fel, majd e szempontok kvantitatív leképeződésének szemléltetésére közöl esettanulmányokat. A kiindulópont a már említett perszonális elv, vagyis az, hogy jogi relevanciát nyer az egyén azon döntése, hogy kisebbséghez tartozónak vallja magát. A perszonális elv azért alapvető, mert a magukat kisebbséghez tartozó egyénekből tevődnek össze a kisebbségi csoportok, akik/amelyek az egyéni és kollektív kisebbségi jogok kedvezményezettjeivé, jogalanyaivá válnak. E fejezetben igazolást nyer az a fentebb közölt állítás, hogy a szabványosítás a nemzeti és etnikai kisebbségek esetében nem célravezető megoldás. A jogpolitikai döntés meghozatalánál, a normaszövegek megfogalmazásánál figyelemmel kell lenni a történeti háttérre, a demográfiai tényezők alakulására,

a kisebbségi csoportok politikai, társadalmi és gazdasági beágyazottságára vagy marginalizáltságára, önszervezési képességére, a csoport távlati céljaira, mobilizációs képességére. A kisebbségi státusz elnyeréséhez szükséges kritériumrendszert mind egyéni, mind kollektív területen meghatározza a csoport tartóssága, inkluzivitása, homogenitása vagy heterogenitása, továbbá az egyén kötődése és motiváltsága, vagy éppen az egyének lemorzsolódása. Az intézményrendszer hatást gyakorolhat a csoport identitásának kötőerejére. A csoportokra vonatkozó demográfiai mutatók hatással lehetnek a költségvetési források elosztására (152. o.). Fontos továbbá, hogy a kisebbségi csoport érdekérvényesítésében való részvételre milyen szociológiai paraméterekkel rendelkező tagokat akar a csoport megszólítani: idősebbeket, akik kevésbé olvadtak be vagy fiatalokat, akik inkább integrálódtak.

A népszámlálási adatok beszédesek lehetnek, ugyanakkor ezek pillanatnyi állapotokat tükröznek, a legkülönbözőbb következtetések vonhatók le belőlük, és a komparatistának is gazdag nyersanyagul szolgálhatnak az ún. „deep-level comparison”[21] (mélyreható jogösszehasonlítás) során. A népszámlálási adatoknak fontos szerepük van a kisebbségekkel kapcsolatos csoportspecifikus szakpolitika és normatív szabályozás kialakításában (163. o.). A népszámlálási adatok esetében a látencia is beszédes lehet. Érdemes lehet elgondolkodni azon, hogy egyes személyek miért nem vallják magukat kisebbséghez tartozóknak, miért nem látják értelmét, hogy jelöltessék magukat, mekkora a különbség a választásban részt vevő közösség és a kisebbséghez tartozó közösség nagysága között. A népszámlálási adatok időbeni összehasonlítása a kisebbségi csoportok szociológiai változásaiba enged bepillantást, ez utóbbi összehasonlításból a szerző sok példát közöl. A választási rendszer és az autonómia kapcsolatáról a szerző következtet a normatív minimumküszöbök alatti létszámra, a részvétel elégtelenségére, az önkormányzatiság kontinuitására vagy annak hiányára. Összefoglalva elmondható, hogy a kvantitatív kutatások, a statisztikai módszerek alapot adnak a társadalmi jelenségek statikus és dinamikus vizsgálatára, amelyen keresztül mérhető adatokat kapnak a szakemberek a szakpolitika és a normatív szabályozás kialakítására, mérhető adatok segítségével térképezhetik fel a kisebbségi csoportok életét, és ez az önreflexióra is lehetőséget adhat. A kvantitatív adatok segítségével kommunikál egymással szociológia, jog és szakpolitika, mindez együttesen alkotja a jogi kultúrát.

A hatodik rész a kisebbségi választási rendszerek gyakorlati problémáit mutatja be. Mivel a vizsgált öt országban a kulturális jogok érvényesülésével szemben a politikai érdekérvényesítés hiányzik – az átláthatóság és az elszámoltathatóság mint cél[22] megvalósítása érdekében –, a választási rendszer legitimációja a legfontosabb eszköz. A szerző a legitimáció fogalmát tágan értelmezi. Idesorol minden olyan kapcsolódó jelenséget, amelyek együttesen szolgálják a választás hitelességét, hatékonyságát, eredményességét, az intézménybe vetett bizalmat és a válasz-

[21] Siems (5. lj.) 162.

[22] Mivel a kulturális és nyelvi jogok érvényesülésének financiális alapját állami és önkormányzati költségvetési támogatások és egyéb pályázati alapú támogatások képezik, a fenti célok megvalósítása érdekében követelmény, hogy a választási rendszer ne csak tartalmatlan színjáték legyen, valódi kisebbségi igényeket és csoporton belüli diskurzust tükrözzön.

tott tisztségviselők későbbi munkájának eredményességét. Önmagában a jogszabályoknak való megfelelés nem jelent legitimációt, jóllehet fontos a legitimáció felé vezető úton. A fejezetben a szerző szociologizáló kutatásmódszertani eszközökkel feltárt jelenségeket alapul véve, e jelenségeket a legitimáció megvalósításának vagy hiányának kérdéskörébe sorolja. Az említett szociológiai jelenségek szempontokként szolgálnak a kisebbségi választási rendszer legitimációjánál a problémák felderítéséhez és azok orvoslásához. A legitimáció körébe olyan tényezők is beletartoznak, mint a választópolgárok megszólítása, az eredmények hitelessége, a részvétel aránya, az érvénytelen vagy elveszett szavazatok aránya, ez utóbbi arányának csökkentése. A legitimáció a kisebbségi választási rendszer esetében a hitelességet jelenti, azt, hogy a jogszerűen, átláthatóan lebonyolított választásokon elegendő volt-e a részvétel, megszólítható volt-e a kisebbségek politikai közössége, a választópolgárok és a jelöltek mennyire érdekeltek általában a kisebbség érdekérvényesítésének ügyében, megbízik-e a politikai közösség a választott tisztségviselőkben, mennyire kompetensek a tisztségviselők. A legitimáció a kisebbségi politikai közösség rendeltetésszerű működésének alapfeltétele. A legitimáció magában foglalja a választások tisztaságát, az érdekképviselet hiteles, eredményorientált működését, a választott tisztségviselők felelősségre vonhatóságát, elszámoltathatóságát. A kisebbségi politikai közösség belső megosztottsága aláaknázhatja a legitimáció tekintélyét, ugyanakkor a belső véleménykülönbségek a politikai diskurzust, az érdekérvényesítést és a kisebbségi választások versenyorientáltságát (150. o.) is előmozdíthatják.

A választás legitimációjára a legnagyobb veszélyt az ún. ethno-business jelenti, vagyis az a jelenség, hogy anyagi haszonszerzés érdekében, nagyobb taglétszám reményében olyan személyeket is felkérnek a részvételre, akik nem vallják magukat kisebbséghez tartozónak. Az ethno-business valótlan, értelmezhetetlen, irreális választási eredményekhez, valótlan választási névjegyzékhez vezethet, ami végső soron a választási rendszer és a nemzeti kisebbségek ügyének hiteltelenedéséhez, az érintettek kiábrándultságához és érdektelenné válásához vezet.

Fontos szempont még a választói akarat tényleges érvényesülése. E körben kérdésként merül fel, hogy a többségi vagy az arányos rendszer közvetíti-e valósághűbben a választói akaratot. E problémát a szerző esettanulmányokkal világítja meg. A legitimáció mellett a választás lebonyolításának stratégiája is több tanulságot hordoz. Az egyik figyelemre méltó tanulság az, hogy a választópolgárok – jóllehet a legitimációval kapcsolatban maguk is elvárásokat támasztanak – nem tudatosak, nincsenek tisztában a választási szabályokkal, továbbá hajlamosak azokra a jelöltekre szavazni, akiknek a neve az ábécésorrendet követve az első helyeken áll a szavazólapon. Fontos kérdés a női részvétel a kisebbségi döntéshozatalban. Az 1990-es években a német kisebbség körében volt a legmagasabb a női döntéshozók aránya. A női részvétel fokozatosan nőtt minden kisebbségi csoportban, legmarkánsabban a roma kisebbségi csoportban, ahol a nők aránya kezdetben elenyésző volt. Napjainkban a nők részvételi aránya növekszik a kisebbségi politikai döntéshozatalban. A növekedés annak is köszönhető, hogy a döntéshozók körébe olyan női szakemberek is bevonódnak, akiknek foglalkozása a kisebbségi oktatáshoz, kultú-

rához köthető, ilyen foglalkozás például az óvónő, tanár, könyvtáros, akik nemzetiségi szakirányú végzettséggel rendelkeznek.

Kiemelendő szempont a kisebbségi és az állami választási rendszer kapcsolata: van-e átjárás egy kisebbségi önkormányzatban megválasztott képviselő számára az állami törvényhozásban való képviselői mandátumszerzéshez? Szerbiában és Romániában léteznek pozitív példák arra, hogy kisebbségi szervezetek meg tudták szólítani az állami választások alkalmával a nem kisebbségi választópolgárokat, ám sok esetben a megválasztást követően, a képviselői munka folyamatában derül ki, hogy egy kisebbségi érdek érvényesíthetősége nem veszi fel a versenyt egy állami érdek érvényesíthetőségének intenzitásával (240–243. o.).

A hetedik fejezetben a szerző összefoglalja a kötetben felsorakoztatott összehasonlítási szempontokat.

A kötet gondolatébresztő, érdekes, tanulságos olvasmány mindazok számára, akik a nemzeti és etnikai kisebbségek kérdésére átfogóan tekintenek. Az olvasó a választási rendszer kiragadott témakörén keresztül ráláthat a nemzeti és etnikai kisebbségek problematikájának teljes spektrumára. A kisebbségi választási rendszer egy szűk perspektívájú, ám annál beszédesebb témakör, mert a kisebbségi csoportokkal kapcsolatos valamennyi elméleti, történeti, szakpolitikai, szabályozási, szociológiai, kulturális járulékos kérdéssel kapcsolatba hozható. A kötet az elméleti megalapozástól a legapróbb, mindennapi problémákig áttekinti a kérdéskört, rávilágítva ezzel a téma komplexitására, továbbá arra, hogy a jelentéktelennek tűnő – akár meglepő – gyakorlati problémák is elmélyült figyelmet érdemelnek, hiszen a kisebbségek kézzelfogható érdekképviselete, hosszú távon pedig e csoportok fennmaradása múlhat a legapróbb részleteken is. A kötet nemcsak a témaválasztás újszerű mivolta és lexikális tartalma miatt értékes, hanem azért is, mert komparativista szemmel olvasva, magas színvonalon tett eleget a posztmodern komparatisztika[23] azon elvárásának, hogy a komparatistának magának kell megválasztani, megalkotni a rendszert, amelyben dolgozni szándékozik, a jogi kultúra megválasztásától az összehasonlítás szempontjainak meghatározásáig. Dobos e komparatisztikát mind a mű egészére vetítve, mind az egyes példálózó esettanulmányokban színvonalasan alkalmazta.

[23] Siems (5. lj.) 162.

KÖZLÉSI FELTÉTELEK

Az Állam- és Jogtudomány az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézetének folyóirata. Fórumot biztosít az állam- és jogtudományi kutatások eredményeit közlő tanulmányoknak, és ismertetőket ad közre a közelmúltban megjelent kiadványokról. Az évente négy számot megjelentető orgánum az akadémiai doktori eljárás szempontjából a magyar folyóiratok számára meghatározott legjobb minősítéssel rendelkezik.

A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerében a szerkesztőség minden közlésre benyújtott kéziratról beszerzi két lektor véleményét. A szerkesztőség a kézirat befogadásáról vagy elutasításáról, valamint a lektori véleményekről (anonimizált formában) tájékoztatást ad a szerzőknek. Ezt követően a szerző a mű hagyományos és elektronikus formában történő közzétételének (más számára történő átengedésének) kizárólagos jogait átruházza az ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Kutatóintézetére.

A kéziratok beküldésekor kérjük megadni a feltüntetni kívánt tudományos fokozatot, munkahelyi beosztást, munkahelyet és annak címét, valamint a szerző e-mail-címét. A megjelentetni kívánt kézirat terjedelme a tanulmány rovatban minimum egy szerzői ív (40 000 leütés), maximum két szerzői ív (80 000 leütés), recenzió esetén pedig minimum negyed szerzői ív (10 000 leütés), maximum egy szerzői ív (40 000 leütés). A tanulmány rovatban megjelentetni kívánt cikkhez kérjük, mellékeljenek egy maximum 2500 leütés terjedelmű magyar nyelvű rezümét. A szerkesztőségi irányelvek szerint a folyóiratban megjelenő recenziók röviden ismertetik a mű felépítését és főbb téziseit, elhelyezik azt a szakirodalom kontextusában, utalnak annak újításaira a meglévő írásokhoz képest, valamint – az erényekre és a hiányosságokra egyaránt rámutatva – értékelik a művet, és továbbgondolják a szerző megállapításait.

A kéziratoknak (és az azokban szereplő jogszabályi és jogirodalmi hivatkozásoknak) meg kell felelniük azoknak a formai követelményeknek, amelyeket a folyóirat internetes felületén *(http://jog.tk.elte.hu/ajt)* közzétett útmutató tartalmaz. A recenziók a tanulmányokra irányadó hivatkozási mintát követik, azzal az eltéréssel, hogy az ismertetett mű oldalszámai a főszövegben jelenítendők meg, a következő minta szerint: (28. o.).

A kézirat megküldésével egyidejűleg a szerző köteles nyilatkozni arról, hogy a cikk (magyar nyelven) más orgánumnál még nem jelent meg, és ilyen célból nem is nyújtja/nyújtotta be. A kétszeresen is anonim lektorálás rendszerére tekintettel kéziratukat olyan formában is küldjék el, amelyből kihagyják nevüket, intézményi hovatartozásukat, e-mail-címüket, valamint az önazonosító idézeteket és hivatkozásokat (például „saját korábbi tanulmányomban lásd bibliográfiai adatok)". A tanulmányokat tartalmazó két dokumentumot (például szerzőneve.doc[x], illetve „szerzőneve_anonim.doc[x]) szövegfájl formátumban kérjük eljuttatni az *ajttan@tk.elte.hu,* a recenziókat pedig a *rec.ajt@tk.elte.hu* e-mail-címre.

A Szerkesztőség

A BETŰTÍPUSRÓL

Az *Állam- és Jogtudomány* betűtípusa a Kner Antikva. Ezt a betűtípust a XX. század elejére jelentős hazai műhellyé fejlődött gyomai Kner Nyomda a tízes évek elején választotta standard betűjének.

A betű eredeti neve Lipcsei Egyetemi Antikva *(Leipziger Universitäts Antiqua)*, melyet Kravjánszki Róbert digitalizált, és tiszteletből Kner Antikvának nevezte el. Kner Imre így írt kedvenc betűjéről: „Ezt a betűt választottuk tipográfiai stílusunk alapjául. Alkalmassá tette erre eléggé semleges karaktere [...] Ennek a betűnek semmi idegenszerű jellege nincs, nagyon alkalmas magyar szöveg szedésére, s teljes, jól kiépített család áll belőle rendelkezésre, amelynek egyes fokozatai eléggé egyenletesen helyezkednek el a papiros síkján." (Kner Imre: *A könyv művészete,* Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó 1972, 237.)

Ár: 2000 Ft
Évi előfizetési díj: 8000 Ft
(belföldre postaköltséggel: 11 740 Ft)