

ETO: 32+008+81+82

# LÉTÜNK

TÁRSADALOM•TUDOMÁNY•KULTÚRA  
SOCIETY•SCIENCE•CULTURE

XLVII. évfolyam, 2017. 2. szám  
Year XLVII, issue 2017/2

FORUM KÖNYVKIADÓ, ÚJVIDÉK  
FORUM PUBLISHING COMPANY, NOVI SAD

KIADJA A FORUM KÖNYVKIADÓ INTÉZET  
Published by the Forum Publishing Company

*Angol tartalommutató és rezümék:*  
Lukács Tibor

*Szerb tartalommutató és rezümék:*  
Lukács Tibor

*ETO-besorolás:*  
Rizsányi Attila

A folyóiratban megjelent tanulmányokat felkért szakemberek lektorálták.

All the contributions in the quarterly journal *Létünk* are refereed by external professionals from the relevant field.

A Szerb Köztársaság Oktatási, Tudományügyi és Technológiai Minisztériuma a *Létünket* M52-es értékű tudományos folyóiratnak minősítette.

A folyóirat az interneten:  
[www.letunk.rs](http://www.letunk.rs)

*Fedőlapterv:*  
Csernik Előd

## TARTALOM

---

### ■ ■ *A jog mint a társadalom architektúrája*

Szalma József – Cservák Csaba	A történelmi/történeti alkotmány és értelmezési kérdései az új magyar Alaptörvény fényében . . . . . 9
Korhecz Tamás	A nemzetiségi autonómia fogalmáról és nemzetközi jogi alapjairól . . . . . 35

### ■ ■ *Nyelv és valóság*

A Magyar Nemzeti Tanács magyar nyelvű jog- és fordítástudományi tanácskozása a szerbiai, a Kárpát-medencei és az európai uniós kisebbségi joggyakorlatról és jogérvényesítésről, valamint a magyar és a szerb szóláshagyomány gyakorló fordítói tapasztalatairól

Deli Andor	Az Európai Unió és Szerbia: Távolodó közelség? . . . . . 53
Kalmár Ferenc András	Autonómia és magyar nemzetpolitika . . . . . 59
Pásztor Bálint	Nyelvi és kisebbségi jogaink védelme a köztársasági parlamentben . . . . . 63
Nyilas Mihály	Szakmai együttműködésünk új fóruma: a Vajdasági Magyar Jogász Egylet . . . . . 71
Vukašinović Éva	A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó cselekvési terv. A nyelv- és íráshasználathoz való jog és a közszektorban való megfelelő képviseltséghez való jog megvalósulása . . . . . 75
Szakállas Zsolt	A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény áttekintése . . . . . 83
Lulić Emil	Joggyakorlat és jogharmonizáció kisebbségi és nyelvhasználati törvényeink vonatkozásában. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény . . . . . 93
Szilágyi Miklós	Hivatalos nyelv- és íráshasználat. Elmélet és lehetőség . . . . . 107

Papic Pasa Melitta      Közjegyzői tevékenység az anyanyelv hivatalos  
használatának szolgálatában ..... 111

■ ■ *A jog és a halak*

Bérces Viktor      A jogellenes halászat büntetőjogi tendenciái  
Magyarországon ..... 117

Bérces Viktor      Poachers in the net. Illegal fishing and the  
criminal law ..... 135

E számunk szerzői ..... 151

Recenzensek ..... 152

## SADRŽAJ

---

### ■ ■ *Pravo kao arhitektura društva*

Jožef Salma – Čaba Červak	Istorijski ustav i pitanja protumačenja ustava u svetlu novog Osnovnog zakona Mađarske . . .	9
Tamaš Korhec	O pojmu nacionalne autonomije i o pravnim osnovama nacionalne autonomije u međunarodnom pravu . . . . .	35

### ■ ■ *Jezik i realnost*

Sastanak Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine o pravu i  
prevodilačkoj praksi u Srbiji u poređenju sa praksom Karpatskog bazena i  
Evropske unije

Andor Deli	Evropska unija i Srbija: Udaljavajuća blizina? . . . . .	53
Ferenc Andraš Kalmar	Autonomija i nacionalna politika Mađarske . . . . .	59
Balint Pastor	Odbrana jezičkih i manjinskih prava u Republičkom Parlamentu . . . . .	63
Mihalj Njilaš	Novi forum stručne saradnje: Udruženje vojvodanskih mađarskih pravnika . . . . .	71
Eva Vukašinović	Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Pravo na upotrebu maternjeg jezika i pisma i pravo na pravno zastupništvo u javnom sektoru . . . . .	75
Žolt Sakalaš	Prikaz zakona o pravima nacionalnih manjina i odbrani prava na slobodu nacionalnih manjina . . . . .	83
Emil Lulić	Pravna praksa i pravna harmonizacija u svetlu Zakona o manjinskim pravima i upotrebi jezika. Zakon o Savetima nacionalnih manjina . . . .	93
Mikloš Silađi	Zvanična upotreba jezika i pisma. Teorija i mogućnosti . . . . .	107
Melita Papić Paša	Rad javnog beležnika u službi zvanične upotrebe maternjeg jezika . . . . .	111

■ ■ *Pravo i ribe*

Viktor Berceš	Krivolovci u mreži. Ilegalni ribolov i kriminalno pravo. . . . .	117
Viktor Berceš	Poachers in the net. Illegal fishing and the criminal law . . . . .	135
	Autori ovog broja . . . . .	151
	Recenzenti . . . . .	152

# CONTENTS

---

## ■ ■ *Law as the architecture of society*

Szalma, József – Cservák, Csaba	Historical Constitution and interpretational questions of the historical Constitution in the light of the new Fundamental Law of Hungary . . . . .	9
Korhecz, Tamás	On the concept of national autonomy and on the legal foundation of national autonomy in international law . . . . .	35

## ■ ■ *Language and reality*

A conference of the National Council of Hungarian Ethnic Minority on the  
legal and scientific background of interpretation and translation in Serbia  
as opposed to practices in the Carpathian basin and the European Union

Deli, Andor	The European Union and Serbia: A Closeness Departing? . . . . .	53
Kalmár, Ferenc András	Autonomy and the National Politics of Hungary . . . . .	59
Pásztor, Bálint	Human and minority rights protection in the Parliament of the Republic of Serbia . . . . .	63
Nyilas, Mihály	A new forum of competency collaboration: The Association of Hungarian Lawyers in Vojvodina . . . . .	71
Vukašinović, Éva	Action plan for the exercise of the rights of national minorities – the right for official language usage and the right for legal representation in the public sector . . . . .	75
Szakállas, Zsolt	An overview of the Law on national minority rights and protection of these rights . . . . .	83
Lulić, Emil	Legal practice and legal harmonization in the light of the Law on minority rights and official language usage: Law on the councils of national minorities . . . . .	93
Szilágyi, Miklós	Official language usage. Theory and possibilities. . . . .	107

Papić Pasa, Melitta      Public notary tasks in the service of official language usage . . . . . 111

■ ■ *The Law and Fish*

Bérces, Viktor      Poachers in the Net. Illegal Fishing and the Criminal Law . . . . . 117

Bérces, Viktor      Poachers in the Net. Illegal Fishing and the Criminal Law . . . . . 135

Authors in this issue . . . . . 151

Reviewers . . . . . 152



Prof. Dr. Dr. Hc. Szalma József DSC (MTA)

· Egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,  
· Budapest  
· szalmajt@eunet.rs

Dr. PhD. habil. Cservák Csaba

· Tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és  
· Jogtudományi Kar, Budapest  
· cscservak@gmail.com

## A TÖRTÉNELMI/TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY ÉS ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEI AZ ÚJ MAGYAR ALAPTÖRVÉNY FÉNYÉBEN

*Historical Constitution and interpretational questions of the historical  
Constitution in the light of the new Fundamental Law of Hungary  
Istorijski ustav i pitanja protumačenja ustava u svetlu novog Osnovnog  
zakona Mađarske*

A tanulmány Magyarország történeti alkotmányának a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvényre gyakorolt hatását járja körül. Magyarország Alaptörvényének R) cikke szerint ugyanis a történeti alkotmány mint egyfajta értelmezési keret jelenik meg a többi alaptörvényi rendelkezés értelmezése során. Az Alaptörvény ezen rendelkezése – a hatályos kartális alkotmány és a szerves, organikus fejlődésen keresztülment történeti vívmányok összekapcsolása – különleges és korábban a magyar alkotmányjogban nem tapasztalt kihívás elé állítja az egész jogásztársadalmat abban a tekintetben, hogy mindez milyen kötelezettséget ró a hatályos jogrendszerre, hogyan is kell alkalmazni a történeti alkotmányt mint értelmezési eszközt. A tanulmány elsősorban ezekben a kérdésekben igyekszik az Olvasónak tudományos igényességgel segítséget nyújtani, valamint felhívni a figyelmet a kérdés fontosságára, kiemelkedő jelentőségére.

*Kulcsszavak:* Alaptörvény, alkotmányjog, alkotmányosság, történeti alkotmány, jogértelmezés

## I.

AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS A TÖRTÉNELMI ALKOTMÁNY –  
A KONTINUITÁS ÉS DISZKONTINUITÁS DISKURZUSA

A kihirdetése óta többször módosított Alaptörvényről a pozitív, *elfogadó* álláspontok mellett a magyar és a külföldi alkotmányjogi irodalomban megjelentek annak *egyes részeit elmarasztaló*, sőt – horribile dictu! – a *jogállamiság* egyes elemeinek hiányát felróvó vagy megkérdőjelező kételemek, vitacikkek (SZENTE 2016: 222–227) is (VÖRÖS 2016: 491–500). A kormánytöbbséget alkotó „kétharmad” általi alkotmányozást legitimációs szempontból ért bírálatok miatt utalnunk kell először is a korábbi Alkotmánnyal kapcsolatos aggályokra.

Fogalmilag ki van zárva, hogy a szerves fejlődésen keresztülment történelmi alkotmányt egy „illegitim” parlament hatályon kívül helyezzen. Az 1949. évi XX. törvényt egy antidemokratikus választójogi törvény antidemokratikus végrehajtásával megválasztott parlament hozta meg formailag. Lényegében hasonlóképpen, a jogállamtól idegen rendszerben jött létre azon országgyűlés, amely az alkotmányrevíziót – a kerekasztal-tárgyalásokat követően – legalizálta. Hangzatos érvként gyakran hivatkoznak arra, hogy a többi módosítást viszont már az 1990 utáni parlamentek hajtották végre, ennek során pedig – közvetve – a módosítással nem érintett normaszövegeket adottnak véve, mintegy hallgatólagosan megerősítették a korábbi normákat. Voltaképp ez az egyetlen érv, amelyen jelenlegi jogrendszerünk „sarkallik”! Figyelembe kell azt is venni, hogy az 1990-es (és későbbi) demokratikus parlamenteket egy olyan választójogi törvény alapján hozták létre, melyet még az „illegitim” 1989-es országgyűlés alkotott meg. Tehát az okláncolat, a jogfolytonosság megtörik.

Egyes szerzőink felróják, hogy az Alaptörvény Preambulumában, illetve az R) cikk (3) bekezdésében elrendelte, hogy „szabályait a már nem hatályos történeti (írott és szokásjogi, nem kartális alkotmány) ún. *víványaival* összhangban kell értelmezni”.

## II.

## A SARKALATOS TÖRVÉNYEK KÉRDÉSE

Vörös Imre akadémikus érvelése első olvasatra meggyőzőnek tűnik abban a tekintetben, hogy kérdéses lehet: a történeti alkotmány *mely vívmányáról* van szó. Amennyiben ez a későbbiekben a jogalkalmazás során továbbra is komoly vitákat fog kiváltani, de lege ferenda, elkép-

zelhető a fogalom pontos definiálása. További találó észrevétele szerint a gond abban van, hogy a történelmi (nyilván nem történeti) alkotmányra való hivatkozási lehetőség tekintetében *nincs időelhatárolás*, pedig szerinte kellene legyen. Túl egyszerű lenne ezt válaszolni: a történelmi alkotmánynak alapvető fogalmi jegye, hogy nincs benne időelhatárolás, hiszen egy *folymatról* van szó. Másfelől a lehetséges válasz az időelhatárolás helyett hátha az lehetne, hogy a történelmi alkotmány egyes szakaszainak eredményeit, vívmányait nem szó szerint kell értelmezni, hanem értelemszerűen. Pl. történelminek és sarkalatosnak nevezhető a köztzeherviselésről szóló 1848-as VIII. törvénycikk. Mai értelmezése ennek a törvénynek az, hogy az offshore cégeknek és a bankoknak is kötelességük hozzájárulni az (ittthoni) közterhek viseléséhez. A tiszt-ségshalmozás tilalmát már az Aranybulla is kimondta 30. cikkelyében; ennek újbóli normatív megalapozását jelentette a polgármesteri és országgyűlési képviselői tisztség összeférhetlenné nyilvánítása. Ilyenkor például a történeti előzmények a jogszabályi rendelkezések nyitottsága esetén a jogértelmezéskor (lásd alább) a szigorúbb meghatározást indokolják. Tehát amennyiben hatályos törvények esetében nem egyértelmű, hogy két tisztség együttes viselése tilalmazott-e, akkor eszerint a történeti vívmányok a tilalom melletti érvelést indokolják.

*A vívmányok talán leginkább a magyar nemzet egysége tekintetében irányadóak. A nemzet testét alkotók közössége ugyanis felbomlaszthatatlan. A határok átrajzolása nem vonhatja maga után – már csak emberi jogi szempontból sem – az érintett közösség alanyainak jogfosztását. A jogfolytonos alkotmányosság csak egységes magyar nemzetben gondolkozhat. Ezen alkotmányos elvadás kiteljesítése, garantálása volt a határon túli magyarság választójogának és állampolgárságának megadása. Tegyük hozzá, hogy a „láthatatlan Alkotmány” (lásd alább) is ezen megközelítés mellett szól. Az Alkotmánybíróság még a 2004-es népszavazás előtt megengedhetőnek tartotta a referendumot. Tegyük hozzá: a magyar Alaptörvény – és a felhatalmazása alapján alkotott törvény – a hazai nemzeti kisebbségek jogait is magas szinten rögzíti, így a viszonyosság elve alapján is joggal várhatjuk szomszédjainktól a határon túli magyarság fokozott védelmét.* Ez összefüggésben állt a korábbi Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 6. § (3) bekezdésével. Eszerint a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Természetesen e jóval „puhább” megfogalmazással szemben az új Alaptörvény és a Nemzeti Hitvallás még inkább ezen megközelítés mellett szól. (Szövegszerűen szerepel is benne a nemzet egysége.)

Álláspontunk szerint egyértelmű, hogy *vívmánynak* kizárólag a maga korában jogállami előrelépést jelentő elemeket tekinthetjük.

A Vörös professzor által említett egyes szerzők azt írják, hogy az alkotmányi jellegű törvényekről nem lehet beszélni olyan múltbéli korra vonatkozóan, amikor *nem is volt alkotmány*. Ez is jól hangzó, első szempillanásra jogos észrevétel. A probléma megoldása azonban abban kereshető, hogy egyáltalában *mit értünk az alkotmány* fogalmán. Való igaz, hogy formális (*kartális*) értelemben az alkotmány csak a *polgári korszakban* jött létre. Akkor, amikor egyfelől a jogforrások csúcán levő chartális (írásos és szisztematikus) alkotmányok egyidejűleg történő megalkotására került sor. Azzal, hogy egyfelől az egyéb (törvényi és más) általános jogforrások összhangban kell álljanak vele, másfelől ez az aktus, vagyis az alkotmány, a legtágabb értelmében, alapvetően a *hatalomkorlátozást* és a *hatalommegosztást* jelentette (SCHWARZ 1898: 206), azaz *szemben* állt és áll az *abszolút* hatalommal. Ilyen abszolút hatalom Európa országaiban, így Magyarországon is, előfordult akár a polgári korszak előtt, de utána is.

Az európai jogfejlődésben, a *korai rendi korszakban* abszolút hatalma az uralkodónak (királynak, császárnak) volt mindaddig, amíg egyszerre kezében tartotta a törvényhozási, a legfelsőbb igazságszolgáltatási és kormányzati funkciót (*abszolút monarchia*). Hazánkban az uralkodó hatalma azonban – számos középkori állammal szemben – már igen korán mai szóval élve: „fékekkel és egyensúlyokkal” volt kontrollálva, a törvényhozás terén az országgyűlésnek már igen korán jelentős szerepe volt (BELIZNAY–MEZEY 1996: 102). A király csak attól kezdve uralkodhatott, hogy megkoronázták, és e szertartással egyidejűleg elfogadta az alkotmányos feltételeket. A Magyar Országgyűlés hatáskörei az uralkodó irányában – a korabeli államokkal összevetve – tágabbak voltak (ZÉTÉNYI 2009: 54).

A történeti jogirodalom a történeti alkotmányú Magyarország legfontosabb vezérelvének a Werbőczy István *Hármaskönyve* (1517) által inspirált Szent Korona-tant tartja, melynek értelmében a nemzet testét a király és a nemesség együttesen alkotja. A polgári korszakban ez az elv az állampolgárookra terjedt ki. E tan szerint nem a király uralkodik, hanem a korona. (Ez egyfajta korabeli „hatalommegosztást” jelentett.) A királynak eszerint magánjogi értelemben nem volt tulajdona az ország.

A tradicionális (magyar) rendi jogtörténetben a Diéta fokozatosan vette át a királyi ítélkezési hatalmat. A korabeli nyelvhasználat és gyakorlat szerint előbb az uralkodónak, majd a Diétának törvényke-

zési hatalma volt. Ám ez nem jelentett törvényalkotást, hanem jogalkalmazást, mai szóhasználattal: legfelsőbb bírósági ítélkezést. Majd csak a Széchenyi-korszakban országgyűléssé alakuló Diéta (a XIX. század első évtizedeiben) veszi át fokozatosan a törvényhozási, azaz törvényalkotási hatalmat, az igazságszolgáltatási funkció pedig a bíróságokra hárul. Amint a három hatalomág elvált egymástól, már a rendi korszakban, „relatív monarchiáról” beszélünk, annak alapján, hogy nem volt már az uralkodó „kezében” az összes hatalmi ág.

A mai jogtudományban egyes vélemények szerint már kissé meghaladott a „csupán” három hatalmi ág elkülönítése. A klasszikus három hatalmi funkciót korábban – legalábbis a parlamentáris rendszerben – egy-egy külön hatalmi ág látta el. A végrehajtó hatalomból „kiszorult” államfő protokolláris jogosítványai mellé azonban a jogfejlődés kifejlesztett számos új, nem végrehajtási hatáskört. A köztársasági elnök (vagy esetleg a monarcha) ezekkel kiegyensúlyozza a többi hatalmi ág esetlegesen diszfunkcionális működését. Az európai, centralizált Alkotmánybíróság, még ha netalán külön hatalmi ágnak is neveznénk, az eredeti három funkció egyikét testesíti meg sajátos módon. Negatív törvényhozónak tekinthetjük, mert eldönti, hogy a törvényhozó hatalom aktusaiból mi léphet érvénybe. Az egyedi, konkrét ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz elbírálásának hatásköre azonban e sajátos „taláros testületeket” közelebb hozza az igazságszolgáltatási funkcióhoz. Hazánkban is ez a tendencia. Az említett hatalmi ágak mellett a hatalommegosztásnak egyéb tényezői is bizonyos függetlenségi szintet élveznek. Leginkább végrehajtási jellegű funkciókkal rendelkeznek. (Az önálló szabályozó szervek pedig jogalkotással is.) Bizonyos sajátos közjogi eljárásokban fennálló hatásköreik pedig igazságszolgáltatás-szerű jogosítványok (ha alkotmányos panasz áll fenn). Ez utóbbiak esetében előtérbe kerül a testületi jelleg, ami segít rámutatni arra, hogy a hatalom osztódása garanciális jellegű. Minél kisebb a hatalomkoncentráció, annál inkább kiteljesedik a hatalommegosztás.

Magyar vonatkozásban az 1848-as polgári és függetlenségi forradalom bukása (1849) után egészen az Országbírói Értekezletig (1861) a császári pátensek megszüntették az ország önálló törvényhozását, tehát egy időre beállt az abszolutizmus, majd az 1867-es, Deák Ferenc közreműködésével és a császári jóváhagyással kialakult kiegyezés helyreállította az Országgyűlés törvényhozási funkcióját, valamint az önálló bírósági hatalom gyakorlását (MEZEY 1996: 117). Ezzel jött létre az Osztrák–Magyar Monarchia, mely jellegénél fogva alkot-

mányos jogállam volt (MÁTHÉ 2017: 98–102), relatív monarchia. (Államszerkezeti aspektusból reálunió alakult ki, mely az egyébként perszonálunióban levő államok tekintetében közös külügyi, hadügyi, valamint – az ezek fedezetére szolgáló – pénzügyi tárcát alakított ki.)

Arra a kérdésre, hogy *volt-e alkotmány a polgári korszak előtt*, a helyes válasz talán az lehetne, hogy *volt*, feltéve, hogy *az alkotmányon nemcsak a chartális alkotmányt, hanem általában a hatalomkorlátozást és a hatalommegosztást*, pontosabban az abszolút hatalom relativvá tételére irányuló normatív törekvéseket értjük (FÖLDI 2012: 173–198). Így pl. a magyar történelmi alkotmányozás szerves fejlődési szakaszát képezi és hatalomkorlátozási jellegű volt a II. András korában (XIII. század második évtizede) meghozott Aranybulla, amely a nemességnek a *királyi hatalommal szembeni büntetlen ellenállási jogot* biztosított. Nem nevezték alkotmánynak, de hatalomkorlátozó, sarkalatos törvény volt.

Persze fogas kérdésnek tűnhet, hogyan értelmezzük a „*történelmi alkotmányt*” (CSERVÁK 2015: 8). Először is figyelembe kellene venni, mely törvények is ezek. A vonatkozó jogirodalom szerint csak az ún. *sarkalatos törvények* tekinthetők ilyeneknek, amelyek sorsfordulókön születtek meg, és amelyek az addigi jogfelfogáshoz képest merőben újat, tartós és jogi értékeket alakítottak ki, azaz olyanokat, amelyek a mai jogfelfogásnak is megfelelő és vállalható általánosan elfogadott értékeket (mint pl. a jogállamiság, emberi jogok stb.) tartalmazznak.

Álláspontunk szerint ezek (a történelmi sarkalatos törvények) közvetlenül nem alkalmazhatóak, csupán áttételesen, különösképpen *az új sarkalatos törvények fényében*. Más szóval nekünk úgy tűnik, az Alaptörvény nem is szól a közvetlen alkalmazhatóságukról, hanem gyakran *morális* értelemben érinti a témát (KÜPPER 2014: 2–5; JAKAB–SZILÁGYI 2016: 243–310). Például bármilyen régen is volt, az ún. királytűkrök, a királyi rendeleti jog körében, melyek a XI–XIV. század során szinte konvergensek voltak a korabeli európai országokban, így Magyarországon is, morális értékeiknél fogva maradóknak bizonyultak. Szent István törvényei, intelmei (1003–1036) például, amelyek a nők, gyermekek, időskorúak fokozott oltalmát helyezték előtérbe, valamint az idegenek iránti toleranciát, befogadást. Egyes későbbi (XIX. századi) értelmezők ez utóbbi tekintetében megtalálták azt a bekezdést is, mely szerint volt egy feltétel, mégpedig az, hogy az „idegenek” tiszteletben tartsák az „ország fenségét”, azaz törvényeit.



Elemézvén a jog és az erkölcs viszonyát *Somló* Bódog (lásd Felix Somló, *Juristische Grundlehre*, Leipzig, Verlag von Felix Meiner, 1917: 69) rámutat arra, hogy a különbség egymagában nem abban mutatkozik meg, hogy a morális szabályok csupán egy gondolati értéket, a jogi normák pedig cselekvést tartalmaznak, hiszen a morális szabályok és a jogi szabályok egyaránt tartalmazhatják mind az értéket, mind a cselekvést. A morális normák azonban keresik a cselekvés indítékát, amiből a cselekvés következett. Hivatkozik *Bierlingre* (*Juristische Prinzipienlehre, Kritik der juristischen Grundbegriffe*, 154. o. 147. lj.), aki szerint a jogban a jogosultságok indítékai gyakran vétetnek figyelembe, mint pl. a *dolus* és a *culpa* mint indítékok a büntetőjogban, a *bonafides* követelménye pedig a birtokszerzés feltételeként a polgári jogban. Werbőczy *Tripartituma* szerint is (Bevezetés, 2. cím, 5. paragrafus): „Mindenki köteles úgy viselkedni mással szemben, amint akarja, hogy más viselkedjék ő irányában.”

Végül is véleményünk szerint a történelmi alkotmánynak – mint a különféle korszakokban folyamatosan egymásra épülő sarkalatos törvények sorának – a meghatározása és értelmezésének módja nem lehet szó szerinti, csupán lexikális, hanem értelem szerinti, intencionális, a *mai jogfelfogásnak is megfelelő* vagy ezt tartalomban megerősítő. Werbőczy *Tripartitumát* (1517) ugyan meghaladta a polgári korszak törvényhozása, de ez a kódex tartalmaz olyan morális értékeket, illetve olyan értékekre való utalást (pl. Mózes törvényei), amely a mai korban is elfogadható. Ilyen pl., hogy ne tegyél másnak olyat, amit magadnak sem kívánsz (WERBŐCZY 1990: 30). Vagy az sem mondható (értelemszerűen szemlélve) túlhaladottnak, ahogyan Werbőczy a *törvény és a szokás* viszonyát, *alkalmazási prioritását* elemezte. Akkoriban, a korabeli európai jogfelfogással összhangban, a *helyi szokások* előnyben részesültek a királyi rendeletekkel (mai értelemben, törvényi jogszabályokkal) szemben (WERBŐCZY 1990: 47–48). Már a polgári korszakban fogant szokásjog jogforrási jelentőségére vonatkozó 1869. IV. tv. szerint is a bíróságot jogalkalmazási szemszögből kötelezi a törvény és a törvénnyel összhangban meghozott rendelet, valamint a vele összhangban levő szokásjog (HAMZA 2009: 377). Werbőczy *Tripartituma* szerint – XII. cím: ha a törvény és a szokás ellenkezik egymással, amennyiben a szokás általános, legyőzi a törvényt általánosan és egészében. Ha azonban a szokás részszerű, nem semmisíti meg a törvényt általánosan, hanem csak azon a helyen, ahol a szokás él. Amennyiben a szokás régebbi, mint a törvény, eltöröltetik az utána következő törvény által. Werbőczy hivatkozik a kánonjogi felfogásra, mely szerint

ha valamely állam vagy helyi közösség helyi szabályt alkot a maga szokásjoga ellenében, azáltal eltöröltetik a szokás, még ha arról nem történt is említés.

A mai jogban számos esetben *maga a törvény (Ptk) ad helyet a jó szokásoknak*, szokványoknak, a jó erkölcsnek és a szakmai szabályoknak. Lásd a Ptk. 6:96. paragrafusát (jó erkölcsbe ütköző szerződések); 6:63 paragrafusának (5) bekezdését (üzleti szokások alkalmazása). Tehát az állami jogalkotáson kívüli normatív és értékítéleti rendszerek, mivel az illető emberi kapcsolatok – mint az állami jogalkotói tevékenységen kívüli szabályozási rendszerek – természetüknél fogva helyesebbnek és hatékonyabbnak mutatkoznak. Igaz, ezek esetében a törvény utal rájuk, és minimálisan „közrendszűrőt” (l’ordrepublic) alkalmaz.

A francia jog a közrendnek (l’ordrepublic) az állami jogalkotáson kívüli normák iránti szűrő szerepéről szól (X. Lagarde, Transaction et ordrepublic, Requeil Dalloz, 2000, Chron. 214, ibid, Office de juge et ordre public de protection, Juris-classeur périodique, édition Entreprise, 2001, I. 312). A magyar jogban a közrendre vonatkozóan lásd RAFFAI Katalin: A közrend fogalma a nemzetközi és a belföldi kereskedelmi választott bírászkodásban (PÁZMÁNY PRESS, 36 o., Nemzetközi közrend, 37. o.).

Más szóval az alaptörvényben jogalkotással felruházott szervek (Országgyűlés, önkormányzatok, köztestületek, vállalkozási státusznormák) által meghozott normákon kívüli normatív jogrendszerek csak a törvény és a közrend (l’ordrepublic, die gute Sitten – jó szokások és közérdek) szűrőjén (SZALMA 2011a: 37–41) keresztül kerülhetnek alkalmazásra.

A sarkalatos törvények figyelembevételével szemben álló újabb magyar jogirodalmi álláspontok érvelése szerint a *történelmi értelemben vett sarkalatos törvények formálisan nem voltak különválasztva az egyszerű törvényektől*. Ami igaz. Nem annyira a törvény, mint inkább a korabeli kísérő jogirodalom választotta el egymástól a sarkalatos törvényeket a nem ilyennek minősíthető egyszerű törvényektől, attól függően, hogy adott (új) törvényhez képest az új törvény *korszakváltó* megoldást tartalmazott-e. Ilyen kontextusban, csupán példaként, újból utalhatunk az 1848. évi XV. törvényre, mely, mai minősítés szerinti meghozatalának quoruma (quorum: határozatképességhez szükséges legkisebb létszám) szerint „egyszerű” törvény volt ugyan, de korszakváltó volt a jogforrások tekintetében, hiszen előre jelezte a *precedensjogról* a kódexjogra való áttérést.



### III. ALAPELVEK, JOGINTÉZMÉNYEK, JOGHÉZAG

A polgári jog hazai (magyar) és külföldi jogirodalma igencsak strict, restriktív módon viszonyul a tág és illetően bizonytalan jelentés-tartalmú jogszabályokhoz. A polgári jogi doktrína a generálklauzulák őket érintő, „feldolgozó” jogintézmények nélkül történő közvetlen alkalmazását a jogbiztonság érdekében nem engedélyezi, vagy csupán kivételesen, és ekkor is csak a törvénnyel szabályozott mércék alapján „engedélyezi” (SZMODIS 2015: 206–217). Akkor pl., ha *joghézag* áll elő, *csupán a polgári jogi* kapcsolatokra vonatkozó érvénnyel alkalmazható az *analógia* (tényállásban hasonló, szabályozott jogviszony szabályainak értelemszerű alkalmazása a szabályozatlan tényállásra) (SZALMA 2016: 117–119).

Az általános normák alkalmazása azért „veszélyes”, mert tág jelentéstartalmuk folytán akár egymással kontrárius, ellentétes szabályokat is érvényre juttathatnak. (Szimbolikusan: a szín fogalmába akár a fehér és a fekete is befér.) Ezért kell a fogódzó, pl. a „világos” attribútum, mert akkor egyértelmű, hogy ebbe nem fér bele a „fekete”.

A közjogi jogértelmezésnél mindenképpen figyelembe kell vennünk a polgári jogban általánosan elfogadott jogértelmezési tapasztalatokat (SZALMA 2016: 101–156). Ennélfogva Vörös Imre akadémikus érvelésének egy részét, ami a jogbiztonság követelményét illeti, maradéktalanul elfogadjuk. De a történelmi alkotmány tekintetében nem volnánk, ha szabad így mondani, teljesen egyetértőek. Nemcsak az illendőség miatt.

Az alkotmány, az Alaptörvény a polgári jogi jogértelmezéshez képest sajátosságokat is tartalmaz, hiszen a közjog egyfajta „világítótornya” a törvényhozásnak, legyen szó akár közjogról, akár magánjogról. Ezért szinte elengedhetetlen, hogy a közjog, elsősorban az Alaptörvényben, absztrakt, tág jelentéstartalmú normákat tartalmazzon. A közjog egyéb részei, mint pl. a büntetőjog, a nullum crimen elve miatt nem fogadja el az absztrakt normákat, legalábbis ún. inkriminációs részében. (Más szóval: nem lehet bűncselekményt előírni absztrakt módon, azt csakis az inkrimináció pontosítása útján lehet előírni.)

A klasszikusnak tekinthető négyes *jogértelmezést* – nemzetközi előzményeket követően (TÓTH 2009; WRÓBLEWSKI 1969) – a magyar szakirodalomban Pokol Béla 12 fokozatúvá fejlesztette (POKOL 2005: 218):

1. A jogi szöveg értelmezése a használt szavak hétköznapi jelentése szerint

2. A szöveg interpretációja a benne használt szavak esetleges speciális-technikai jelentése alapján

3. A kontextuális nyelvtani módszer a jogi normák kifejezéseit a kérdéses jogszabály vagy az összességében vonatkozó jogszabályok egészébe beágyazottan ruházza fel értelemmel

4. A doktrinális-jogdogmatikai, jogirodalmi értelmezés

5. A joglogikai maximák, jogelvek mentén történő értelmezés

6. A (bírói) precedenseken alapuló értelmezés

7. Az analógia útján való értelmezés

8. A jogági alapelvek, illetőleg általános jogelvek fényében történő értelmezés

9. Az adott jogszabály céljai szerinti értelmezés

10. A konkrét jogalkotó (feltehető) akarata alapján való értelmezés

11. Az alkotmányos alapjogok, alapelvek szerinti értelmezés

12. A mögöttes etikai-erkölcsi elvek mentén történő interpretáció.

Rixer Ádám olvasatában létezik a 11. ponthoz kapcsolódva egy *sui generis* jogértelmezési módszer a történeti alkotmány alapján. Ez, mondhatjuk, az alkotmányos alapelvek szerinti és a klasszikus történeti – a jogalkotó szándékára épülő – értelmezés sajátos keveréke (RIXER – szerk., 2012: 58).

Ellenben Tóth, a 12-es ponthoz kapcsolódva, ezt a kategóriát tágabban fogja fel. Így nevezi: szubsztantív (közvetlenül valamely bevett értékre hivatkozó) értelmezés. Ez lehet például gazdasági elmélet is. Ha Posnerre gondolunk, ilyen kétségkívül létezik. (Az más kérdés, hogy a jog belső összefüggéseire tekintettel nem levő gazdaságossági felfogás diszfunkcionális.)

A szakirodalom vitatja, hogy az alkotmányértelmezésnek a jogértelmezésen belül (felül?) léteznek-e sajátlagos jogértelmezési módszerei (CSINK–FRÖHLICH 2012: 69). Álláspontunk szerint (Cservák) a válasz nem egyértelmű; összefüggésben áll az Alaptörvény közvetlen hatályának kérdésével, valamint azzal, hogy milyen jogalkalmazás során történt az értelmezés.

A jogalkalmazás és jogértelmezés kifejezéseket sokan szinonimának tartják. A szocialista jogi gondolkodás jobban szerette a jogalkalmazást használni a jogértelmezés helyett is, mert a jogértelmezés a bíró (ekkor nem kívánt) szabad mérlegelési lehetőségét sugallta. Jegyezzük meg továbbá, hogy jogértelmezést az átlagember is végez, amikor azt az értelmet vonja le például a jogszabályból, hogy számára

mi a követendő magatartásszabály. A jogalkalmazás a hivatalos szervezeteknek azon tevékenysége, mely a fennálló normákból fakadó következmények megállapításra és érvényre juttatására szolgál (SZABÓ 2012: 175).

A jogalkalmazás szakaszai: 1. a tényállás megállapítása, 2. a jogszabályok megállapítása és értelmezése, 3. a fentiek alapján a döntés meghozatala (SZABÓ 2012: 181). Tehát a jogértelmezés a jogalkalmazás folyamatának része. (És mint említettük, nyelvi értelmezés felmerülhet a tényállás egyes elemei tekintetében is.) Álláspontunk szerint az Alaptörvény közvetlen alkalmazása esetén lényegében jogértelmezés történik, a normakontroll során történő interpretáció sajátosabb terület (CSERVÁK 2013: 25–28).

#### IV.

#### AZ ALAPTÖRVÉNY „PREAMBULUMA” ÉS „NORMATÍV” RÉSE, A SARKALATOS TÖRVÉNYEK ÉRTELEMSZERŰ ALKALMAZÁSA

Az új magyar Alaptörvény kihirdetését követően ennek mind „preambuluma”, mind „normatív” része tekintetében alapvetően pozitív volt az álláspontunk (SZALMA 2011b: 651–658). Mint utaltunk rá, az Alaptörvény sajátos kombinációja a történelmi (nem történeti) és kartális alkotmányozásnak, talán nem tökéletes, de azért tiszteletre méltó kísérlete. A történelmi alkotmányozás (mind az angol, mind a magyar példa) alapvető jellemzője, hogy nem egyszerre, egyidejűleg létrejövő, minden országszervezési kérdést egyaránt és egyszerre, szisztematikusan felölelő alkotmány. Inkább olyan, amely sorskérdések kapcsán jelenik meg, új válaszokat keresve. A magyar alkotmánytörténetben nemegyszer fordult elő ilyen „alkotmányozási helyzet”. Megjegyzendő azonban, hogy az alkotmányozási helyzet nem azonos az alkotmányozási kényszerrel. Természetesen semmi nem indokolja, hogy alkotmányozni pusztán kényszerűségből lehet (PÓCZA 2012: 129–131). Hivatkozunk még egyszer az 1848. évi XV. törvényre, ezúttal arra a rendelkezésre, mely meghirdeti az állampolgárok törvény előtti jogegyenlőségét, azaz megszünteti az aviticitást, a rendi privilégiumokat. Az ilyen törvényeket a magyar alkotmánytörténet tudománya sarkalatos törvényeknek tekinti. Ezek a törvények időálloknak mutatkoztak.

A sarkalatos törvények tehát olyan törvények, amelyek sorsfordulónkon váltak általánosan elfogadott érvényűvé. Ezek nem íratlan

törvények voltak, hanem írottak. Az 1848. évi törvényhozás többek között azért volt „sarkalatos”, mert a korábban, az Aranybullában meghirdetett nemesi adómentesség mint privilégium kifejezetten megszűnt.

Egyébként általában a történelmi alkotmányozás általában nem szünteti meg a korábbi törvényt, mert az új sarkalatos törvény rendszerint vagy néha másról szól, mint az őt időben megelőző, korábbi sarkalatos törvény, s így egymással rendszerint nem ütköznek. El kell ismerni, hogy ebben – a kódexjoghoz szokott kontinentális jogfelfogás értelmében – előfordulhat jogbizonytalansági tényező: „Sohasem tudni, hogy egy korábbi törvény hatályban van-e vagy sem.” Azt tudjuk, hogy a II. világháború után az ún. szocialista törvényhozás, pontosabban az 1959. évi Ptk. hatályon kívül helyezett minden írott és íratlan jogszokást, kuriális álláspontot stb. Ezért lehetséges talán, hogy az Alaptörvény megszüntetett sarkalatos törvényekre utal(hat). Pl. a korabeli kuriális praxis a polgári jog területén, pl. a veszélyes üzemi felelősség, a XIX. század második felében kialakult akkori Európa-konform gyakorlata is egy tollvonással méltánytalan hatálytalánítást nyert. Pedig ebben áttételesen mára nézve is akadnak jó példák.

## V.

### A PRECEDENSJOG ÉS A TÖRVÉNYI JOG

A (magyar) történelmi alkotmányozáshoz fűződik a *precedens-jog* (CSIZMADIA 1983: 49; WENZEL 1871; ASZTALOS 1970; SCHWARZ 1883; WENZEL 1885; DELL' ADAMI 1865; ZLINSZKY 1997: 7–59). Vagyis az a jog, amely a jog forrását nem a törvényben, hanem a bírósági határozatban láttatja. Azzal, hogy ebben a jogban a legfelsőbb bírósági álláspont, legyen az akár jóval korábbi a tárgyalta jogeset időpontjánál, analóg módon kiterjeszthető az új, tárgyalta, hasonló jogesetre. (Hasonlóképpen, mint az angol jogban Common Law, Equity, Cays Law, Statute Law; BADÓ–BENCZE–BÓKA–MEZEI 2012: 19–46.) Nem utolsósorban a „jogfolytonosság” elve értelmében. Ami az angol – elvben „törésmentes” – jogban lehetséges volt. Magyarországon az 1848. évi XV. törvény második bekezdése kifejezte a szándékot, hogy meghozzák a polgári törvénykönyvet. Ami jelzés volt az addigi precedensjogról a kódexjogra való áttérés irányában (HORVÁTH 2006: 97–113). Igaz, ennek ellenére – az alkotmányjogi körülmények miatt – a kuriális bírói gyakorlat mint jogforrás hosszú ideig, a XX. század első felének végéig megmaradt

az időközben magyar törvénnyel nem szabályozott jogviszonyok tekintetében.

A kódexjogról azt tartja a jogirodalom, hogy előnyére szól a *jogbiztonság*, pontosabban az, hogy a jogkövetők előre tudhatják, mi a megengedett s mi a tilos. A kódexjog nem a múltba, hanem jövőbe néző, de mindenképpen az addigi hazai és külföldi tapasztalatra való tekintettel. Előnye az is, hogy nem lehet visszaható, hanem csupán *jövőbeni hatálya*. A hátránya az, hogy előfordulhat benne a joghézag. Abból kifolyólag, hogy a kódexet a múlt és a jelen tapasztalata fogalmazza meg, ily módon *konzerválva* a múlt és a jelen tapasztalatait, a jövőbeni hipotetikus jogviszonyokra is vonatkozó érvennyel. A jövőbeni jogviszonyok, a nem mindig előírányozható, előre látható jogfejlődésre való tekintettel, nem mindig szabályozhatók maradéktalanul. Ennek a hiánynak a pótlása céljából a kódexek *generálklauzulákat* irányoztak elő. A generálklauzulák részben a kódex részletező normáinak értelmezése végett, mintegy világítótoronyként, másfelől az előforduló joghézagok lefedése érdekében születtek meg.

A precedensjog előnye a *flexibilitás*, az új esethez való, jogfejlődést figyelembe vevő alkalmazkodás, adaptálás, ám nem minden, analóg múltbéli mérce és példa nélkül. Kutatván a magyar XIX. század második felében kialakuló, kártérítési jogra vonatkozó kuriális precedensjogot, ennek eredményeképpen állapítottam meg (Szalma J.) a magyar precedensjog jogépítő flexibilitását, mely maradéktalanul kifejezésre jutott, és minden elfogultság nélkül a korabeli európai jogfejlődés legmagasabb színvonalán volt (SZALMA 2012: 34–39), beleértve a kreatív doktrínát is (MARTON 1963: 14–15).

Habár a gyakorlatban nem mindig evidens, el kell határolnunk az értelmező precedenseket a szabályozó precedensektől. A kontinentális jogban az előbbi kategóriának lehet létjogosultsága. A precedenskövetés kötelező jellegének fokozatai között is nagy különbség mutatható ki egyes országok jogrendszere tekintetében. Az is változó, hogy pontosan mi a kötelező a precedensben (POKOL 2005: 251–256).

## VI.

### HATALOMMEGOSZTÁS ÉS JOGÁLLAMISÁG, KURIÁLIS JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK

A kontinentális jogban a polgári korszaktól kezdődően, a jogállamiság meghirdetésével – a jogalkotói, jogalkalmazói és közigazgatási hatalom egymástól való elválása után – a jogalkotói funkció kizárólag

az Országgyűlésé volt, a bíróság csupán a jogalkalmazói szerepet látta el, a közigazgatás pedig a jog alkalmazásának feltételeit biztosító hatáskörrel bírt. Ebből kifolyólag pl. a francia jogban a Cour de Cassationnak csupán jogorvoslattal eléje tárt egyedi esetekre vonatkozó döntéshozatali joga maradt. Ez a döntés sem a múltban, sem ma nem terjeszthető ki más jogesetre. Ez egyaránt érvényes a német jogra nézve is (Bundesgerichtshof). A kontinentális nemzeti jogrendszerekben *fő szabályként ki van zárva a bíróság jogalkotói tevékenysége*. Ezzel párhuzamosan azonban megnövekedett a bíróság (kreatív) *jogértelmezési* funkciója, a tételes jog jelentéstartalmának a belterjes jogértelmezési módszer alkalmazása útján történő, lehetséges mélyítését előírányzó rendeltetése.

A francia jogtól némiképpen eltérően a bíróság jogértelmező tevékenysége ma is jelentős a magyar jogban. Mégpedig a Kúria (*kötelező*) *jogegységi álláspontjai* révén. Ezek nem konkrét, perorvoslat útján eléje tárt jogesetek, hanem olyanok, amelyek egyazon pertípusokra (pontosabban azonos tényállásra) vonatkozó, alsóbb fokú, azonos jogszabály alkalmazása során, egymástól eltérő bírósági álláspontokat kívánnak a helyes jogértelmezés útján „közös nevezőre” hozni. Ezek a jogegységet szolgáló, jogértelmezési jellegű álláspontok a hatályos magyar jogban kötelezőek az alsóbb fokú bíróságokra nézve.

A mai magyar jogtól tehát ilyen értelemben nem idegen a precedensjog, igaz, úgy tűnik, *stricto sensu* szemlélve, csupán (akár az elsőfokú bíróságokra nézve kötelező) jogértelmezés útjain. Ha a bíróságot – a hatalomági elválasztás rendszerében, amihez az új Alaptörvény helyeselhetően ragaszkodik – csupán a törvény köti, talán feltehető a *de lege ferenda* kérdés, hogy a kúriai jogegységi határozatoknak kötelezőeknek kell-e lenniük az alsóbb fokú bíróságok számára, vagy fakultatívaknak, s „csupán” meggyőző érvelésük mentén betartandóaknak.

Herbert *Küpper* írja (Küpper, Jakab, Gajdushek – szerk. 2016: 131): „Magyarországon csak egy felsőbíróság van: a Kúria. (Megjegyzés: vannak táblabíróságok.) Ez nemcsak végső szinten dönti el a jogvitákat, hanem konkrét jogvitákon kívül olyan normatív eszközökkel is rendelkezik, amelyekkel eltérő alsóbírósági jogalkalmazás esetében helyreállítja a fontos értéknek számító egységes joggyakorlatot. Ilyen jogegységi eljárások Németországban nincsenek, a legfelsőbb szövetségi bíróságok csak konkrét jogvitákban dönthetnek.” Az Alaptörvény 25. cikkének (3) bekezdése szerint a Kúria többek között biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kö-

telező jogegységi határozatot hoz (Alaptörvény, Alapvetés, C) cikk (1) bekezdés, B) cikk (1) bekezdés).

## VII. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS A JOGÁLLAMISÁG

A rendszerváltás során a magyar Alkotmánybíróságnak mintegy *negatív törvényhozói szerep* jutott azáltal, hogy kiiktatta azokat a törvényeket, jogszabályokat, amelyek akadályozták a „tervirányításos” gazdasági rendszerről a (szerintem – Szalma – a törekvések szerint szociális) piacgazdálkodási rendszerre való áttérést. Ez mindenképpen pozitív és kreatív szerep volt. Huszonhét évvel a rendszerváltozás után nyilvánvalóan másként kell megítélni a létjogát.

A rendszerváltás annyi elmúlt éve, negyed évszázada után felmerülhet a kérdés, hogy az Alkotmánybíróságnak az új Alaptörvény közzététele utáni jogértelmezése során a történeti alkotmány tekintetében van-e „*jogválasztási*” szerepe. (Pl. abban a tekintetben, hogy melyik korábbi törvény tekinthető sarkalatosnak.) Ebben a tekintetben, úgy tűnik, az új Alaptörvény nem hagy kétséget, ugyanis egyértelműen a történeti alkotmány értékeinek betartására utal.

Egyértelmű az is, hogy az új Alaptörvény fő hatáskörként az Alkotmánybíróságra ruházta rá – az alkotmányjogi panaszok eldöntésén kívül – a törvények alkotmánnyal való (hatályos törvény szerint előzetes és utólagos) összhangjának vizsgálatát. A negatív törvényhozói pozíción kívül azonban a konkrét jogvitákba való – alkotmányossági – beleszólás lehetősége némileg igazságszolgáltatási funkciót is ráruházott a taláros testületre (VARGA Zs. 2015: 1–4).

## VIII. A TÖRTÉNELMI ALKOTMÁNY IDŐKÉRDÉSE, A BÍRÓI ÚT

Vörös Imre professzor említett értekezésében – jogfelfogásával összhangban – felteszi a kérdést: időben meddig haladjunk vissza (szavai szerint) a történeti alkotmányba nézően. A kérdés jogos, ám Vörös Imre válaszai álláspontunk szerint nem mindig elfogadhatóak. Ugyanis amennyiben figyelembe vesszük a sarkalatos törvények doktrínáját, semmiképpen sem fogadható el a mindenkori józan ésszel mérve azoknak a múltbéli törvényeknek az alkalmazása, amelyek „megvesszőztetik azokat a bírókat, akik nem hoztak harminc napon belül ítéletet”. Ez egyszerűen szólva *nem volt sarkalatos* törvény.



A törvénynek nyilván akkor és most is negatív konnotációjú, elfogadhatatlan tartalma volt. Ez a törvény a sarkalatos törvények doktrínájában nem volt sarkalatos. Érdekes hozzáfűzni, hogy az angolszász precedensjogban ma is záros határidőn belül ítéletet kell hozni. Világos, hogy a mai modern kontinentális európai jogrendszerekben ilyesmi el nem képzelhető, bár az európai közösségi doktrína meghirdeti az ítélet *belátható időben* történő meghozatalának szükségét. A záros határidőben való ítélethozatal, a kontradiktórius eljárás követelményeinek megfelelően, ki nem tárgyalt ügyekben el nem képzelhető a mai magyar jogban sem. Más kérdés, hogy a *bírói úthoz való fordulás* (az európai közösségi processzuális jogban és a magyar jogban is) azt jelenti, azt kell jelentse, hogy belátható időn belül, a tárgyalás hozzon eredményt, azaz az ítélet, a döntés, a határozat észszerű időn belül történjék. Az Alaptörvény az európai közösségi normákkal összhangban, XXIV. cikkének (1) bekezdésében, és XXVIII. cikkének (1) bekezdésében (a büntetőeljárásra vonatkozóan) megszabja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, azaz vádemelés esetén a vád indokoltságát, alaposágát a bíróság észszerű határidőn belül bírálja el.

Ami minden bizonnyal megfontolandó dilemma, az nem más, mint a törvény, azaz a jogszabály *egyértelműségének* követelménye. Ha a történelmi alkotmányt a sarkalatos törvények körében keressük, az egyértelműség követelménye sérülhet. Kételyeket okozhat ugyanis, ha két különböző, de ugyanazon materiára, jogviszonytípusra vonatkozó sarkalatos törvény netán más-más, egymástól eltérő válaszokat adna abban a tekintetben, hogy közülük melyiket kell alkalmazni. Felmerül továbbá a kérdés, hogy az új sarkalatos törvények, amennyiben ugyanazt a materiát szabályozzák, amit már egy korábbi sarkalatos törvény esetleg másként szabályozott, *kizárható e a korábbi sarkalatos törvény*, annak ellenére, hogy *expressis verbis* az új sarkalatos törvény a korábbi nem hatálytalanította. Úgy tűnik, itt is érvényes az az elv, hogy a történelmi alkotmány sarkalatos, országszervezési törvényeit *intencionálisan* (célja, rendeltetése szerint) kell értelmezni. Ha a történelmi alkotmány új sarkalatos törvénye a korábbi azonos materiára nézve más intenciót tartalmaz, akkor az *időben későbbi* kellene figyelembe venni. Ha a történelmi újabb keletű sarkalatos törvény a korábbi szó szerint nem helyezte hatályon kívül, az új tartalmánál fogva, értelemszerűen megszünteti a korábbi. Ugyanakkor a történelmi sarkalatos törvények intencionális értelmezését a kartális jellegű új sarkalatos törvények függvényében kellene elfogadni.



## IX. A „LÁTHATATLAN ALKOTMÁNY”

A történeti Alkotmány kapcsán nem kerülhetjük meg – a rendszer-változás során kikristályosodott – „láthatatlan Alkotmány” kérdéskörét. Első alkotmánybíróvási elnökünk, Sólyom László ars poeticájának tekinthető koncepció a 23/1990-es AB határozatban, illetőleg annak párhuzamos indoklásában jelent meg igen markánsan: „Az Alkotmánybírósnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait és ítéleteivel koherens rendszert alkosson, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint »láthatatlan Alkotmány«, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új Alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe. Az Alkotmánybírósnak ebben az eljárásban szabadságot élvez, amíg az alkotmányosság fogalmának keretén belül marad.”

Az Alkotmánybírósnak például az emberi méltósághoz való jogból mint szubszidiárius alapjogból levezetett, „kiolvasztott” olyan egyéb alapvető jogokat, amelyek nem szerepeltek konkrétan a normaszövegben. A szakirodalomban felvetődött az a kritika, miszerint a zsinórmértéket jelentő német alkotmánybíróstól eltérően, a hazai testületnek erre nem volt szövetszerű felhatalmazása (POKOL 2005: 114–120).

Tegyük hozzá, hogy a mintegy negyvenéves, jogállami hagyományokat nélkülöző törvényhozást követően, a szocialista jogszabályokat jogfolytonosan hatályban tartó rendszerben e felfogás létjoga jóval inkább védhető, mint napjainkban. Amit a rendszerváltó parlament – részben idő hiányában – akkor még nem tudott véghezvinni, azt részben az Alkotmánybírósnak kellett megtennie, még ha legitimációs szempontból kifogásolható is. Az új Alaptörvény nemhogy nem helyezkedett radikálisan szembe a „láthatatlan Alkotmánnyal”, hanem egyes elemeit kifejezetten, szövetszerűen beiktatta az új Alaptörvénybe. (Így például a hatalommegosztás a C) cikkbe, az alapjogok korlátozására vonatkozó „szükségességi és arányossági teszt” az I. cikkbe.) *Természetesen a korábbiakat megismételve ki kell emelnünk, hogy a „láthatatlan Alkotmány” új normatív tartalmat nem hozhat be a hatályos jogba; jogalkotó precedens helyett maximum jogértelmező precedenst jelenthet.*

A magyar jogi közbeszédben a láthatatlan alkotmány kifejezés értelme szinte letisztult: a láthatatlan alkotmány nem egyéb, mint az

Alkotmánynak az Alkotmánybíróság tevékenysége nyomán konkrétizálódó tartalma, amely egyúttal a testület jövőbeni munkájának keretét is szolgál (ILLÉSSY 2012).

A „láthatatlan” jelző lényegében azokra az általánosan elfogadott erkölcsi, morális alapelvekre utal, amelyek bármely alkotmánynak mögöttes indokai és elvei (RIXER 2012: 29–30). Azt is figyelembe véve, hogy az ezen elvek katalógusára vonatkozó közmegegyezés nincs kitéve jelentős változásoknak, ebből egyenesen következhet, hogy a történeti alkotmány láthatatlan alkotmánnyal történő azonosítása lehetséges. Még akkor is, ha ma a láthatatlan alkotmány alapvetően jogdogmatikai, jogelméleti kategóriaként merül fel, szemben a történeti alkotmány elsődlegesen jogtörténeti tartalmaival (RIXER 2012: 29–30). Ennek az állításnak nem mond ellent az a tény sem, hogy egyesek szerint jogtudományunkban a láthatatlan alkotmány tartalma pontosabban van kimunkálva, mint a történeti alkotmányé.

A volt Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök tehát abban bíz, hogy életművük nem vész el, hanem meghatározó marad az új Alaptörvény értelmezésekor is. Voltaképpen a húszéves alkotmánybíróági gyakorlatot nyilvánítja „történelmi alkotmánnyá”, amelyre – pontosabban: amelynek vívmányaira – az Alaptörvény értelmezésekor figyelemmel kell lenni. Ez persze minden bizonnyal ellentétes az alkotmányozói szándékkal (TECHET 2011).

Az Alaptörvény 4. módosítását követően merült fel, hogy a korábban hozott alkotmánybíróági határozatokra lehet-e (precedensként) hivatkozni (CSERVÁK 2013: 210–215). Igaz ez? A válasz összetett. Az Alkotmánybíróság határozatai nem jogalkotó, hanem jogértelmező döntések. Ezek jogi sorsa az értelmezett joganyag jogi sorsában osztozik.

Az Alkotmánybíróság azonban jogfolytonos szervezet, a korábbi törvény szerinti testülettel együtt. Ennek értelmében azt mondhatjuk, hogy abban az egyszerű esetben, ha egy alapjogot az Alaptörvény a korábbival lényegében szó szerint azonosan szabályoz, akkor automatikusan hatályban marad a korábbi értelmezés.

A nagyjából megegyező fogalmazásmód azonban önmagában kevés. Ha kortól és időtől elvonatkoztatunk, a következőket állapíthatjuk meg. Egy alapvető jogot sohasem önmagában értelmez a testület, hanem egyrészt a többi alapjoggal összevetve, másrészt a mindenkor alkotmány alapelvei, értelmezési útmutatói (akár kifejezetten a jogok korlátozására vonatkozó klauzulák) alapján. Az igazi nehéz szakmai kérdés mindig ott és akkor merül fel, ha két alapjog kerül kollízióba

egymással. Ha például a véleménynyilvánítás szabadságjoga szó szerint megegyező lenne egy új alkotmányban, de az azzal gyakran összeközösbe kerülő emberi méltósághoz való jog másképpen volna kodifikálva, már nem igaz, hogy a véleménynyilvánítás alapjoga és értelmezése automatikusan a korábbival megegyező.

Alapvetésnek tekinthető a hazai szakirodalomban Pokol Béla már említett elmélete, miszerint a jog négy rétegből áll. Ezek: az írott jogszabályok szövegrétege, a bírói jog rétege, a jogdogmatika/jogtudomány rétege, valamint az alkotmányos alapjogok rétege. Az Alkotmánybíróság általában az ország kiemelkedő jogtudósaiból (is) verbuválódik. Az AB-határozatok a jogi oktatás fontos részét képezik. Elmondhatjuk, hogy a testület infrastruktúrája, költségvetési helyzete, főállású tanácsadókkal való megerősítése, messze meghaladja a jogi egyetemi karok lehetőségeit. Ebből is adódóan a kölcsönviszony az alapjogok és a jogdogmatika rétege között számottevő, és a kettő között az Alkotmánybíróság dominál. Sőt (némileg kritikaként is elmondhatjuk), hogy a kettő között a határvonal elmosódik; az ideális jogról a jövőbeni jogalkotás fényében gondolkodó, de lege ferenda szemlélet a taláros testület által gyakorlatilag – szinte észrevehetetlenül – hatályos joggá válhat. Ezért érhet meg „külön misét” az a kérdés: mi a kötelező az AB-határozatból. Csupán a rendelkező rész? Ez voltaképp kiüresítené az AB érdemi hatókörét. Az indoklások azonban nagyon vegyes anyagot fognak össze. Például itt szerepelnek a szóban forgó ügyeket összefüggéseiben érintő jogszabályok paragrafusai. Amennyiben ezeket mind kötelezőnek tekinthetnénk, úgy lényegében az AB értelmezési gyakorlataként precedenserővel rendelkeznenek, és más jogszabályok fölé kerülnének a határozat indoklásába beállított normák.

*Varga Zs. András* veti fel költői kérdésként (deklaráltan a sommás válasz megadásától elzárkózva), hogy az AB határozatainak vajon melyik az erga omnes, mindenkire kötelező ratio decidendije, és melyik a „kevésbé kötelező” obiter dictum (VARGA 2004: 79). Álláspontom (Cservák) szerint ennek eldöntését tényleg nem szerencsés a tudományra bízni, célszerű volna jogszabályilag rendezni. (Mondjuk, az AB-határozatokból az indoklás elnevezésű szerkezeti egység két részre bontásával. Az egyikben lennének az idézett jogszabályok, melyek így nem lennének az AB által quasi alkotmányos rangra emelve.)

Leegyszerűsítve úgy sommázhathatjuk, hogy a testület határozatai, ha nem is az alapjogok, de a jogdogmatika, a jogtudomány rétegének részévé válnak. Főképp az olyan elvont, hatalmas történelmi fejlődé-

sen keresztülment és a szakma körében evidenciát képező fogalmak minimális kritériumai tekintetében, mint, mondjuk, a jogállamiság és a demokrácia.

Azon is érdemes elgondolkodni, hogy egy akár egyetlen szavazat-többséggel eldöntött ügyben talán a szoros többséggel eldöntött álláspont „legendás döntéssé” emelkedhet, viszont a különvélemények csupán jogirodalmi érdekességnek számítanak. Talán egy vokson múlik a helyzet, miszerint nem a különvélemény lesz a történelmi alapvetés, hanem a többségi döntés. Tudjuk azonban, hogy sok különvélemény (vagy párhuzamos indoklás) került be szinte alaptézisként a szakirodalomba, ami sokaknak hivatkozási forrásul szolgál. Valószínűleg így lesz ez a korábbi Alkotmány alapján született, és az Alaptörvény hatálybalépését követően nem automatikus hivatkozási forrásnak számító határozatokkal is.

A témát érintő közbeszédben azonban összemosódnak bizonyos fogalmak. Az Alkotmánybíróság nemcsak jogosult, hanem köteles is figyelembe venni korábbi határozatait, ha a jogszabályi környezet változatlan. Különösen az új Alaptörvény hatálybalépését követően elfogadott határozatokra utalok (Cservák) ezzel. De a korábbi Alkotmány alapján hozott döntésekkel gyökeresen szembemenni is aggályos volna. Ellenkező esetben ugyanis sérül a jogbiztonság. A jogalkotó (és egyedi ügyekben az állampolgár) ugyanis másképpen nem tudja magatartását a jog elvárásaihoz igazítani.

Figyelemre méltó, hogy Bragyova András alkotmánybíró 1995-ben írt, az akkor tervezett alkotmány koncepciójáról szóló művében (BRAGYOVA 1995: 286) azon álláspont mellett tett hitet, miszerint ha egy új alkotmány kifejezetten másként nem rendelkezik, úgy a korábbi alkotmány alapján hozott AB-határozatok hatálya megszűnik.

Az Alkotmánybíróság jogköreinek megnyirbálását hirdető siránkozók miatt meg kell említenünk még valamit. A testület eljárási rendje az új törvénnyel részben átalakult; a teljes ülés helyett főszebály az ötös tanácsban való ítélezés lett. Kérdés, hogy hosszú távon ez a reform be fog-e válni, mindenesetre az egyes tanácsok jogértelmezési gyakorlata a (korábbi) AB-határozatokhoz viszonyítva igen hektikus. Sajnálatosan előfordult ugyanis, hogy egy hasonló (de messze nem azonos!) ügyben évekkal ezelőtt hozott határozatot res iudicatának minősítve a tanács érdemben nem is foglalkozott az esettel. Úgy, hogy az AB-alapjogokra vonatkozó gyakorlatát teljességgel megtagadta ezzel. A politikai kihatású ügyekben az alapjogvédelemre szerfelett érzékeny testület így könnyen megszabadulhat a munkától

egy számára nem alapvető kérdésben, pedig a támadott jogszabály a korábbi „következetes” gyakorlat alapján komoly alkotmányossági aggályokat hordozott!

## X. ÖSSZEFOGLALÓ HELYETT

A jogos kételyek ellenére az új Alaptörvényben, lévén ez kombinációja a kartális és történelmi alkotmánynak, több pozitív vonást vélek, vélünk „felfedezni”, mint negatívát. Beleértve a „Preambulumot” és a „normatív” részt is. A magyar Alaptörvény egyik rendelkezése joggal szól arról, hogy az ítélezés során a jogalkotónak és a bíróságnak a „józan ész” kell követnie. Ezért az Alaptörvény 28. cikkének értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Ez szerintünk azt is tartalmazza, hogy az ún. történelmi alkotmányból csupán a sarkalatos törvények „szelleme” és nem a szava az irányadó. Vagyis ennek a ma is általánosan elfogadható szabályait kell (intencionálisan) figyelembe venni. Mérvadóak továbbá az Alaptörvényben felsorolt modern sarkalatos törvények. Ezek az Alaptörvény folytatásai. Ugyancsak mérvadóak az Alaptörvényben, ennek normatív részében, a modern európai és magyar jogfejlődésben elért és felsorolt alapjogok, emberi jogok, jogegyenlőségi szabályok. Ezek szerintem, szerintünk kiiktatják a nem sarkalatos jellegű és a magyar történelmi alkotmányozáshoz nem tartozó jogszabályokat.

Vezérfonál lehet a kérdés rendezéséhez a jog négyrétegűségének elmélete, melynek legmarkánsabb megfogalmazása Pokol Béla nevéhez fűződik. Ezen elmélet szerint, mint fentebb jeleztük, a jog az írott jogszabályok szövegrétegéből, a jogdogmatika rétegéből, a bírói jog rétegéből, valamint az alkotmányos alapjogok rétegéből áll. E gondolat mentén további distinkciókat tehetünk. A jog rétegei tekintetében ugyanis elkülöníthetünk jogalkotási és jogértelmezési rétegeket. Mivel azonban minden rétegnek – helyesen vagy helytelenül akár – lehetnek előbbi és utóbbi funkciói is, hasznosabb, ha mind a négy réteg vonatkozásában elkülönítünk jogalkotási és jogértelmezési szelvényeket is. (Tehát összességében nyolc szelvényről beszélhetünk.)

Természetesen elsődleges a jog szövegrétegének jogalkotási funkciója. A történelmi alkotmányosságra való visszautalás nem jelent új normatív tartalmat, csak a meglévő jogforrások nyitottsága esetén azok értelmezési „szelvényét”.

## IRODALOM

- Asztalos* László: Entwicklung des ungarischen Privatrechtswissenschaft im Zeitalter des Dualismus, EZM, Budapest, 1970
- Badó* Attila, *Bencze* Mátyás, *Bóka* János, *Mezei* Péter (szerk.): A jogrendszerek világa, Pro Talentis Universitatis Alapítvány, 2012, Az angol jog vázlata – folytonossága, történeti fejlődése, a precedensjog, a törvényi jog
- Beliznay* Kinga–*Mezey* Barna: Az Országgyűlés (In *Mezey* Barna – szerk.): Magyar alkotmánytörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 1996
- Bragyova* András: Az új alkotmány egy koncepciója, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995
- Cservák* Csaba: Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok, Patrocínium, Budapest, 2015
- Cservák* Csaba: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig: az alapvető jogok védelmének rendszere. Licium – Art, Debrecen, 2013
- Csink* Lóránt–*Fröhlich* Johanna: Egy alkotmány margójára, Gondolat Kiadó, Budapest, 2012
- Cszimadia* László, *Consuetudo*, Coings Handbuch, II/2. 582; *Zlinszky* János, Die Rolle der Gerichtsbarkeit des ungarischen Privatrechts vom 16. bis 20. Jahrhundert, in *Ius Commune*, 10, 1983
- Dell'Adami* Dezső: Magánjogi codificatióink és régi jogunk, Pest, 1865
- Felix Somló*: Juristische Grundlehre, Leipzig, Verlag von Felix Meiner, 1917
- Földi* András (szerk.): Összehasonlító jogtörténet, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2012, Alkotmányosság és jogállamiság, a jogállamiság kritériumai, kormányzás és közigazgatás
- Gábor *Máthé*: Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie (in Gábor *Máthé*–*Barna Mezey*, Hrsg., Kroatisch–ungarische öffentlichrechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie, Budapest–Zágráb, 2015
- Herbert *Küpper*: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendszerben, MTA Law Working Papers, 2014/46, 2–5.
- Herbert *Küpper*: A magyar jogi kultúra jellegzetességei jogösszehasonlító perspektívából, in A magyar jogrendszer állapota, szerk. *Jakab* András, *Gajdusчек* György, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016
- Horváth* Attila: A magyar magánjog történetének alapjai, Gondolat, Budapest, 2006
- Illéssy* István: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. <http://jura.ajk.pte.hu/print.php?cikk=5> (2012. 01. 15.)



- Jakab András–Szilágyi Emese*: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben, in *A magyar jogrend állapota* (szerk. *Jakab András, Gajdusчек György*), MTA TKJKI, Budapest, 2016, 243–321.
- Jerzy Wróblewski*: Legal reasonings in legal interpretation, 4. In *Logique et Analyse*, N. S. 1969. 45. Nauwelaerts, Louvain; Paris, 1969
- Marton Géza*: Versuch eines einheitlichen Systems der civilrechtlichen Haftung, *Archiv für die civilistische Praxis*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, Bd. 163, 1963
- Mezey Barna*: Magyar alkotmánytörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 1996
- Pócza Kálmán*: Alkotmányjogi eljárások összehasonlító elemzése. In (szerk.): *Jakab András–Körösenyi András*: Alkotmányozás Magyarországon és máshol, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012
- Pázmány Press*, Budapest, 2014, Belföldi közrend.
- Pokol Béla*: Jogelmélet, Századvég Kiadó, Budapest, 2005
- Raffai Katalin*: A közrend fogalma a nemzetközi és a belföldi kereskedelmi választottbíráskodásban, Pázmány Press, Budapest, 2014
- Rixer Ádám* (szerk.): Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Budapest, 2012
- Rixer Ádám*: A történeti alkotmány helye mai jogunkban, KRE–ÁJK Kiadvány, Budapest, 2012
- Schwarz Gusztáv*: Magánjogunk felépítése, MI, Budapest, 1883
- Schwarz Gyula*, in Márkus Dezső (szerk.): *Magyar Jogi Lexikon*, I. kötet, Pytheas, 1898
- Szabó Miklós*: Jogalkalmazás. In Szabó Miklós (szerk.): *Bevezetés az állam- és jogtudományokba*, Prudentia Iuris, Miskolc, 2012
- Szalma József*: A jogtudományok kutatási módszerei (Kutatásmódszertan), Patrocínium Kiadó, Budapest, 2016 (joghézag és analógia), 117–119.
- Szalma József*: A jó szokások (jó erkölcs) és a közrend megsértésének jogkövetkezmenyei a magyar jogban, *Magyar Jog*, 2011/11.
- Szalma József*: A precedensjogról, *Jogtörténeti Szemle*, MTA folyóirata, 2012/4.
- Szalma József*: Magyarország Alaptörvényéről, *Magyar Jog*, 2011
- Szente Zoltán*: Az Alaptörvény (2012–2015), in *A magyar jogrendszer állapota* (szerk. *Jakab András–Gajdusчек György*, Magyar Tudományos Akadémia – Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet), Budapest, 2016
- Szmodis Jenő*: A jogelvek néhány jogelméleti kérdéséről, *Jogtudományi Közlöny*, 2015/4.
- Techet Péter*: Az alkotmány jelentése (Jakab András könyvéről). *Kommentár* 2011/5. [http://kommentar.info.hu/iras/2011\\_5/az\\_alkotmany\\_jelentese\\_jakab\\_andras\\_konyverol\\_](http://kommentar.info.hu/iras/2011_5/az_alkotmany_jelentese_jakab_andras_konyverol_) (2012. 01. 15.)
- Tóth J. Zoltán*: Jogértelmezési módszerek a bírói gyakorlatban, *Jogelméleti Szemle*, 2009/4.
- Varga Zs. András*: Hatalommegosztás, állam- és kormányforma, Pázmány Law Working Papers, <http://plwp.eu/evfolyamok/2013/52-2013-05>, (2015. 09. 10.)
- Varga Zs. András*: Ombudsmanok Magyarországon, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004

Vörös Imre: A történelmi Alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában, Jogtudományi Közlöny, 2016/10.

Wenzel Gusztáv: A magyar magánjog rendszere, Pest, 1871

Wenzel Gusztáv: Az 1848 előtti magyar magánjog, Budapest, 1885

Werbőczy István: Tripartitum – a dicsőséges Magyar Királyság szokásjogának hármaskönyve, Téka Könyvkiadó, Budapest, 1990

Zétényi Zsolt: A történelmi alkotmány, Magyarországért Kulturális Egyesület, Budapest, 2009

Zlinszky János: Quellen und Literatur der Privatrechtsgeschichte Ungarns im XIX. Jahrhundert, Verlag Klostermann, Frankfurt am Main, 1997

### *Historical Constitution and interpretational questions of the historical Constitution in the light of the new Fundamental Law of Hungary*

The study deals with the influences of the historical Constitution of Hungary on the new Fundamental Law of Hungary from 2012. According to paragraph R) of the Fundamental Law, the historical Constitution represents a certain interpretational framework of the Fundamental Law. This clause of the Fundamental Law – a connection between the Constitution in force and the organic development of the Constitution – places the legal society in front of a challenge, which so far has not been experienced; in the sense of the obligations it represents for the system and in the sense of the historical Constitution – as an interpretational framework. The study aims to provide aid to the Reader to answer these questions and also to point out the importance of these questions.

*Key words:* Fundamental Law, constitutional law, historical Constitution, legal interpretation

### *Istorijski ustav i pitanja protumačenja ustava u svetlu novog Osnovnog zakona Mađarske*

Studija se bavi sa uticajima istorijskog Ustava Mađarske na novi Osnovni zakon, koji je usvojen 2012. godine Prema Paragrafu R) Osnovnog zakona, istorijski Ustav se pojavljuje kao neka vrsta okvira za protumačenje tokom protumačenja ostalih uredbi Osnovnog zakona. Ova odredba Osnovnog zakona – spoj važećeg kartalnog Ustava i organskih tekovina razvoja Ustava – stavlja društvo pravnika pred izazov koji do sada nije bio viđen, u smislu obaveza koje važeći pravni sistem mora ispoštovati; i u smislu primene istorijskog Ustava, kao oruđa za protumačenje. Rad prvenstveno pokušava da pruža Čitaocu stručnu pomoć u odgovoru na ova pitanja, kao i da ukaže na bitnost istih.



*Ključne reči:* Osnovni zakon, ustavnost, ustavno pravo, istorijski Ustav, pravno protumačenje

Beérkezés időpontja: 2017. 03. 08.

Elfogadás időpontja: 2017. 09. 15.



323.17:341

341.231:323.17

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

**Dr. Korhecz Tamás**

Alkotmánybíró, UNION Egyetem, Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok  
Kara, Újvidék  
tkorhecz@tippnet.rs

## A NEMZETISÉGI AUTONÓMIA FOGALMÁRÓL ÉS NEMZETKÖZI JOGI ALAPJAIRÓL<sup>1</sup>

*On the concept of national autonomy and on the legal foundation of  
national autonomy in integrational law*

*O pojmu nacionalne autonomije i o pravnim osnovama nacionalne  
autonomije u međunarodnom pravu*

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy betekintést nyújtson az Olvasónak a nemzetiségi autonómia fogalmába és formáiba, valamint hogy röviden ismertesse nemzetközi jogi megalapozottságát, politikai feltételeit és indokoltságát. Nemzetiségi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha létezik egy vagy több olyan köztisztviselő, intézmény, amely reprezentatív módon képviseli az adott nemzetiséget, továbbá ha ez az autonómia-testület az állam által ráruházott, az önazonossággal is összefüggő hatásköröket és közfeladatokat lát el, végezetül amennyiben ezt a hatalommegosztást a közjog keretében maga az alkotmány vagy (és) a törvények szabályozzák. A nemzetiségi autonómiaformákat általában két csoportba szokták sorolni. Ezek: a területi és a nem területi nemzetiségi autonómiák. A nemzetközi jog nem garantálja ugyan az autonómiához való jogot, de különféle egyezményeken és soft-law jellegű ajánlásokon keresztül támogatja az autonómiaformák esetleges törvényesítését.

*Kulcsszavak:* nemzeti kisebbség, önkormányzás, területi és személyi elvű autonómia, nemzetközi jog

### I. BEVEZETŐ

Az autonómia kérdése a berlini fal leomlása utáni két évtizedben kiemelt fontosságú nemzetpolitikai témának számított a Kárpát-me-

---

<sup>1</sup> Írásom az Autonómiák és regionális modellek Európában, Nemzetpolitikai ismeretek (szerk. R. I. Szakács, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged 2017, ISBN 978-963-306-519-8 ISSN 2064-4639) című tanulmánykötetben megjelent tudományos publikáció rövidített változata.

dence magyar közösségeinek körében. Noha a kisebbségi magyar autonómia politikai mozgósító ereje az utóbbi négy-öt évben lanyhulni látszik, létjogosultságát és esetleges pozitív hatásait a határon túli magyar politikusok többsége ma sem vitatja. Az autonómiáért folytatott politikai küzdelem gyakran szorította háttérbe a kérdéskörrel folytatott szakmai párbeszédet, sőt nemritkán a területen folyó kutatásokat is. A sok politikai szólam, pártprogram, autonómiakonceptió árnyékában aránylag kevés mérvadó kutatás és tudományos publikáció látott napvilágot az autonómiával kapcsolatban.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy betekintést nyújtson az Olvasónak a nemzetiségi autonómia fogalmába és formáiba, valamint hogy röviden ismertesse nemzetközi jogi megalapozottságát, politikai feltételeit és indokoltságát.

A nemzetiségi vagy kisebbségi autonómia fogalmának a meghatározása korántsem egyszerű feladat, hiszen sem a nemzetközi jog, sem a társadalomtudomány nem tartalmazza az autonómia általános érvényű definícióját. Mindazonáltal a definíciónak egyrészt megfelelően általánosnak kell lennie ahhoz, hogy a nemzetiségi autonómia különféle működő eseteit fedje, másrészt kellően konkrétnek ahhoz, hogy a fogalom tartalmi ismérveit megragadja, és a nemzetiségi autonómiát megkülönböztesse más társadalmi intézményektől és fogalmaktól. Maga az összetett szó ógörög eredetű, és az „auto” – magyar jelentése saját, önálló –, valamint a „nómosz” – magyar jelentése törvény, szabály, gyakorlat – szavakból áll, azaz az autonómia jelentése önálló törvényalkotás, saját szabályok szerinti élet, öntörvényűség (KÁNTOR 2013: 60). Noha a szakirodalomban ilyen kísérletekre is van példa, az autonómia fogalma nehezen elhatárolható olyan rokon fogalmaktól, mint az önkormányzás, öngazgatás, a devolúció, a hatalom decentralizációja, föderalizmus, regionalizmus. A néha öszszemosódó fogalmak közötti választóvonalat legtöbbször az képezi, hogy a nemzetiségi autonómia létrehozásának a célja egy nemzeti kisebbség identitásának a védelme, viszont a decentralizáció, a regionalizmus és az önkormányzatok létrehozása általában az államhatalom hatékony működésével és a demokrácia erősítésével függ össze. A fogalmi meghatározást az is nehezíti, hogy a nemzetiségi autonómia szuverén államok jogrendjén belül fejlődik, és ezen országok tételes jogának a nyelvezete következetlen: egyazon fogalmat gyakran más-más kifejezéssel jelöl. A témával foglalkozó szerzők is különbözőképpen határozták meg az autonómia fogalmát. Kovács Péter szerint az autonómia „(...) az állam és a kisebbség közötti hatalommegosztás

formája, amely keretében a kisebbség dönt, illetve részt vesz a döntéshozatalban bizonyos társadalmi területeken, amelyek az önazonossággal kapcsolatosak” (KOVÁCS 2000: 49–50). Georg Küpper definíciója értelmében az autonómia nem más, mint „(...) fennhatóság számos kisebbséget érintő kérdés fölött”, illetve „(...) a nemzetiségi jogok legmagasabb szintje” (BRUNNER–KÜPPER 2005: 385, 382). Győri Szabó Róbert értelmezése szerint az autonómia „(...) egy adott államban a többségi nemzettől eltérő identitású csoport bizonyos fokú önkormányzása: a kisebbség a saját ügyeit intézheti új állam létrehozása nélkül” (GYŐRI–SZABÓ 2006: 60). E tanulmány szerzője is kísérletet tett a nemzetiségi autonómia fogalmának a meghatározására, egyfajta szintézisét kínálva a különféle definícióknak:

*„Nemzetiségi autonómián olyan közjogilag szabályozott hatalom-megosztást értünk az állam és egy nemzetiség, illetve az általa megválasztott közttestület(ek) között, amely lehetővé teszi, hogy a nemzetiség az önazonosságát érintő számos kérdésben döntéseket hozzon, közfeladatokat lásson el” (KORHECZ 2015-1: 123).*

A fenti definíció alapján megállapítható, hogy nemzetiségi autonómiáról akkor beszélhetünk, ha létezik egy vagy több olyan közttestület, intézmény, amely reprezentatív módon képviseli az adott nemzetiséget, továbbá ha ez az autonómiatestület az állam által ráruházott, az önazonossággal is összefüggő hatásköröket és közfeladatokat lát el, végezetül amennyiben ezt a hatalommegosztást a közjog keretében maga az alkotmány vagy (és) törvények szabályozzák. Noha a fent leírt meghatározás jóformán minden ismert működő autonómiaira alkalmazható lehet, az autonómiák meglehetősen eltérnek egymástól, más szóval ahány autonómia működik, annyiféle konkrét autonómiamegoldásról beszélhetünk.

## II. AUTONÓMIAFORMÁK

A tételes jog alapján szabályozott és működő nemzetiségi autonómiák sok mindenben különböznek egymástól, mégis bizonyos közös ismérvek alapján a szerzők gyakran csoportosítják a nemzetiségi autonómiákat. A nemzetiségi autonómiaformákat leggyakrabban két csoportba szokták sorolni, ezek: a területi és a nem területi nemzetiségi autonómiák. Amíg az angol nyelvű szakirodalom leggyakrabban területi és nem területi nemzetiségi autonómiákat említ (SMITH

2014: 17), addig a magyar szakirodalom általában területi elvű és személyi (perszonális) elvű autonómiát említ (BOGNÁR 2007: 165). A megkülönböztetés és csoportosítás alapjául mindkét esetben az szolgál, hogy milyen elv mentén, milyen alapon határozzák meg a nemzetiségi autonómia jogosultjait. A területi elvű nemzetiségi autonómia esetében az autonómia mindazokat megilleti, akik egy bizonyos jogilag körülhatárolt földrajzi körzet lakói (lakóhely alapján). A nem területi vagy személyi elvű autonómia esetében az autonómiához való jog személyi jellemzők – identitás – alapján illeti meg az állampolgárok egy csoportját (SMITH 2014: 17, 19). Az autonómiához való jog meghatározásán kívül a két autonómiaformát az is megkülönbözteti, hogy az autonómiatestületek kire vonatkozóan gyakorolhatják a jogosítványukat. Amíg a területi elvű autonómiák az autonómia egész területén gyakorolják a hatáskörüket, minden természetes és jogi személy vonatkozásában, addig a személyi elvű autonómia esetében, az autonómiatestületek elsősorban az adott nemzetiséghez tartozó személyek vonatkozásában gyakorolhatják a jogosítványokat, az állam egész területén. Ugyanakkor arra is találunk példát, hogy a szabályozás a két elvet kombinálja, azaz a nemzetiségi autonómiatestület jogosítványait kizárólag az adott jellemzőkkel rendelkező személyek vonatkozásában gyakorolja, de csupán az adott, nemzetiségek által hagyományosan lakott földrajzi körzetben.<sup>2</sup> A nemzetiségi autonómiáknak a fentiekben vázolt duális felosztása megjelenik a legtöbb idézett forrásmunkákban és az irányadó nemzetközi dokumentumokban is, mint amilyen az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának 1999-ben kiadott, úgynevezett Lundi Ajánlásai.<sup>3</sup> Az alábbiakban részletesen ismertetjük a területi és személyi elvű autonómiák jellemzőit, különös tekintettel az autonómiatestületek megválasztására, hatásköreire – jogosítványaira és azok finanszírozására.

### *II.1. A területi elvű autonómia*

Ahogy már a fentiekben is megemlítettük, a területi elvű nemzetiségi autonómiák esetében a nemzeti kisebbség identitásának megőrzését szolgáló hatásköröket és közfeladatokat egy olyan szerv, autonómiatestület gyakorolja, illetve látja el, amelyet egy jogilag és

---

<sup>2</sup> Jó példa a területi és személyi elvű autonómia kombinációjára a szlovéniai magyarok személyi elvű autonómiatestülete, amely csupán a Muravidék magyarlakta önkormányzatainak a területén működik.

<sup>3</sup> Lundi Ajánlások, 1999: 12–14.

földrajzilag körülhatárolt területi egység lakosai választanak meg, hoznak létre. A területi elvű nemzetiségi autonómiák Európa hagyományos, nyugati demokráciáiban elterjedtebbek. A legismertebb példák között említhetjük Skócia és Wales autonómiáját az Egyesült Királyságban, a Feröer szigetek és Grönland autonómiáját Dániában, Katalónia és Baszkföld autonómiáját Spanyolországban, Dél-Tirol és Aosta völgyének autonómiáját Olaszországban, a német nyelvi közösség autonómiáját Belgiumban vagy az Åland szigetek autonómiáját Finnországban.

A működő területi elvű autonómiák esetében az autonóm terület lakosainak többsége egy nemzeti kisebbséghez tartozik, ám ettől függetlenül általában a terület minden állandó lakosa nemzeti hovatartozásától függetlenül vesz részt az autonómiatestület megválasztásában, létrehozásában (KORHECZ 1999: 25). A területi elvű nemzetiségi autonómiákat is csoportosíthatjuk aszerint, hogy azok beleilleszkednek-e az adott állam területi-közigazgatási szervezetébe (BRUNNER-KÜPPER 2005: 387–388). Ezen az alapon beszélhetünk szimmetrikus és aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiákról. A szimmetrikus területi elvű autonómiák esetében a nemzetiségek által lakott autonóm terület egyike az ország egész területét behálózó közigazgatási – önkormányzati – egységeknek (régiók, tartományok, megyék, körzetek stb.). Az autonómiát az különbözteti meg a többi területi egységtől, hogy döntő többségben egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek élnek a területén, és létrehozásának egyik célja a nemzeti kisebbség önazonosságának a megőrzése, jogainak érvényesítése. Az ilyen területi-közigazgatási egység azonban akkor tekinthető nemzetiségi autonómiának, ha közfeladatai és hatáskörei között olyanok is vannak, amelyek elősegítik az adott nemzeti kisebbség identitásának a megőrzését, nemzetiségi jogainak az érvényesítését.<sup>4</sup> Így például Olaszország területe húsz régióra osztozik, ezek közé tartozik az az öt autonóm régió is, amelyek többletjogosítványokkal rendelkeznek, elsősorban annak érdekében, hogy a területükön élő nemzetiségek megőrizhessék önazonosságukat és befolyásukat. Ezzel szemben az aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiák nem illeszkednek be az adott állam területi-közigazgatási szervezetébe, különleges, a többi területi közigazgatási egységgel nem azonos státusszal rendelkeznek. Tipikus példa erre Skócia esete az Egyesült Királyság területén. Skócia ugyan egyike az Egyesült Királyság négy történelmi egységének, de helyzete aszimmetrikus, és semmilyen mó-

<sup>4</sup> Lundi Ajánlások, 1999: 387.

don nem azonos Wales vagy Észak-Írország helyzetével, hogy Anglia helyzetét ne is említsük, hiszen Anglia semmilyen önálló jogosítvánnyal nem rendelkezik. A szimmetrikus és aszimmetrikus területi elvű nemzetiségi autonómiákon kívül a mérvadó szakirodalomban megjelenik egy harmadik kategória, a multietnikus területi elvű autonómia fogalma. Ezen olyan autonómiát értünk, amelyben nincs domináns nemzetiség, de az autonómia azért lett létrehozva, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségek jogainak hatékony érvényesítését, ilyen példa lehet a Vajdaság Autonóm Tartomány Szerbiában (BRUNNER–KÜPPER 2005: 388). A területi elvű nemzetiségi autonómiák legfőbb szerve rendszerint a szabadon, demokratikusan megválasztott képviselői szerv – helyi parlament. A helyi parlamenten kívül a területi elvű nemzetiségi autonómiáknak rendszerint van végrehajtó-közigazgatási szerve is, amely a helyi parlamentnek tartozik felelősséggel, sőt néha választott elnöke is van. Az autonómia szerveinek a megválasztásában általában aktív és passzív választójoga van a terület minden olyan nagykorú lakosának, aki állampolgársággal is rendelkezik, de ennek néha huzamosabb tartózkodás és tartós letelepedés is a feltétele. Mindenesetre a nemzeti etnikai hovatartozás nem feltétele a választójog megszerzésének, így általában nem okoz gondot annak meghatározása, ki az autonómia kedvezményezettje, kinek van aktív és passzív választójoga.

Ami a területi elvű nemzetiségi autonómiák hatáskörét és közfeladatait illeti a fent említett hatalommegosztás keretében, elmondható, hogy azok nagyon sokszínűek és különbözőek lehetnek. Általánosságban megállapítható, hogy az állami szuverenitást jelképező néhány terület kivételével, mint amilyen az állambiztonság és honvédelem, a monetáris politika és az államközi kapcsolatok, a többi állami hatáskör részben vagy egészében átruházható a területi elvű nemzetiségi autonómiákra. Az összehasonlító példák elemzése azt mutatja, hogy a területi elvű nemzetiségi autonómiák hatásköre nagyon különböző területeken érvényesül, és igen eltérő mértékben. Ezek az autonómiák a leggyakrabban talán a következő területeken rendelkeznek szabályozási (néha törvényalkotási) és végrehajtási-közigazgatási hatáskörökkel: közgyűjtemények, műemlékvédelem, közoktatás, iskoláskor előtti intézmények, szociális védelem, hivatalos nyelvhasználat, hagyományos foglalkozások, kisipar – kézművesség, erdő- és vízgazdálkodás, halászat, vadászat, turizmus, lakáspolitikai, regionális gazdasági fejlesztés. Tekintettel arra, hogy a központi állam és az autonómia hatásköreinek a szétválasztása korántsem könnyű és tel-



jes, hogy sok a megosztott hatáskör és közfeladat, az államszervezet hatékony és törvényes működése megköveteli, hogy legyenek olyan egyeztető intézmények, testületek, amelyek lehetővé teszik az esetleges hatásköri összeütközések feloldását. A területi elvű autonómia esetében ugyancsak sarkalatos kérdés a helyi kisebbségek védelme az autonómiatestületek esetleges jogsértéseivel szemben. Tekintettel arra, hogy az autonómiatestületek az autonóm terület minden lakosa irányába közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek, felmerül annak a veszélye, hogy ezeket a hatásköröket a helyi többség a helyi kisebbség kárára érvényesíti. Ezzel szemben jogvédelmet a rendes bíróságok és a különféle ombudsmanok biztosíthatnak, de felmerül olyan döntéshozatali mechanizmusok bevezetése is, amelyek egyes kérdésekben védelmet nyújtanak a helyi kisebbség számára az őket közvetlenül hátrányosan érintő döntések esetében.

Ugyancsak sarkalatos kérdésnek számít a területi alapú autonómia finanszírozásának kérdése. A területi autonómia pénzeléséhez szükséges forrásoknak arányban kellene lenniük az állam által átruházott közfeladatok és hatáskörök terület- és lakosságárányos költségeivel. A gyakorlatban a leginkább elfogadható és fenntartható megoldásnak az bizonyult, amikor egyes adók kivetését és megfizettetését az autonómia területén az autonómia hatóságaira ruházták, amivel biztosítható, hogy a helyi ügyekre fordított közpénzeket a helyiek teremtsék elő.

## *II.2. A személyi elvű autonómia*

Mint a fentiekben már megemlítettük, a személyi elvű autonómia esetében az autonómiához való jog a személyi jellemzők – identitás – alapján illeti meg az állampolgárok egy csoportját. Más szóval az autonóm hatásköröket és közfeladatokat egy (vagy több) olyan autonómiatestület gyakorolja, amelyet az egyazon nemzetiséghez tartozó személyek hoznak létre rendszerint lakóhelytől függetlenül (KORHECZ 1999: 25). A személyi elvű autonómia történelmileg hasonlóságot mutat a céhekkal, gazdasági és szakmai kamarákkal, az egyházzal, hiszen azok esetében is bizonyos személyi jellemzők, kompetenciák, csoport-hovatartozás alapján hoznak létre szervezeteket, és ezek a szervezetek gyakran közfeladatokat látnak el, jogot szereznek a csoport irányítására, érdekeinek a képviselőjére. A történelemben jártas magyar olvasó számára a személyi elvű autonómia megértése könnyebbé válik, ha azt a görögkeleti keresztény egyházak

helyzetével hasonlítjuk össze a XIX. századi Magyarországon. Ezek az autokefális, nemzeti egyházak autonóm módon szabályozták belső szervezetüket, de önállósággal rendelkeztek az iskolák működtetésében és fenntartásában is, közfeladatokat láttak el. Egészen a XIX. század végéig a szerb nemzetiségű diákok közoktatását Magyarországon a szerb görögkeleti egyház végezte, az általa fenntartott egyházi iskolákban, amelyek fenntartásához a magyar állam költségvetése is hozzájárult. A személyi elvű nemzetiségi autonómia ott is megvalósítható, ahol a területi elvű autonómia nem, azaz olyan kisebbségek esetében is, amelyek helyi szinten sem alkotnak többséget, nem élnek koncentráltan egy körzetben. A mai értelemben használt személyi elvű kisebbségi autonómia koncepciója két ausztrómarsista: Otto Bauer és Karl Renner nevéhez fűződik. Bauer és Renner felismerték, hogy a soknemzetiségű Monarchiában számos térségben a különféle nemzetiségek mozaikszerűen élnek egymással és egymás mellett, ezért ezeknek a közösségeknek az önszabályozása, önkormányzata nem valósulhat meg területi alapon, csupán a személyi elvű autonómián keresztül (SMITH 2014: 18). Mivel a személyi elvű autonómia nem követel területi elhatárolódást, nem merül fel a helyi kisebbség (országosan a többség) jogfosztásának veszélye, és az elszakadási törekvések felerősödése sem reális veszély. Rennerék elképzelését ugyan a Monarchiában nem törvényesítették, de száz évvel később, a berlini fal leomlása után a személyi elvű autonómia bizonyos formáit, más-más politikai érdekek által vezérelve, de törvényesítették Észtországban, Magyarországon, Szlovéniában, Horvátországban és Szerbiában is. Amíg Magyarországon a nemzetiségi önkormányzatokat nem a magyarországi nemzetiségek erőteljes politikai követelésére törvényesítették (VIZI 2015: 32), addig Szerbiában a nemzeti tanácsokat elsősorban a vajdasági magyarok politikai küzdelmének eredményeképpen legalizálták (KORHECZ 2015: 76).

A személyi elvű autonómiák esetében a leginkább sarkalatos kérdés a csoporthoz tartozás meghatározása. Vagyis annak a kérdésnek az eldöntése, hogy kit illet meg az autonómia, ki vehet részt az autonómiatestület megválasztásában, milyen személyes jellemzők alapján jogosult egy állampolgár az autonómiára. Fontos elvi kérdés az önkéntes identitásmegvallás. Ahhoz, hogy valaki részt vegyen a személyi elvű autonómia létrehozásában, annak általában önkéntesen meg kell vallania a nemzeti hovatartozását. Az önkéntes identitásválasztás és annak regisztrációja felveti azt a kérdést is, hogy a szubjektív önmeghatározáson túl szükség van-e valamilyen objektív mérhető és

igazolható személyes jellemző meglétére is, amely tárgyilagosan is igazolja a közösséghez tartozást, mint amilyen egy az adott közösségekben elterjedt személynév, a nyelvismeret vagy a nemzetiség kulturális életében való tevékeny részvétel. Az ideális megoldás egyrészt megköveteli az önkéntes azonosulást a közösséggel, másrészt korlátozza annak lehetőségét, hogy az egyén visszaélve ezzel, a közösséghez tartozás egyéni jellemzői nélkül a kollektív jogok hasznélvezője legyen (MAJTENYI 2003: 34–35). Annál inkább, hiszen az autonómia alapvető célja az identitás megőrzése (nyelv, hagyományok, kultúra), a közös identitás jegyeinek hiányában ezen jegyek megőrzésének szándéka értelmetlen. Hogy egy konkrét példával is jellemezzük a helyzetet: amennyiben valaki nem beszél magyarul, gyermeke (nyelvismeret híján) nem járhat magyar iskolába, miért kellene ennek a személynek szavatolni azt a jogot, hogy beleszóljon a magyar iskolákat irányító és fenntartó magyar autonómiatestület megválasztásába? A Magyarországon meghonosodott „etnobiznisz” kifejezés pontosan arra a jelenségre mutat rá, amikor egyéni anyagi érdek által vezérelve kíván valaki részt venni egyszer az egyik, másszor a másik nemzetiségi önkormányzat munkájában, noha személyi jellemzői alapján, objektív mérce szerint az illető nem is tekinthető az adott közösség tagjának (VÍZI 2015: 40–41).

Ami a személyi elvű autonómia közfeladatait, hatásköreit, jogosítványait illeti, el kell mondani, hogy azok az esetek többségében korlátozottabbak a területi elvű autonómiához viszonyítva. A személyi elvű autonómiatestületek leginkább a nemzeti identitáshoz szorosan köthető területeken gyakorolnak hatásköröket, mint amilyen az anyanyelvű oktatás, a művelődési élet megszervezése, a hagyományos ünnepek és emléknapok meghatározása, vallási kérdések, egyes nyelvhasználati kérdések, valamint esetenként bizonyos szociális szolgáltatások megszervezése.<sup>5</sup>

A személyi elvű autonómia esetében elterjedt gyakorlat, hogy egy-egy területen a hatáskörök, közfeladatok megoszlanak az állam (területi önkormányzatok) és az autonómiatestület között. Például a nemzetiségi iskolák tanterveinek elfogadása állami feladat, de az anyanyelvi tantervjavaslatot a nemzetiségi autonómiatestület készíti el.

A személyi elvű autonómia finanszírozása többnyire az állami költségvetésből átutalt támogatásokon keresztül történik. Ez nagyobb fokú függőséget és kiszolgáltatottságot okoz a területi elvű autonómiához képest. Elképzelhetőek olyan pénzügyi konstrukciók is, ame-

<sup>5</sup> Lundi Ajánlások, 1999: 13.

lyek adókiivetési jogot biztosítanak az autonómiatestület számára, de amennyiben ez többlet adóterhet jelentene a nemzeti kisebbség tagjai számára, ennek kedvezőtlen hatásai is lehetnének. Ezzel szemben az autonómiatestületek gyakrabban működnek különféle adományok segítségével, amelyek az adott nemzeti kisebbség anyaországától is érkezhettek.

### III. AZ AUTONÓMIA NEMZETKÖZI JOGI MEGALAPOZOTTSÁGA ÉS POLITIKAI ETIKAI INDOKOLTSÁGA

#### *III.1. A nemzetiségi autonómia és a nemzetközi jog*

A politikai életben gyakran fogalmazódik meg az a kérdés, hogy megilleti-e a nemzeti kisebbségeket az autonómiához való jog? Ha igen, milyen esetekben? Biztosítja-e a nemzetközi jog a székelyföldi magyaroknak a területi autonómiához való jogot? Joga van-e a vajdasági/délvidéki magyaroknak a személyi elvű autonómiára? Pozitív válasz esetében melyik nemzetközi szervezet kényszerítheti ki ezt a jogot az állammal szemben? A felvetett kérdésekre való tárgyilagos válasz egészen biztosan ki fogja ábrándítani a nemzetiségi autonómia pártolóit. Nincs egyetlen olyan többoldalú nemzetközi egyezmény sem, amely szavatolná az autonómiához való jogot, sőt még kevésbé beszélhetünk olyan nemzetközi szervezetről, amely ennek a jognak a kikényszerítését biztosíthatná. A fentiek ismeretében is érdemes megvizsgálni az autonómia nemzetközi jogi megalapozottságát, ugyanis a nemzetközi jog, ha nem is garantálja, de egyes egyezményeken és soft-law jellegű ajánlásokon keresztül támogatja az autonómiaformák esetleges törvényesítését. Az alábbiakban tömören és kivonatossan megemlítjük azokat a nemzetközi szervezetek által megfogalmazott jogi és politikai okmányokat, amelyek valamilyen módon említik és támogatják a nemzetiségi autonómiák törvényesítését. Az ENSZ keretében kevés olyan okmány született, amely bármilyen módon erősíthetné az autonómiaköveteléseket, mi több, a nemzeti kisebbségek identitásának a védelme is halovány említést kapott az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban, egyezményeiben. A legmesszebb az ENSZ Közgyűlése jutott, amely 1992-ben elfogadott egy nem kötelező határozatot a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek jogairól.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, General Assembly Resolution 47/135, adopted 18 December 1992. UN Doc.A/RES/47/135

E jogi nyelvezetű dokumentum 2. cikkének 3. bekezdése úgy fogalmaz, hogy a kisebbségeknek joguk van hatékonyan részt venni azoknak a döntéseknek a meghozatalában, amelyek őket érintik, ebbe pedig elsősorban az identitáshoz kötődő kérdések tartoznak.<sup>7</sup> Ez a rendelkezés ugyan nem közvetlenül az autonómiáról szól, de az autonómián keresztül is megvalósítható elvvel kapcsolatos. A határozatnak jogi ereje nincs, de politikai jelentősége van, és hűen kifejezi a nemzetközi közösség zömének álláspontját a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban a XX. század kilencvenes éveiben (SZALAYNÉ SÁNDOR 2003: 208).

A nemzetközi dokumentumok közül érdemes megemlíteni azokat is, amelyek a mai EBESZ, illetve korábban EBEE keretében fogalmazódtak meg. Közülük külön említést érdemel az EBEE 1990-ben megtartott koppenhágai értekezletének zárónyilatkozata, amely a 35. pontjában szavatolja a kisebbségeknek a hatékony részvételi jogát az identitásukhoz kötődő kérdésekben, amelynek közvetlenül említett megvalósulási formájaként a területi autonómiákat is megemlíti.<sup>8</sup> Ugyancsak fontos nemzetközi okmányoknak számít az EBESZ nemzeti-kisebbségi főbiztosának Lundi Ajánlása. Ez a dokumentum a kisebbségek hatékony részvételének egyik lehetséges formájaként tárgyalja a területi és személyi elvű autonómiákat.

A nemzeti kisebbségek jogainak nemzetközi jogi szabályozásában a legmesszebb kétségtelenül az Európa Tanács jutott. A legrégebbi európai nemzetközi szervezet keretében született meg az a két, többoldalú nemzetközi egyezmény is, amely a nemzeti kisebbségek védelmét szolgálja (SZALAYNÉ SÁNDOR 2003: 216). Először 1992-ben, az Európa Tanács elfogadta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját (a továbbiakban: Nyelvi Charta), majd 1995-ben

---

<sup>7</sup> „Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation” Article 2, paragraph 3.

<sup>8</sup> „The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities. The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned.”

a Keretegyezményt a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban: Keretegyezmény). Mindkét egyezmény 1998-ban lépett hatályba, de a precízebb nyelvezetű, választható kötelezettségeket tartalmazó Nyelvi Charta jóval népszerűtlenebb az európai államok között, mint a puhább, elasztikusabb nyelvezetű, keret jellegű vállalásokat megfogalmazó Keretegyezmény.<sup>9</sup> Az autonómia vonatkozásában számunkra mégis a Keretegyezmény az érdekesebb, hiszen ennek 15. cikke a nemzeti kisebbségek hatékony részvételével foglalkozik a közéletben. A cikk ugyan nem kötelezi az államokat az autonómia biztosítására, de a Magyarázó megjegyzések<sup>10</sup> értelmében a hatékony részvétel biztosítása történhet az önkormányzat különféle formáin keresztül is. Mi több, az egyezmény végrehajtásának csaknem húszesztendős monitoringja során egyértelművé vált, hogy a 15. cikk (hatékony részvétel) és az autonómia különféle formáinak biztosítása között közvetlen kapcsolat van (EIDE 2009: 139). A tagállamok időszaki jelentéseikben ugyanis a 15. cikk végrehajtásaként számoltak be az autonómia különféle működő formáiról, és a Keretegyezmény Tanácsadó Testületének jelentései is ehhez hasonlóan tárgyalták a kérdést (WELLER 2004: 73–76). Ennek alapján elmondható, hogy a 15. cikkben vállalt kötelezettség egyik elfogadható megvalósítását éppen az autonómia törvényesítése jelenti. Ebből ugyan nem következik az, hogy a Keretegyezmény megköveteli az autonómia biztosítását, de bizonyos feltételek teljesülése esetében üdvözli annak meglétét.

Az Európa Tanács, a már említett két nemzetközi egyezményen túl, számos soft-law jellegű ajánlást is elfogadott a kisebbségek védelme területén. Ezek között kiemelt helyen kell említeni a Parlamenti Közgyűlés néhány ajánlását. Közöttük elsősorban az 1201-es (1993. 02. 01.) Ajánlást (SZALAYNÉ SÁNDOR 2003: 215).

Végezetül érdemes röviden áttekinteni az Európai Unió és a nemzetiségi autonómia viszonyrendszerét. Noha az EU-ról szóló szerződés a közösség alapértékeként határozza meg a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét, az EU-nak nincs szabályozási jogosítványa a kisebbségi jogok területén, azaz nem alkothat jogot ezen a területen, vagyis a nemzeti kisebbségek jogai, beleértve az autonómiára való

---

<sup>9</sup> 2016. október elsejével bezárólag a Nyelvi Chartát 33 európai állam írta alá és ebből 25 cikkelyezte be. A Keretegyezményt ezzel szemben 43 európai állam írta alá, és ebből 39 becikkelyezte. Forrás: [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>10</sup> Magyarázó megjegyzések a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményhez. Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ETS No. 157).



jogot is, tagállami hatáskörben vannak (VÍZI 2013: 62). Más szóval az EU-nak nincsenek közös standardjai a kisebbségi jogok terén, így nincsenek az autonómia vonatkozásában sem. Az EU ennek ellenére „a koppenhágai politikai kritériumok” alapján már két évtizede ellenőrzi, csatlakozási feltételként számon kéri a csatlakozni kívánó államoktól a kisebbségi jogok megfelelő védelmét. A vonatkozó irodalom azonban nem tesz említést arról, hogy az EU bármelyik csatlakozó országtól megkövetelte volna az autonómia bármelyik formájának törvényesítését, sőt az is kétségbevonható, hogy képes lett volna lényegesen befolyásolni az államok kisebbségvédelmi törvénykezését általában (VÍZI 2013: 96–98).

### *III.2. A nemzetiségi autonómia politikai etikai indokltsága*

A nemzetiségi autonómia politikai és etikai szempontól is támogatható. Miért van szükség az igazságosság érdekében a különjogokon túl autonómiára is? Az első ilyen érv, amely az autonómia mellett szól, maga a demokrácia. A demokrácia lényegi eleme, hogy a közösséget érintő döntéseket az érintettek maguk hozzák meg az érvek és ellenérvek szabad, nyílt megvitatása után, ebből az következik, hogy az elsősorban a nemzetiséget érintő kérdésekben a döntéseket a nemzetiség tagjainak, illetve a nemzetiség képviselőinek kellene meghozniuk. Pontosabban ennek az érvek az értelmében széles körben elfogadott tétel szerint a demokrácia megköveteli, hogy a helyi ügyekben a helyi önkormányzat, tehát az érintettek, a helyi közösség képviselői hozzák meg a döntéseket, nem pedig a központi állam szervei. Vegyünk egy életszerű példát. Ki döntsön egy nemzetiségi iskola igazgatójának a kinevezéséről? Az országos oktatási minisztérium vagy a nemzetiségi önkormányzat? Elvárható-e az országos minisztériumot vezető minisztertől, hogy a kinevezés esetében a nemzetiségi oktatás érdekeit, a nemzetiségi iskola tanulóinak és szüleinek az érdekeit figyelembe véve döntsön? Aligha. Az oktatási miniszter alapvetően a többségi nemzethez tartozó választók bizalmából lett miniszter, azaz vagy érdektelen és tájékozatlan, vagy néha éppen ellenérdekel abban, hogy a döntése a nemzetiségi érdeket szolgálja. Ehhez hasonló a helyzet a nemzetiség nyelvén folyó oktatás tanterveinek, tanmeneteinek és tankönyveinek az esetében is, főleg ha azok olyan tantárgyakra vonatkoznak, mint az anyanyelv, a történelem vagy a zene. Az igazán demokratikus döntéshozatal ezekben az esetekben azt követeli meg, hogy ezeket a döntéseket az érintettek, vagyis a nemzetiség tagjaira,

az őket képviselő autonóm testületekre bízjuk. A demokratikus érven túl a nemzetiségi autonómia mellett szól egy második érv is, ami a közigazgatáshoz kötődik. A törvények alkalmazása és végrehajtása közigazgatási feladat. A közigazgatás feladata, hogy a törvény által előírt absztrakt viselkedési szabály konkrét társadalmi gyakorlattá váljon. Ez a folyamat megfelelő szakértelmet, adminisztratív kapacitást igényel. Ha a nemzetiségek önzonosságával összefüggő kérdésekben a jogszabályok alkalmazását és végrehajtását a központi közigazgatásra bízjuk, akkor azzal találkozhatunk szembe magunkat, hogy az érdektelenségen túl sokszor hiányozni fog a megfelelő szaktudás és kompetencia is. A megfelelő nyelvismeret, a kultúra, az oktatási és művelődési intézmények tevékenységének az ismerete nélkül a jó és kisebbségbarát törvények céljai sérülni fognak, a várt hatások elmaradhatnak. Pontosan ezért kell az ilyen törvények végrehajtását az adott nemzetiség helyzetét ismerő, azzal kapcsolatban szakismeretekkel rendelkező és motivált szervre bízni, nem pedig a sokszor elfogult és ellenérdekelt állami közigazgatásra (MAJTÉNYI 2003: 11–12). A nemzetiségi autonómia politikai etikai indoklottsága mellett talán a legnagyobb hatással a kortárs kanadai filozófus Will Kymlicka érvelt a *Multicultural Citizenship* című mérőföldkö fontosságú értekezésében (KYMLICKA 1995).

#### IV. ÖSSZEGZÉS

A nemzetiségi autonómia kérdése a rendszerváltás utáni évtizedekben központi helyet foglalt el a Kárpát-medencei magyar közösségek politikai életében. A politikai jelszavak és programok gyakran háttérbe szorították az autonómiával kapcsolatos kutatásokat és a fogalomhoz kötődő általános jogi és politikai ismereteket, műveltséget. Minden egyes működő autonómia sajátos egyéni jegyekkel rendelkezik, mégis általánosságban vagy a területi vagy a személyi elvű autonómiák közé sorolható be. A területi autonómiák inkább Európa nyugati országaiban valósultak meg, a személyi elvű autonómiák pedig inkább a volt keleti blokk országaiban nyertek létjogosultságot. Ez utóbbi autonómiák korlátozott eszköztárral rendelkeznek, kisebb önállóságot biztosítanak a nemzeti kisebbségek számára, egyúttal azonban nem követelnek területi elhatárolást, ennél fogva pedig kevésbé riogatnak az elszakadás veszélyével.



## IRODALOM

- BOGNÁR Zoltán 2007. *Autonómia nem kisiskolás fokon*. Regió, 1. 159–167.
- BRUNNER, Georg–KÜPPER, Herbert 2005. Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómiamodelleinek tipológiája = Kántor Zoltán–Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Budapest, Rejtjel.
- EIDE, Asbjørn 2009. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities = Kristin Henrard–Robert Dunbar (szerk.): *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspective*. Cambridge University Press.
- GYŐRI SZABÓ Róbert 2006. *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris.
- KÁNTOR Zoltán 2013. *Nemzetpolitikai ismeretek*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest.
- KORHECZ Tamás 1999. *A kisebbségi autonómiáról címszavakban*. Európai Utas, 4. 24–28.
- KORHECZ Tamás 2015-1. Nemzetiségi autonómiatörekvések az igazság, az igazságosság és a szabadság lencséjén keresztül = Rochlitz Bernadett (szerk.): *Igazság, igazságosság és szabadság*, Keresztény Értelmisségek Szövetsége, Budapest.
- KORHECZ Tamás 2015-2. National Minority Councils in Serbia = Malloy H. Tove–Osipov Alexander–Vízi Balázs (szerk.): *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford University Press.
- KOVÁCS Péter 1996. *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Budapest.
- KOVÁCS Péter 2000. *International Law and Minority Protection – Rights of Minorities or Law of Minorities?* Akadémiai Kiadó, Budapest.
- KYMLICKA, Will 1995. *Multicultural Citizenship*, Oxford University Publisher Clarendon Press, London.
- MAJTÉNYI Balázs 2003. Korlátozható-e az identitásválasztás szabadsága? = Halász Iván–Majtényi Balázs (szerk.): *Regisztrálható-e az identitás?* Gondolat, Budapest.
- SMITH, J. David 2014. Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges = Kántor Zoltán (szerk.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, L'Harmattan, Budapest, 15–23.
- SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet 2003. *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- VÍZI Balázs 2013. *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan, Budapest.
- WELLER, Marc 2004. Critical evaluation of the first results of the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998–2003) = *Filling the Frame – Five years of monitoring the Framework Convention for the the Protection of National Minorities*. Council of Europe Publishing, Strassbourg.

## JOGSZABÁLYOK – EGYÉB DOKUMENTUMOK

Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM), Status of Monitoring table – 1<sup>st</sup>, 2<sup>nd</sup>, 3<sup>rd</sup> and 4<sup>th</sup> Cycles, Updated – 20 September 2016, <http://www.coe.int/en/web/minorities> (Utolsó elérés: 2016. október 30.)

Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, <http://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>. (Utolsó elérés: 2016. október 30.)

*On the concept of national autonomy and on the legal foundation of national autonomy in integrational law*

The aim of the study is to present the Reader the concept and forms of national autonomy and also to provide a short overview on the legal foundation, political circumstances and necessity of the same. National autonomy exist when there is one or more public organizations, institutions which represent the given nationality, also if this institution carries out acts and public tasks which the state has transferred on it, and which acts are also connected to self-identification, and finally, if this division of power is regulated by the provisions of the Constitution and (or) by the law. National autonomy forms can be divided into two major groups: territorial and non-territorial autonomies. Even though international law does not guarantee the right to autonomy, it does encourages a possible legalization of national autonomy forms through various agreements and soft-law recommendations.

*Key words:* ethnic minorities, self-governance, territorial and personal autonomy forms, international law

*O pojmu nacionalne autonomije i o pravnim osnovama nacionalne autonomije u međunarodnom pravu*

Cilj ovog rada je da prikaže Čitaocu pojam i forme nacionalne autonomije i da daje kratak osvrt na pravne osnove, političke okolnosti i opravdanost istog. O nacionalnoj autonomiji se govori kada postoje jedan i/ili više javnih organa, institucija koje na reprezentativan način predstavljaju datu manjinu, zatim ako ova institucija obavlja delatnosti i javne zadatke koje mu je država prenela, a koje delatnosti imaju veze i sa samoidentifikacijom same institucije; i na kraju, ako ovakva raspodela vlasti je regulisana u javnom pravu kroz akte Ustava ili (i) zakona. Forme nacionalnih autonomija se uglavnom grupišu oko dve grupe: teritorijalne i neteritorijalne nacionalne autonomije. Iako međunarodno pravo ne garantuje pravo na autonomiju, ipak kroz razne sporazume i soft-law (soft-law) preporuke ohrabruje moguće legalizacije formi autonomije.

*Ključne reči:* nacionalne manjine, samouprava, teritorijalna i personalna autonomija, međunarodno pravo

Beérkezés időpontja: 2017. 05. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 05. 08.



Mgr. Deli Andor

· Jogász, az Európai Parlament képviselője

· andor.deli@europarl.europa.eu

## AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS SZERBIA: TÁVOLODÓ KÖZELSÉG?

*The European Union and Serbia: A Closeness Departing?*

*Evropska unija i Srbija: Udaljavajuća blizina?*

Szerbia az EU-csatlakozás kérdéseiből már tízet megnyitott, és ebből kettőt már ideiglenesen le is zárt. Az EU-ban azonban csatlakozási fáradtság tapasztalható, ugyanis az elmúlt időszakban néhány politikai döntés született, többek között Románia és Bulgária felvétele, noha ezek az országok nem voltak érettek a csatlakozásra. A bővítési fáradtságot tetézte a Brexit és Jean-Claude Junckernek, az Európai Bizottság elnökének kijelentése, miszerint nem lesz bővítés 2019-ig; mindez Szerbia számára nem kedvező. Mégis a Szerb Kormány, lévén, hogy a választásokkor nem történt politikai átrendeződés a parlamentben, megállás nélkül, töretlen lendülettel készíti elő a további fejezetek megnyitását is.

Szerbia esélye a csatlakozásra abban van, hogy az EU-tagok egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a biztonságpolitikának és a határok megvédésének. Szerbia mindkét esetben fontos ország.

Ami a kisebbségi kérdést illeti, voltak olyan hangok, amelyek azt szerették volna elérni, hogy Magyarország ebben a kérdésben keményen lépjen fel, azonban nem szabad lebecsülni azokat a folyamatokat és újdonságokat, amelyek Szerbiában folynak, tekintve, hogy Magyarország szomszédjai között vannak olyan országok, amelyek sokkal keményebben kezelnek egyes kérdéseket.

Bővítési csömörről akkor lehetne szó az EU-ban, ha egy ország minden csatlakozási pontot végigtárgyal, de mégsem vennék fel, Szerbia esetében ilyesmiről szó sincs, és egyre inkább közeledik az unióhoz.

*Kulcsszavak:* EU-bővítés, Nyugat-Balkán, bővítési fáradtság, bővítési csömör, tárgyalási fejezetnyitások, kisebbségi kérdés, kisebbségi akcióterv

Az Európai Unió bővítési politikája hivatalosan az egyik legsikeresebb EU-s politikaként van számon tartva. Ezt a sikertörténetet és a hozzá kapcsolódó lelkesedést azonban lassan felőrölte az idő, az EU-alkotmány csúfos bukása Franciaországban és Hollandiában, a

gazdasági válság fokozódása, és óvatosan talán még hozzátehetnénk: a román és bolgár, most már egyértelműen elhamarkodottnak tartott tagfelvétel is. Mára azt tapasztaljuk, hogy alaposan belefáradt az EU a bővítésbe. Ezt bizonyította a „hírhedt” 2014-es junckeri bejelentés, amely szerint 2019-ig nem várható újabb tagfelvétel. Ez sajnos nagyon rossz üzenet volt a Nyugat-Balkán országai számára. Tetézték mindezt az olyan folyamatok, mint a Brexit és a 2015-ös migrációs válság.

Ha már válság, kitérek Nikolas Sarkozy volt francia elnök gondolataira, illetve egy tavalyi beszédére. Szerinte a válsághelyzeteket senki sem kedveli, senki sem kívánja őket, viszont ha van bennünk egy kis bölcsesség, egy kis kreativitás, akkor ki tudjuk használni az ezekben rejlő lehetőségeket arra, hogy változásokat, folyamatokat gyorsítsunk fel rajtuk keresztül. Véleményem szerint valami ilyen történt az EU gondolkodásában is, látva a nyugat-balkáni országok és Szerbia szerepét, jelentőségét a balkáni migrációs útvonal vonatkozásában. Az EU-ban 2015 óta folyamatosan és egyre inkább fontos téma a közös védelmi politika, a biztonságpolitika és a külső határok védelmének kérdése. A közeljövőben ezekben a témakörökben az EU előre szeretne lépni. Ezt a hullámot kell a szerb kormánynak és a többi érdekelt országnak meglovagolnia.

Az eddigi jelzések és elsősorban a fejezetnyitások alapján elmondhatjuk, hogy talán pozitív irányban haladnak a dolgok. De tekintsük át, hogyan is áll Szerbia a tárgyalási fejezetekkel. Jelen pillanatban a 35-ből 10 fejezet áll nyitva, ezekből kettőt, az oktatás és a kutatás területére vonatkozót már ideiglenesen le is zártak. Mindezekből az utóbbi fél évben négy fejezet került megnyitásra, a meglevőknek majdnem a fele, ami mindenképpen jónak tekinthető, ha figyelembe vesszük, hogy a tárgyalások 2014 januárjában kezdődtek. Ugyanakkor ez azt is elárulja, hogy csupán a fejezetek megnyitásához is még legalább két év szükséges, ami korántsem jelenti azok kitárgyalását és lezárását.

Két hete nyílt meg a vámunióval foglalkozó 29. és a szerzői jogokkal foglalkozó 7. fejezet. A következő fél évben várható a 6. (gazdasági társulásokra vonatkozó szabályok) és a 30. (külkereskedelmi viszonyok és nemzetközi szerződések kérdése). A szerb fél pedig már elkészítette a tárgyalási kereteket a 4. (a tőke szabad áramlása), 9. (pénzügyi szolgáltatások, bankok és biztosítók), 17. (monetáris politika) és a 33. (költségvetési szabályok) fejezetekhez. Ezen túlmenően különösen érdekes a 31. fejezet témaköre, amely a közös kül- és

biztonságpolitikát tartalmazza, benne az orosz szankciók kérdésével, amelyet Szerbia a mai napig sem vett át az uniós álláspontok közül. Számos arra utaló jelet találunk, hogy a Soros észt EU-elnökség fokozottan foglalkozna ezzel a fejezettel is. Ez már csak azért is releváns, mert ha azt állítjuk, hogy az orosz–szerb viszony specifikus, akkor ugyanez elmondható az orosz–észt viszonyról is, csak épp ellentétes előjellel. Tehát mindent egybevetve, Szerbia számos kihívással és nehézséggel fog még találkozni, nem beszélve a koszovói dialógusról. Ezért is fontos, hogy nem indult be egy újabb választási ciklus, hanem a kormány megalakulásával újra megkezdődik a jogalkotási munka annak érdekében, hogy a szerb parlament is teljes gőzzel dolgozhasson, hiszen egyértelmű, hogy a megfogalmazott akciótervek teljesítésében jelentős a lemaradás, amit pótolni kell.

Hol van ebben a folyamatban a mi magyar közösségünk? A szerb országjelentés kapcsán voltak olyan magyar szélsőjobboldali megnyilvánulások, amelyek azt követelték, hogy mindaddig függesszék fel a csatlakozási tárgyalásokat, ameddig Szerbia nem produkál látványos eredményeket a kisebbségi jogok terén.

Ha diplomatikus szeretnék maradni, erre csak azt mondhatom, hogy nagyon rövidlátó szemlélet az ilyen, hiszen épp azt nem veszi figyelembe, amiről a csatlakozási folyamat szól. Mégpedig, hogy épp a csatlakozási tárgyalások a módja annak, hogy mielőbb előrébb jusunk. A jogállamiság erősítése, az akciótervek, így a Kisebbségi akcióterv végrehajtása is ehhez a folyamathoz tartozik. Ha az leáll, vagy ha azt leállítanánk, akkor ezek a folyamatok is megrekednének. Ki kell használnunk az eurointegrációs folyamat felhajtóerejét. Abban az esetben, ha ez a folyamat elakad, leállhat mindazoknak az aktusoknak a végrehajtása, amelyek kidolgozásában részt vettek saját közösségünk szakértői, politikusai és szervezetei. Ezek pedig, jól tudjuk, épp arra szolgálnak, hogy a tagság elnyeréséig erősebb jogi és gyakorlati keretet kapjanak az egyéni és kollektív kisebbségi jogok Szerbiában. És akkor még nem is érintettem a nagy erőfeszítésekkel helyreállított magyar–szerb viszonyt és azt a bizalmat, amely a két kormányzat között kialakult, s amelynek köszönhetően olyan alapvető problémáktól vagyunk megkímélve, amelyekről egy másik határon túli magyar közösség sem mentes: elég csak a kettős állampolgárság ügyét vagy a gazdasági segélycsomag kérdését említeni. Az előbbi jogilag lehetetlen Szlovákiában, az utóbbi pedig épp az elmúlt hetekben vált az ukrán nemzeti vonal célpontjává. Sokszor készpénznek tekintjük azt, hogy nálunk ezek a kérdések nem léteznek, és hajlamosak vagyunk

megfelekedni arról, hogy mekkora politikai erőfeszítéseknek köszönhető ez a „kegyelmi” állapot.

Visszatérve a címben szereplő kérdéshez, hogy vajon távolodik-e a közelség, úgy fogalmaznék, hogy sok még a tennivaló, és ez mindkét oldalra érvényes. Szerbiának sok feladata van és még több vár rá a csatlakozási tárgyalások és nyitott fejezetek számának növekedésével, de ugyanígy az EU-nak is komolyan el kell gondolkodnia a saját jövőképén. Az eddigi jelzések alapján úgy tűnik, hogy abba a jövőképbe beletartozik Szerbia és a többi nyugat-balkáni ország is. A bővítési fáradtság egy valóságos probléma, de tényleges bővítési csömörről csak abban az esetben tudnánk teljes bizonyossággal beszélni, ha végre lenne egy teljesen kész tagjelölt ország, letárgyalt, lezárt fejezetekkel, amelyet mindezek ellenére az unió mégsem hajlandó felvenni. Ameddig nem áll elő ilyen helyzet, azt kell mondanom, hogy a címbéli kérdésre, mármint, hogy Szerbia számára az európai uniós tagság távolodó közelség-e, egyértelműen nem a válasz.

### *The European Union and Serbia: A Closeness Departing?*

The lecture gives an overview of Serbia's eurointegrative processes while describing the dynamics and aspects of the processes. EU enlargement is still considered as being one of the most successful policies of the Union, though the happenings and political challenges of the past few years show that the integrative processes of the Western Balkans states are going to happen in a different manner than the usual. In case of Serbia, the question of time when the country will receive full membership has been asked numerous times and even there are views that full membership is actually an unreachable and a vaporous goal. The lecture confutes these doubts, while giving a review of the processes carried out so far, accounts for the opened chapters and also on those which are to be opened. Furthermore, the lecture provides an answer to the question why the integration is an important issue for the Hungarian community in Vojvodina. The rule of law, human and minority rights are the major measures of a country's readiness for integration. Serbia has taken on itself tasks which greatly serve the interests of the Hungarian community in Vojvodina. In other words, strengthening the legal framework of the country and better legal practices should be the goal of the community. A possible halt in the negotiations would lead to a halt in all the processes and measures which have been taken so far, which would definitely not serve the interests of the community. The pace at which Serbia will receive full membership will show the extent of enlargement willingness of the EU.

*Key words:* European union, Serbia, Hungarian community in Vojvodina



*Evropska unija i Srbija: Udaljavajuća blizina?*

Predavanje daje pregled evrointegracionih procesa Srbije, opisujući dinamiku i izgled tih procesa. Proširenje EU se još uvek smatra jednom od najuspešnijih politika Unije, mada dešavanja i politički izazovi poslednjih par godina ukazuju na to da će se ti procesi u slučaju Zapadnobalkanskih zemalja dešavati drugačijim tokom od uobičajenog. U slučaju Srbije, već bezbroj puta se postavilo pitanje kada će zemlja postati punopravna članica EU, čak postoje neka viđenja po kojima članstvo Srbije je zapravo nedostižan i ispariv cilj. Predavanje demantuje ove strepnje, dok daje osvrt na dosadašnji tok pregovora, na otvorena poglavlja i na one koje su pred otvaranje. Predavanje daje odgovor i na pitanje zašto je vojvođanskoj mađarskoj zajednici bitno priključenje. Pravna država, ljudska i manjinska prava su glavno merilo po kojoj se meri spremnost za pridruživanje jedne zemlje. Srbija je preuzela značajne korake na sebe, koje u velikoj meri služe i interese vojvođanske mađarske zajednice. Drugim rečima, cilj vojvođanskih Mađara bi trebao da bude ojačanje pravnih okvira države i bolja pravna praksa u vreme završetka integracionih procesa. Zastoj u procesima pridruživanja bi dovelo do toga da se zapne i u svakom započetom procesu i preduzetim merama, što ne bi služilo ni interesima mađarske zajednice, tj. ojačanju zajednice. Kojim tempom će se odvijati proces sticanja punopravnog članstva će biti i pravi pokazatelj volje za proširenje u Evropskoj uniji.

*Ključne reči:* Evropska unija, proširenje, Srbija, vojvođanska mađarska zajednica

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.



## Kalmár Ferenc András

· Fizikus, Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri  
· biztos  
· Ferenc.Kalmar@mfa.gov.hu

# AUTONÓMIA ÉS MAGYAR NEMZETPOLITIKA

*Autonomy and the National Politics of Hungary*

*Autonomija i nacionalna politika Mađarske*

Magyarország az Alaptörvényben kötelezettséget vállalt a kisebbségben élő magyarok iránt. Ez több szinten valósul meg, egyrészt Magyarország kezdeményező félként lép fel, másrészt kétoldalú megbeszéléseken hozzá szöbe a magyarság és az autonómia ügyét, harmadrészt nemzetközi fórumokon, az EU-ban próbál érvényt szerezni érdekeinknek. A fő cél a szülőföldön maradás és az asszimiláció megfordítása.

*Kulcsszavak:* kisebbség, Alaptörvény, megmaradás, magyar közösség, jogi kötelezettségek, asszimiláció

Az Alaptörvény előírja, hogy Magyarország felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, valamint támogatja közösségi önkormányzataik létrehozását. Az erre irányuló támogatás megvalósítása érdekében 2015. március 1-je óta dr. Szili Katalin miniszterelnöki megbízott személyesen működik közre a határon túli autonómia-ügyek egyeztetési eljárásaiban. Az autonómiatörekvések egyeztetési fórumaként 2004 óta működik a Kárpát-medencei Magyar Autonómia Tanács Tőkés László európai parlamenti képviselő elnökletével s az érintett közösségek politikai pártok, szakértők részvételével.

2010 után radikális változás történt a magyar nemzetpolitikában. Alapelvként kimondásra került, hogy a magyar nemzet világnemzet, és minden magyar számít, bárhol is él a világon. Ennek megfelelően az anyaország köteléket nyújt minden magyar közösség felé.

Célunk a szülőföldön való maradás és boldogulás, az asszimiláció megfordítása, csökkentése a közösségek megmaradása érdekében, a magyar kultúra megőrzése, gyarapítása. A célok eléréséhez gazdasági és jogi eszközök kellene. Az előbbieket az egzisztencia biztosítását

kell hogy szolgálják – ezért indultak a különféle gazdaságfejlesztési programok. A jogi keretek a jogokat kell hogy tartalmazzák.

A kisebbségi jogok lehetnek egyéniek és kollektívák. Mindkét jognak a biztosítása reményt nyújt a megmaradáshoz. Egyes országok államalkotó tényezőkné tekintik a területükön élő nemzeti kisebbségeket, ami a többség magatartását, valamint a jogalkotást is pozitívan befolyásolja.

Az elmúlt időszakban a Kárpát-medencében élő magyar közösségek, valamint a képviselőket ellátó pártok, érdekképviseletek – a lakóhelyük szerinti államok jogszabályaival összhangban – különféle formában megfogalmazták a személyi vagy területi autonómia, a helyi vagy autonóm közigazgatási szervek, illetve a különleges státusz létrehozása iránti igényüket. Ezen törekvések egyik fontos jogi alapja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) számú ajánlása, ami a szomszédos államokkal kötött alapszerződésekben jogi kötelezettségként is szerepel. Az ajánlás 11. cikkelye szerint:

„Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek.”

A Magyar Állam támogatja a külhoni magyarság megmaradására irányuló törekvéseket és az ehhez szükséges jogi lépéseket.

Semmi olyat sem kért még a külhoni magyarság, aminek ne volna precedense az EU-ban. Ne feledjük: minden jog az emberi méltóság védelme céljából ered.

Európai szabályozások:

- Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről
- Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája.

Az Európa Tanácsnak vannak ide vonatkozó irányelvei, ezek: a Gross-jelentés (2003), valamint a Kalmár-jelentés (2014). Ez utóbbi határozatát (Resolution 1985/2014) az Európai Parlament áttemelte a 2016. évi alapjogi jelentésébe.

A fentiek közül néhány bekerült a kétoldalú szerződésekbe is, és ezáltal kötelezővé vált a felek számára.

Az EU-ban a nemzeti kisebbségek kérdése nemzetállami hatáskörbe tartozik. Ezen próbál változtatni, reméljük, sikerrel, a Minority Safe Pack kezdeményezés.

Létezik magyar kérdés Európában. Szétesett Jugoszlávia, Cseh-szlovákia, leomlott a berlini fal. De a magyar kérdés nem oldódott

meg. Hét országban élünk, és európai keretek között keressük a megoldást. Elvárjuk, hogy szomszédjaink, barátaink megértsék problémáinkat, és ne az erő és a „*mi vagyunk birtokon belül*” elv alapján közelítsék meg őket. A mai Európában a nemzeti kisebbségek kérdése eleve nem kezelhető belügyként. Már nincs nyertes és vesztes ország vagy nemzet, és ebből kifolyólag nincs büntetőpad, ahova a magyarságot ültették a II. világháború után. Nincs jó és rossz nemzet, a kollektív bűnösség nem elfogadható. Egyenlő európai nemzetek vannak. A kontinensünknek és ezen belül is Közép-Kelet-Európának olyan kihívásokkal kell megküzdenie, hogy csak együtt, összefogva tudunk választ adni rájuk. A közép-kelet-európai nemzetek sorsa – tetszik vagy nem tetszik – össze van kötve. Sikeresek is csak együtt lehetünk. Ha széthúzás van, vesztesekké válunk. Ez utóbbi helyzetet pedig a következő generációk nem fogják nekünk megbocsátani.

Az összefogásnak az egymás iránti tiszteleten, egymás problémáinak a megértésén és ezek közös megoldásán, valamint a szolidaritáson kell nyugodnia.

### *Autonomy and the National Politics of Hungary*

In its Fundamental Law, Hungary obliged to take concern over Hungarians living as minorities on other territories. This is manifested on various levels: first, Hungary steps forward as an initiator; secondly, it queries the question of autonomy on bilateral meetings and finally, it safeguards the interests of the state on the international level. The major objective is to prevent and revert assimilation and encourage Hungarian minorities to stay at their homelands.

*Key words:* minorities, Fundamental Law, assimilation, Hungarian community, legal obligations

### *Autonomija i nacionalna politika Mađarske*

Mađarska u svom Osnovnom zakonu obavezuje se za brigu nad Mađarima koji žive u manjinskim zajednicima u dijaspori. Ovo staranje se manifestuje na više načina; Mađarska se pojavljuje kao inicijator sa jedne strane, sa druge postavlja pitanje autonomije na bilateralnim sastancima, a sa treće zastupa svoje interese na međunarodnim forumima. Glavni cilj je ostajanje na rodnoj zemlji i preokret asimilacionih procesa.

*Ključne reči:* manjine, Osnovni zakon, opstajanje, mađarska zajednica, pravne obaveze, asimilacija

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.



Pásztor Bálint

∴ Jogász, a Vajdasági Magyar Szövetség szerbiai parlamenti képviselője, frakció-  
∴ vezető  
∴ pasztorbalint@vmsz.org.rs

## NYELVI ÉS KISEBBSÉGI JOGAINK VÉDELME A KÖZTÁRSASÁGI PARLAMENTBEN

*Human and minority rights protection in the Parliament of the Republic  
of Serbia*

*Obrana jezičkih i manjinskih prava u Republičkom Parlamentu*

Egy nemzeti kisebbség helyzete nagymértékben függ a jogszabályi háttértől. Az, hogy a vajdasági magyarság milyen egyéni és kollektív jogokkal rendelkezik, elsősorban a szerbiai parlamentben elfogadott törvények függvénye. Az elmúlt bő tíz évben számos, a közösség jogait befolyásoló jogszabály került elfogadásra a belgrádi képviselőházban. Az alkotmány elismeri a kollektív jogokat, törvény rendelkezik a részarányos foglalkoztatásról, a Magyar Nemzeti Tanácsnak, nem egyesületként, hanem kisebbségi önkormányzatként tizenöt éves múltja van, a kormány eltörölte a kollektív bűnösség elvét. A jogérvényesítés folyamatában új elem a kormány által elfogadott külön kisebbségi akcióterv, amely konkrét feladatokat határoz meg a mindenkori szerbiai hatalom számára az ország uniós csatlakozásáig. A 23. tárgyalási fejezethez tartozó külön kisebbségi akcióterv megalkotásában a vajdasági magyar közösség képviselői tevékenyen részt vettek. A következő esztendőben számos, a magyar közösség szempontjából meghatározó jelentőségű intézkedést kell a szerbiai kormánynak és parlamentnek fogadatosítania. Módosul majd a nemzeti tanácsokról szóló törvény, a kisebbségi kerettörvény, a hivatalos nyelvhasználatról szóló törvény stb. Mindezek akkor lehetnek a jogérvényesítés hatékony eszközei, ha a magyarság parlamenti képviselői továbbra is tevékenyen és konstruktívan vesznek részt a jogalkotási munkában.

*Kulcsszavak:* nemzeti kisebbségek, kisebbségi jogok, jogalkotás, jogérvényesítés, parlament, törvény, külön kisebbségi akcióterv

Einstein, aki fizikus volt, azt mondta, hogy minden relatív. Így van ez a kisebbségi jogokkal is. Attól függ, honnan nézzük őket. Hogyha Dél-Tirol felől nézzük, akkor van némi lemaradásunk, ha pedig csak a Kárpát-medencében szemlélődünk, akkor meg azt kell megállapítanunk, hogy nem állunk olyan nagyon rosszul. Ami persze nem azt

jelenti, hogy ez úgy magától történt. Azt pedig még kevésbé jelenti, hogy hátra kell dőlni a fotelban, és azt mondani: jobban állunk, mint az erdélyi vagy a felvidéki, illetve a kárpátaljai magyarság, most már nekünk jó lesz így is. Végig kell menni azon az úton, amelyet definiáltunk a magunk számára.

A Kárpát-medencei nemzetrészek közül a vajdasági magyarság volt az első, amely megfogalmazta autonómiakoncepcióját. Ennek a feladatmeghatározásnak természetesen ezután is voltak különféle állomásai. A legutolsó állomása annak a kisebbségi akciótervnek a kidolgozása volt, amely kijelöli a feladatokat a mindenkori szerbiai kormány számára. Azokat a feladatokat, amelyeket az Európai Unióhoz történő fölzárkózás folyamatában el kell látni. Ebben a tekintetben vannak már eredmények, van előrehaladás, de nem holnap fog az ország az Európai Unió teljes jogú tagjává lenni, s egészen addig, amíg ez nem történik meg, a kisebbségi jogérvényesítés terén is vannak feladatok, elérendő célok. Azt követően pedig a kisebbségi jogérvényesítés terén odaérünk a végállomáshoz. Ezt bizonyítja az erdélyi és a felvidéki magyarság vagy a horvátországi szerbség példája. Tehát azt, amit meg tudunk valósítani addig, amíg az Európai Unió teljes jogú tagjává nem válik az ország, azt el is tudjuk érni.

Utána esetleg azért küzdhetünk, hogy a már elért eredmények megmaradjanak, és hogy a jogaink ne csorbuljanak. Számottevő előrehaladást azt követően biztosan nem lehet elérni, az ismert objektív okok miatt, amelyek az Európai Unió működéséből, illetve abból fakadnak, hogy az Európai Unió működésében a kisebbségi jogok milyen szerepet töltenek be. Ilyen szempontból nagy siker, hogy elfogadásra került a külön kisebbségi akcióterv. Nem volt ez magától értetődő, annak ellenére sem, hogy az Európai Unió nyomást gyakorolt a kormányra. Meg kellett fogalmazni a külön kisebbségi akciótervet. Hogy abban mi fog szerepelni, az nagymértékben az itt élő nemzeti közösségek képviselőitől függött. Nemcsak a parlamenti képviselőktől, hanem egyáltalán a kisebbségi közösségeknek és elsősorban a magyarságnak a politikai képviselőitől. Abban, hogy mi szerepel ebben a külön kisebbségi akciótervben, elévülhetetlen érdemeket szerzett Hajnal Jenő, illetve Nyilas Mihály, akik részt vettek ennek a dokumentumnak a kidolgozásában. A szerbiai parlamentnek pedig az a feladata, a kormányon kívül természetesen, hogy az abban foglaltak megvalósításra kerüljenek. Hiszen e feladatok nagy részének az elvégzéséhez törvényalkotási munkára van szükség, jogszabályokat kell módosítani, törvényeket alkotni, tehát a parlamentnek kell első-



sorban cselekednie ebben a tekintetben, akár a nyelvhasználati törvényről, akár a nemzeti tanácsokról szóló törvénymódosításról vagy pedig a kisebbségi kerettörvény módosításáról van szó. Természetesen ide tartoznak az oktatás, a művelődés és a részarányos foglalkoztatás kérdései is. Más nemzeti közösségek esetében adódnak még specifikus kérdések, problémák. Ilyen például a vallás kérdése. Vannak ugyanis olyan nemzeti közösségek, amelyek esetében a szabad vallásgyakorlás nem magától értetődő, mint például a vajdasági magyarság esetében. Ez elsősorban a román közösséget érinti, de a macedónt, a montenegróit és másokat is. A magyarság számára elsősorban az a fontos, hogy a jogi keretek rendben legyenek a nemzeti tanácsok működésére vonatkozóan, a részarányos foglalkoztatás jogi keretei is adottak legyenek, és hogy az oktatás kérdése megfelelő módon kerüljön szabályozásra. Ez néhány nagyon konkrét témakör, amely rövid időn belül a parlament napirendjére fog kerülni.

A nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításaival foglalkozó munkacsoport a tavalyi év legvégén alakult meg. Az imént általam említett két úrnak ebben is lesz szerepe és feladata. Emellett a kisebbségi kerettörvény módosításainak tervezete tavaly az év végén definiálásra került, lezajlott a közvita, és ha nem választási év lett volna az idej, mint ahogy sok eddigi esztendő is, akkor ez a törvény már elfogadásra is került volna. Emellett az oktatási csomag elfogadására ugyancsak sor kerül a közeljövőben. Ez az óvodától egészen a felsőoktatásig bezárólag új kereteket fog biztosítani. Szerbiában ugyanis ahol évente vannak választások, évente van új oktatási miniszter is, és minden egyes oktatási miniszter gyökeresen más koncepciót képvisel, mint az elődje. Ez sajnos nemcsak az oktatás terén jellemző, hanem a mezőgazdaság terén, és sok más szférában is. Természetesen az új koncepció új jogszabályi háttérrel kíván meg, ami azt jelenti, hogy újra kell írni mindent. Ez viszont kitűnő lehetőség számunkra, hogy a már kiharcolt eredmények belekerüljenek az újabb törvénybe is, illetve, hogy feszegessük a határokat, és újabb jogszabályokat sikerüljön kiharcolni a nemzeti tanácsoknak, meg egyáltalán, hogy a kisebbségi oktatás szabályozása megfelelőbb legyen a magyar közösség számára. Évről évre visszatérő kérdés a kisebbségi nyelven működő tagozatoknak az ügye az általános és középiskolákban, így van ez már tíz-egynéhány éve. Kivétel nélkül mindig az utolsó pillanatban szokott így vagy úgy eldőlni a dolog. Általában előrelépés történik olyan tekintetben, hogy sikerül kiharcolni újabb tagozatokat a kormányzat eredeti javaslatához képest. Nem könnyíti meg a dolgunkat az, hogy

Szerbia nincs olyan helyzetben sem gazdaságilag, sem politikailag, mint például Magyarország, hogy azt mondhassa a Nemzetközi Valutaalapnak, hogy arra van az ajtó, ki lehet fáradni. Rá vagyunk utalva a Nemzetközi Valutaalappal való együttműködésre. Az ország és a Nemzetközi Valutaalap eléggé lineárisan kezeli a leépítések kérdését akár az egészségügyről, akár az oktatásról van is szó. Amikor a kormány a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal tárgyal, akkor talán el lehetne mondani azt is, hogy a kisebbségi oktatás nem akkora költség, mint ahogy Washingtonból vagy valahonnan máshonnan látszik, és hogy nem lehet annyit megtakarítani pénzben, mint amekkorára károkat lehet azzal okozni, ha a kisebbségi oktatás területén tíz vagy tizenöt osztályt bezárnak ott, ahol évtizedek óta folyik magyar oktatás. Úgyhogy ezen a téren folyamatos a tennivaló, ez évről évre visszatérő probléma.

Azt is nagy előszeretettel el szoktam mondani a parlamentben meg ezeken a tárgyalásokon is, hogy egy kicsit furesának tartom – de szerencsére még a szerb sajtó is meg szokta írni kuriózumként –, hogy Közép- és Dél-Szerbiában vannak olyan iskolák – nem tagozatok, hanem iskolák! –, amelyeknek egy, két vagy három tanulója van, és ennek ellenére teljes kapacitással működik az intézmény, igazgatóval, tanári karral, titkárral, takarítóval és minden mással, ami egy iskola esetében szokásos. Ha az gazdaságos, akkor nyilván a kisebbségi oktatás terén is megoldhatóak, áthidalhatóak ezek a problémák. De valóban nagyon nagy nemzetközi nyomás nehezedik e téren a mindenkori szerbiai kormányra. Még valamikor 2008-ban láttam egy tanulmányt, amit a Világbank dolgozott ki Szerbiára vonatkozóan, és nem tévedés, akármennyire is abszurd módon hat, amit mondani fogok: az a tanulmány azt állapította meg, hogy Szerbiában nagyjából tízezer osztályt kell bezárni. Nem kisebbségit természetesen, hanem úgy összességében az egész ország területén, annak érdekében, hogy gazdaságosan működtetni lehessen az állami oktatási rendszert. Ez a kiindulópont, és ebből a szemszögből kell azt megvizsgálni, hogy amikor 13 osztályt meg szeretnének szüntetni, és hármat mégiscsak sikerül megőrizni, akkor az siker-e vagy kudarc. De ahogy mondtam – a fizika, a politika meg a jog itt kapcsolódik össze –: minden relatív. Akinek úgy tetszik, az úgy értelmezi, akinek meg az a politikai érdeke, hogy másképp értelmezze, az másképp értelmezi.

Ami a nyelvhasználati kérdéseket illeti, a már többször említett kisebbségi akcióterv részletesen rendelkezik arról, hogyan kellene a törvényt módosítani. És van még egy probléma, ami egy kicsit ide-

genül hat, jobban mondva megmosolyogtató. Ez ugyan egy szuverén ország, de az Európai Unióba tart, ezért minden törvénytervezetet el szoktak küldeni Brüsszelbe véleményezésre. Azt hallom mostanában a parlamentben meg a miniszterektől, hogy azért halad lassan a jogalkotási munka, mert Brüsszelben nem megfelelőek a kapacitások, és a szerbiai kormány sokat vár arra, hogy megérkezzen a vélemény Brüsszelből. Úgyhogy ilyen is előfordul. Nyilván az is megkönnyítene a törvények gyorsabb elfogadását, ha nem lenne minden év választási év, és nem menne el három-négy hónap a kampányra meg három hónap a kormányalakításra, s nem lenne szüksége a kormánynak arra, hogy bejáródjon. Ez körülbelül egy hónapot szokott igénybe venni, és akkor fejtegetni lehet, hogy abból az évből mennyi idő marad az effektív munkára, ha az augusztust meg a januárt leszámítjuk.

Így zajlik mindez elég régóta, ennek ellenére azt gondolom, hogy a kisebbségi akcióterv szempontjából is történt előrehaladás, persze van csúszás, van késés, és aki azt állítja, hogy nincs, az rózsaszín szemüvegen át szemléli a világot. Hogyne lenne késés, amikor az akcióterv azt föltételezi, hogy négyévente tartunk választásokat, a gyakorlatban viszont évente, és megállapítottuk, hogy hány hónap használható föl jogalkotási munkára. Ennek ellenére én már tavaly beszéltem ugyanezen a tanácskozáson arról, hogy a részarányos foglalkoztatás kérdése – a Kárpát-medencében eléggé egyedülálló módon – a kisebbségek esetében jogszabályba lett foglalva. Azóta el lett fogadva két rendelet, amely ennek a rendszerét szabályozza. Az önkormányzati és tartományi foglalkoztatottakról szóló törvényről van szó, illetve az annak alapján elfogadott két rendeletről. Azért lényeges nagyon a kisebbségi kerettörvény, mert noha Szerbiában nincsenek úgynevezett sarkalatos törvények, egyetlenegy lenne, mégpedig a Koszovó és Metóhia Autonóm Tartomány autonómiájára vonatkozó jogszabály, ha a szerbiai parlament elfogadta volna, de a szerb kormány ezt 2006 óta nem terjesztette a képviselőház elé. Véleményem szerint nem is fogja. Szóval ezt leszámítva nincsenek sarkalatos törvények a mi jogrendszerünkben. A kisebbségi kerettörvény azonban mégiscsak keret jellegű jogszabálynak számít. Ez a keret jellegű jogszabály fogja részletesen szabályozni a részarányos foglalkoztatás feltételeit, keretrendszerét, és ezért várjuk, hogy elfogadásra kerüljön ez a törvény, amelynek a közvitája lezárult már a tavalyi év végén. Az ősz folyamán a parlament elé kerül, és akkor nemcsak az önkormányzati és a tartományi hivatalnokokra, foglalkoztatottakra lesz érvényes, hanem keret jellegű jogszabályként a részarányos foglalkoztatás kérdésében is rendelkezni fog.

Ami még fontos lehet a következő időszakban, és a kisebbségi jogérvényesítésre mindenképpen hatást gyakorolhat, s ami természetesen szintén a parlament hatáskörébe tartozik: az alkotmánymódosítás kérdése, amit az új köztársasági elnök is emlegetett az elmúlt hetekben. Úgy két évvel ezelőtt megalakult a politikai rendszer reformjával foglalkozó munkacsoport a parlamentben. Mindegyik frakció bemutatta az elképzeléseit, így mi is. Ezután folytatódnia kellett volna a megbeszélésnek a szakma képviselőivel, a civil szférával, a nemzeti tanácsokkal, de aztán ez a kezdeményezés valahogy elhalt, a többi között azért is, mert akkor ugyancsak választások kiírására került sor. Ha viszont megnyílik az alkotmánymódosítás kérdése, ami reményeim szerint egy hosszabb folyamat lesz, és nem úgy fog lezajlani, mint 2006-ban, akkor ez nagy lehetőség a mi számunkra, hiszen vannak konkrét elképzeléseink a kisebbségi jogérvényesítésre vonatkozóan is, másra vonatkozóan is, de most itt a tanácskozás témájából kiindulva én annál maradnék, hogy miként lehetne a jogi kereten módosítani, illetve javítani.

Azzal kezdtem, hogy új kormánya van az országnak tegnap este kilenc óra óta. Nem szeretném persze az aktuálpolitikát belevinni a tanácskozás témái közé, hiszen nem ezért jöttek el Önök, de úgy gondolom, kedvező számunkra, hogy olyan miniszterelnöke lett az országnak, aki valóban fontosnak tartja a nemzeti kisebbségek ügyét. És ez nem szólam vagy deklaratív kinyilatkoztatás a részemről – ugyanis minden korábbi miniszterelnök elmondta ezt a megválasztása előtt –, hanem azt hangsúlyozom, hogy ezúttal valóban egy olyan ember áll a kormány élén, aki a köztársasági kisebbségi tanács elnöki tisztségét töltötte be az elmúlt tizenegy hónapban, konkrét tapasztalatai vannak a vele való együttműködésről a Magyar Nemzeti Tanácsnak is. Az ő minisztériuma dolgozott a már többször emlegett kisebbségi kerettörvényen, illetve a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításain is, úgyhogy azt gondolom, nem a sokadik téma lesz fontosságát illetően a kormány munkájában a kisebbségek ügye, hiszen a kormányfő különös érzékenységet tanúsít iránta. Ez talán valamelyest megkönnyíti a helyzetünket, de ne legyenek nagyon nagy illúzióink. A kiindulópont viszont mindenképpen jobb, mint az elmúlt években bármikor, amikor valóban nulláról kellett kezdeni annak az elmagyarázását, hogy kik is a nemzeti kisebbségek, és milyen jogok is illetik meg őket a hatályos törvények értelmében.

Összefoglalva mindezt, úgy gondolom, hogy ha figyelembe vesszük mindezeket a kérdéseket, ha figyelembe vesszük, hogy a szerbiai al-

kormány, még a hatályos is, elismeri a kollektív jogokat, ha figyelembe vesszük, hogy törvény rendelkezik a részarányos foglalkoztatásról már most is, ha figyelembe vesszük, hogy a nemzeti tanácsnak, a Magyar Nemzeti Tanácsnak nem civil szervezetként, nem egyesületként, hanem az alkotmányban említett módon tizenöt éves múltja van, ha figyelembe vesszük, hogy eltörlésre került a kollektív bűnösség elve, akkor nem lehetünk teljes mértékben elégedetlenek a helyzetünkkel. Ugyanakkor az európai uniós csatlakozás egy olyan lehetőségrendszer biztosít számunkra a következő években, amellyel élni kell, és amellyel élni is szeretnénk annak érdekében, hogy a kisebbségi akciótervben megfogalmazott vállalásokat a mindenkori szerbiai kormánynak teljesíteni kelljen. Akkor valóban elmondható lesz majd, hogy még tudunk javítani a jogszabályi háttéren. A törvények alkalmazása pedig más lapra tartozó kérdés, amely az uniós csatlakozás folyamatában szintén egyre nagyobb jelentőségű lesz, és a mindenkori szerbiai kormány, illetve a parlament nem tudja majd figyelmen kívül hagyni a saját vállalásait.

### *Human and minority rights protection in the Parliament of the Republic of Serbia*

A minority's situation greatly depends on the legal background of the state of affairs. Personal and collective rights of the Hungarian minority community in Vojvodina thus effectively depend on the laws adopted in the Serbian Parliament. During the last ten years, numerous regulative acts have been adopted in the Parliament, which have an effect on the Hungarian community in Serbia. The constitution recognizes collective rights, there are legal acts which regulate proportional employment, The National Council of the Hungarian Ethnic Minority looks back to a fifteen-year old past – not as an association, but as a minority parliament, the Government has abolished the notion of collective guilt. A new element is the Action Plan for the exercise of the rights of national minorities, adopted by the Serbian Government, and which concretely sets the objectives and tasks which Serbia has to carry out till the moment of EU membership. The representatives of the Hungarian national community have had an active part in the making of the Action Plan. In the years to come, the Government and the Parliament will have to carry out numerous tasks which are important for the Hungarian community. The Law on the National Councils of Ethnic Minorities, the framework law on minorities, the Law on Official Language Usage and others will have to be amended. These could represent an effective tool in the sphere of legality and legal practice, in case the MPs of the Hungarian community will continue to actively and constructively take part in the lawmaking processes.

*Key words:* national minorities, minority rights, legal practice, legality, Parliament, law, Action Plan for the exercise of the rights of national minorities

*Odbrana jezičkih i manjinskih prava u Republičkom Parlamentu*

Situacija neke manjine u mnogome zavisi od pravne pozadine stanja na terenu. Personalna i kolektivna prava sa kojima mađarska nacionalna manjina raspolaže u Vojvodini prvenstveno zavisi od usvojenih zakona u srpskom Parlamentu. U proteklih deset godina u Skupštini su se usvojile mnoge regulative, koje imaju uticaj na prava mađarske zajednice. Ustav priznaje kolektivna prava, postoje zakonske odredbe koje regulišu proporcionalno zapošljavanje, Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine ima petnaestogodišnju prošlost – ne kao udruženje, već kao manjinski parlament, Vlada je ukinula načelo kolektivne krivice. U pravnoj praksi i pravovaljanosti novi element predstavlja Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, koji je usvojila Vlada Republike Srbije, i koji načelno konkretizuje zadatke Republike, koje ona mora da izvrši do trenutka pristupanja Uniji. Tokom izrade Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina za 23-e poglavlje aktivno učešće su uzeli i predstavnici mađarske nacionalne manjine. U godinama koje dolaze, Vlada i Skupština će morati da izvrše mnoge, za mađarsku nacionalnu zajednicu bitne zadatke. Izmeniće se Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, okvirni zakon o manjinama, Zakon o službenoj upotrebi jezika itd. Ovi mogu biti efektivna oruđa u domenu legaliteta i pravnoj praksi, ako će se narodni poslanici mađarske zajednice i u budućem aktivno i konstruktivno učestvovati u radu stvaranja zakona.

*Ključne reči:* nacionalne manjine, manjinska prava, pravna praksa, pravovaljanost, parlament, zakon, manjinski akcioni plan

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.

Nyilas Mihály

· Jogász, a Tartományi Kormány alelnöke, tartományi titkár, a Vajdasági Magyar  
· Jogász Egylet (VMJE) elnöke  
· mihalj.njilas@vojvodina.gov.rs

## SZAKMAI EGYÜTTMŰKÖDÉSÜNK ÚJ FÓRUMA: A VAJIDASÁGI MAGYAR JOGÁSZ EGYLET

*A new forum of competency collaboration: The Association of  
Hungarian Lawyers in Vojvodina*

*Novi forum stručne saradnje: Udruženje vojvođanskih mađarskih  
pravnika*

Tavaly alakult meg a Vajdasági Magyar Jogász Egylet (VMJE), a vajdasági magyar jogászok és joghallgatók szakmai szervezete. Célja a tagság szakmai erősítése, az utánpótlással való törődés, harc a szakma jobb elismeréséért és a hasonló nemzetközi szervezetekkel való együttműködés. Az egyletnek már most 107 tagja van, és célja, hogy minél több vajdasági magyar jogász és joghallgató váljon tagjává. Az egylet idén tanácskozást szervezett *Magyar jogásznak lenni Vajdaságban* címmel, és az év végén kerül ki a nyomdából a jogot népszerűsítő kiadványa, a *Jogász ABC*.

*Kulcsszavak:* Vajdasági Magyar Jogász Egylet (VMJE), egyesület, jogász, joghallgató, egylet, utánpótlás, Jogász ABC, tanácskozás

A VMJE, vagyis a Vajdasági Magyar Jogász Egylet 2016-ban megalakult új civil szervezet, melyet tizenketten (Berényi Ernő, Búcsú Árpád, dr. Dudás Attila, dr. Fejős István, dr. Letsch Endre, mgr. Miavec Béla, Nágel János, Nyilas Mihály, Szakállas Zsolt, Szilágyi Miklós, dr. Szűcs Magdolna és dr. Várady Tibor) azért hívtunk életre, hogy önkéntes alapon összefűzzük e gyönyörű szakma és hivatás magyar művelőit a Vajdaságban. Mindannyiunkat, akik bírók, ügyészek, ügyvédek, közjegyzők, végrehajtók, ezek munkatársai, vállalati, intézményi, közigazgatási jogászok, vezetők, közéleti szereplők, tudományos dolgozók, jogászok bármilyen munkahelyen vagy munkanélküliek, akár még joghallgatók is vagyunk. A Vajdaságban vagy attól távol élünk, de vajdasági magyaroknak valljuk magunkat.



Mit szeretnénk? Egyé szerveződve, egyénileg és közösségileg erősödni. Erősödni szakmailag. Erősödni a magyar jogi szaknyelv használatában. Erősödni kapcsolatrendszerünkben. Egyengetni és segíteni fiatal kollégáink életpályáját, átadva nekik tapasztalatainkat, valamint folyamatosan dolgozva az utánpótláson és az utánpótlással. Együtt dolgozni a minőségi jogászmunka, szakmánk megbecsülése és elismerése érdekében. Egymást szakmailag támogatni és segíteni, ötvözve a jogelméletet és -gyakorlatot. Véleményeinkkel, ötleteinkkel és javaslatainkkal részt venni a jogalkotási folyamatokban. Felvenni a kapcsolatot és együttműködni a hozzánk hasonló hazai, magyarországi, határon túli magyar és külföldi szervezetekkel. Tanácskozásokat szervezni a nekünk fontos témákban. Mielőbb kiadói tevékenységbe kezdeni, és pótolni a vajdasági magyar jogi szakirodalomban tapasztalható űrt. Szakmánkkal jobban és eredményesebben segíteni a magyar emberek és a magyar közösség boldogulását szülőföldünkön. Nem utolsósorban megismerni egymást és közelebb kerülni egymáshoz. Sokat barátkozni!

Taglistánk folyamatosan bővül. Büszkék vagyunk arra, hogy éves tagtoborzási akcióink eredményeként jelenleg már 107 tagot számlálunk. Céljaink megvalósításához sokan kellünk a felsorolt tevékenységek hordozóiként és hasznélvezőiként egyaránt. A kezdet kezdetén tartunk, és jelenlegi legfontosabb feladatunk, hogy meggyőzzük a vajdasági magyar jogászokat: köztünk a helyük. Mindenkinek, aki egyetért a leírtakkal és azonosulni tud céljainkkal, köztünk a helye! Akkor leszünk erős szakmai szervezet, ha mindannyian, magyar jogászok a Vajdaságban, csatlakozunk! Egyletünk tagjává válni pedig egyszerű: honlapunkon ([www.vmjje.org.rs](http://www.vmjje.org.rs)) a Tagfelvétel menüpontra kattintás után, egy kis kitöltődsi és 24 órán belül már meg is van a tagság, amint az egyesület vezetősége elektronikus szavazással jóváhagyja.

Ízelítő eddigi munkánk eredményeiből és a terveinkből:

Egyletünk ez év februárjában *Magyar jogásznak lenni Vajdaságban* címmel Újvidéken szervezett sikeres tanácskozást, amelynek 78 részvevője volt. Az előadók közül dr. Várady Tibor nemzetközi jogász *A többnyelvűség mint valóság a jogban* címmel tartott előadást, Berényi Ernő bíró pedig a magyar nemzeti kisebbség részvételi arányát ismertette igazságügyi rendszerünkben. Előadásában arra helyezte a hangsúlyt, hogy motiválja a fiatal kollégákat, hiszen kevés a magyar anyanyelvű bíró és ügyész, s az egész vajdasági magyar jogásztársadalmat az elöregedés fenyegeti. Búcsú Árpád bíró az



igazságügyi szervek szervezeti felépítését és hatáskörét ismertette, Szakállas Zsolt pedig a Szerb Kormány kisebbségvédelmi cselekvési tervének jogi vetületeit mutatta be. Ezt követően *A magyarok jogvédelme a Kárpát-medencében* címmel a budapesti Kisebbségi Jogvédő Intézet igazgatója, Csóti György tartott előadást.

Ez év végén kerül ki a nyomdából első kiadványunk *Jogász ABC* címmel, melyet általános iskoláink hetedik-nyolcadik osztályos, valamint gimnáziumaink és középiskoláink magyar diákjainak szánunk, de könyvünk olyan laikus (nem jogász) olvasók figyelmére is számít, akik nem ezt a korosztályt képviselik. A gazdagon illusztrált kiadvány három fejezetben (Közjog, Magánjog és Büntetőjog) kívánja olvasmányosan népszerűsíteni a jogot, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy fiataljainkat középiskolai tanulmányaik befejeztével erre a pályára irányítsa. A kötet másik funkciója az ismeretterjesztés, tehát hogy a fent körvonalazott célcsoport megismerje alapjogait, és útbaigazítást kapjon az egyes jogkategóriákról.

### *A new forum of competency collaboration: The Association of Hungarian Lawyers in Vojvodina*

Vajdasági Magyar Jogász Egylet (VMJE – the Association of Hungarian Lawyers in Vojvodina) was founded last year as a specialized organization of Hungarian lawyers and law students in Vojvodina. The goal of the Association is to strengthen its membership, the concernment of future lawyers, fighting for a better position and recognition of lawyers in general, and cooperation with similar international organizations. The Association already counts 107 members, and the aim is to broaden the organization's membership. This year the Association held a meeting, where the state of affairs of Hungarian lawyers in Vojvodina was analyzed, and at the end of the year it will publish an edition titled *Jogász ABC (Legal Alphabet)*.

*Key words:* Vajdasági Magyar Jogász Egylet, association, lawyer, law student, *Jogász ABC*, meeting

### *Novi forum stručne saradnje: Udruženje vojvođanskih mađarskih pravnika*

Vajdasági Magyar Jogász Egylet (VMJE – Udruženje vojvođanskih mađarskih pravnika) je počeo sa radom prošle godine, kao stručna organizacija vojvođanskih mađarskih pravnika i studenata prava. Cilj udruženja je ojačanje članstva, briga o novom pokoljenju pravnika, borba za bolje priznanje struke i saradnja sa sličnim međunarodnim organizacijama. Udruženje već broji 107 članova, a cilj je da se što više vojvođanskih mađarskih pravnika i studenata priključi organizaciji. Ove godi-

ne udruženje je organizovao sastanak o stanju vojvodanskih mađarskih pravnika, a na kraju godine će se objaviti i izdanje pod nazivom Jogász ABC (Pravna Abeceda).

*Ključne reči:* Vajdasági Magyar Jogász Egylet (VMJE – Udruženje vojvodanskih mađarskih pravnika), udruženje, pravnik, student prava, Jogász ABC (Pravna Abeceda), sastanak

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.

Vukašinović Éva

∴ A tartományi polgári jogvédő/ombudsman kisebbségek védelmével megbízott helyettese (2009–2017)  
∴ eva.vukasinovic@gmail.com

## A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK ÉRVÉNYESÍTÉSÉRE VONATKOZÓ CSELEKVÉSI TERV

A nyelv- és íráshasználathoz való jog és a közszektorban való megfelelő képviseltséghez való jog megvalósulása

*Action plan for the exercise of the rights of national minorities*

The right for official language usage and the right for legal representation in the public sector

*Akcionni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*

Pravo na upotrebu maternjeg jezika i pisma i pravo na pravno zastupništvo u javnom sektoru

*Az Európa Tanács kisebbségi keretegyezményi tanácsadó bizottsága fogalmazta meg azt a cselekvési tervet, amely a kisebbségekre vonatkozik. Védi szabadságát és jogait. A tartományi ombudsman a Cselekvési terv második fejezete alapján vizsgálódott. Ennek tárgya a hátrányos megkülönböztetés. Az országban egy sor jogi aktus védi a kisebbségeket, lehetővé teszi, és szabályozza az ombudsman munkáját. Az ombudsman vizsgálódásai számos kérdésre terjedtek ki, és panaszok is érkeztek hozzá. Hátrányos megkülönböztetésről panaszoknak a kisebbségi polgárok, amelyek különösen a munka világában fájdalmasak. Mégis az ombudsman jogait csökkentették a Vajdasági Autonóm Tartomány Statútumában 2014-ben.*

*Kulcsszavak:* Európa Tanács, ombudsman, egyenjogúság, jogvédelem, kisebbségi nyelv ismerete, a személynév használata, kétnyelvű személyi igazolvány

A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó cselekvési terv tartalmazza azokat a stratégiai célokat, amelyeket az Európa Tanács kisebbségi keretegyezményének tanácsadó bizottsága fogalmazott meg, és amelynek megvalósítása a nemzeti kisebbségek szabadságának, valamint jogainak érvényesítésekor észlelt problémák elhárítása végett szükséges.

A tartományi ombudsman a Cselekvési terv 2. fejezete szerint (A hátrányos megkülönböztetés tilalma – Gyors és részletes válaszadás a polgári jogvédő, a tartományi ombudsman, valamint a jogegyenlőségi biztos jelentéseire és ajánlásaira) illetékes mindazokban a kérdésekben, amelyek összefüggésbe hozhatók a nemzeti kisebbségek jogaival. A Cselekvési terv szerint megfelelő támogatásban kell részesíteni a szóban forgó intézményeket, hogy hatékonyan tudják feldolgozni a beérkezett panaszokat, illetve hogy azok elérhetővé váljanak a nemzeti kisebbségek számára.

*Összhangban törvényes felhatalmazásával, amely feljogosítja arra, hogy vizsgálatot folytasson, illetve betekintést nyerjen az emberi jogok állapotába, felfedje a meglévő problémákat, s javaslatot tegyen a megoldásukra (Tartományi képviselőházi rendelet a tartományi polgári jogvédőről – ombudsmanról, VAT Hivatalos Lapja, 37/2014, 40/2014 és 54/2014.)* a tartományi ombudsman felkutatva, hogy a tartományi titkárságokban foglalkoztatottak hány százaléka beszéli azokat a kisebbségi nyelveket, amelyek hivatalos használatban vannak (ezek a magyar, szlovák, horvát, román és a ruszin nyelv).

Az ombudsman ugyancsak választ keresett arra a kérdésre, hogy a tartományi szervezetben – bizonyos munkahelyeken – foglalkoztatási feltétel-e a kisebbségek nyelvének ismerete, valamint, hogy a foglalkoztatottak miként bizonyították a szóban forgó nyelvek ismeretét.

A kutatás eredményei szerint a tartományi közigazgatás 13 szerve közül mindössze 5 olyan akadt, ahol szabályzatba foglalták a kisebbségi nyelvismeret szükségességét ahhoz, hogy a jelölt betölthessen bizonyos munkaköröket. Ezekben az esetekben is – a legtöbb helyen – a kisebbségi nyelvtudás csupán egy idegen nyelv ismeretének alternatívájaként szerepelt. Egy esetben sem volt pontosan meghatározva, hogyan kell a jelölteknek bizonyítaniuk a kisebbségi nyelv ismeretét, és nem szabták meg a nyelvtudás szintjét sem. Ugyancsak elmarasztalendő tény, hogy nem határozták meg: azon személyek közül, akik a közigazgatási eljárást vezetik, hánynak kell beszélnie a hivatalos használatban levő kisebbségi nyelvet.

A tartományi ombudsman ajánlásokat juttatott el a tartományi közigazgatási szervezetekhez annak érdekében, hogy hárítsák el a hivatalos nyelvhasználat terén tapasztalt hiányosságokat, illetve tegyenek lépéseket annak érdekében, hogy a törvényben előírányzott szervezetben következetesen alkalmazzák a nemzeti kisebbségek hivatalos használatban levő nyelvét és írásmódját. (A tartományi ombudsman I-NM-1-21...31/2015 sz. ajánlásai, kelt. 2015. 05. 20.)

A Szerb Képviselőház 2016 márciusában törvényt hozott az autonóm tartományokban és a helyi önkormányzatokban foglalkoztatottakról. (Törvény az autonóm tartományokban és a helyi önkormányzatokban foglalkoztatottakról – Az SZK Hivatalos Közlönye, 21/2016. sz.) A törvény kimondja, hogy a jelentkezők számára minden munkahely egyenlő feltételekkel érhető el, viszont a foglalkoztatás alkalmával gondot kell viselni a nemzeti és a nemi összetételre, valamint a fogyatékosokra, mert a foglalkoztatottak megoszlásának a lehető legnagyobb mértékben tükröznie kell a helybeli lakosság összetételét.

A törvény kádernyilvántartás vezetését irányozza elő, amelyben fel kell jegyezni az anyanyelvvvel kapcsolatos adatokat, de ez csak akkor hajtható végre, ha a dolgozó beleegyezését adja abba, hogy nemzeti hovatartozását nyilvántartásba vegyék. (A foglalkoztatott nem köteles e kérdéssel kapcsolatban nyilatkozni.) A kádernyilvántartásba be kell írni azt is, hogy milyen nyelven szerezte meg a jelentkező az általános, a középiskolai és a felsőfokú képesítését.

A törvény alapján kormányrendelettel határozták meg a munkahelyek besorolásának mércéit (Az SZK Hivatalos Közlönye, 88/2016. sz.), valamint a foglalkoztatottak munkahelyi leírásának kritériumait. Azokon a munkahelyeken, ahol a foglalkoztatottnak közvetlen szóbeli és írásbeli kapcsolatot kell tartaniuk a polgárokkal, a foglalkoztatás külön feltételeként a jelentkezőnek ismernie kell a kisebbségek nyelvét és írásmódját. Szintén kormányrendelettel határozták meg a munkahelyek betöltésére vonatkozó belső és nyilvános pályázati eljárást. Egyenlő szakképesítés esetén a nemzeti kisebbségek soraiból kikerülő pályázó részesül előnyben.

## PÉLDÁK A TARTOMÁNYI OMBUDSMAN GYAKORLATÁBÓL

### *A roma nemzeti közösség tagjaira vonatkozó affirmatív intézkedések*

A tartományi ombudsman eljárást folytatott annak kapcsán, hogy visszaélésekről érkeztek információk a roma nemzeti kisebbség tagjai számára előirányzott affirmatív intézkedések alkalmazása során. Az affirmatív intézkedések bizonyos előnyjogokat hivatottak biztosítani ezen kisebbség tagjai számára a középiskolai és az egyetemi beiratkozáskor, valamint az egyetemi diákotthonokban történő elhelyezéskor. A lefolytatott eljárás során kiderült, hogy a Roma Inklúziós Iroda és a Roma Nemzeti Tanács bizonylatot ad ki arról, hogy valaki a roma

nemzeti közösség tagja, és ez a bizonylat biztosítja az előnyjogokat pályázáskor.

Az ombudsman véleménye szerint (A tartományi ombudsman I-NM-1-40/2013 sz. ajánlása, kelt. 2013. 12. 09.), a Szerb Köztársaságban nincs jogalapja annak, hogy bizonylatot adjanak ki bárki-nek a nemzeti hovatartozásáról. A kisebbségek teljes egyenrangúsá-gát szolgáló külön intézkedésekre való jog kizárólag a polgárnak a nemzeti hovatartozásra vonatkozó egyoldalú, személyes és bármikor visszavonható kijelentése alapján valósítható meg, összhangban a Szerb Köztársaság Alkotmánya 47. szakaszával, amely így hangzik: A nemzeti hovatartozás kinyilvánítása szabad. Senki sem köteles nemzeti hovatartozásáról nyilatkozni. A külön választói névjegyzék adatait kizárólag a nemzeti kisebbségek tagjainak aktív vagy passzív választói joga gyakorlása céljából lehet felhasználni, s egyetlen tör-vény sem írja elő annak lehetőségét, hogy a külön választói névjegy-zékek adatait a nemzeti kisebbségek egyéb jogainak gyakorlása cél-jából felhasználják. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény (Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 72/2009., 20/2014. – AB döntés és 55/2014. szám) 49. szakasza értelmében A választói különnévjegyzékben levő adatok kiemelt védelmet élveznek. Tilos és büntetendő a választói különnévjegyzék adatainak mindennemű hasz-nálata, kivéve a nemzeti tanács megválasztása és a nemzeti kisebb-ségek egyéb jogainak érvényesítése céljából, ha ezt törvény vagy az autonóm tartomány jogszabálya előírja. Éppen ezért nincs jogi alapja annak, hogy a nemzeti tanács korlátozza vagy feltételekhez kösse a nemzeti kisebbség tagjai bármelyik jogának gyakorlását a külön vá-lasztói névjegyzékbe való feliratkozásról szóló igazolás kiadásával. Ennek értelmében a tartományi ombudsman álláspontja szerint nincs jogalapja annak, hogy az Oktatási Minisztérium előirányozza azt, hogy a roma nemzetiségű jelöltek a kérelemhez bizonylatot csatolj-a-nak nemzeti hovatartozásukra vonatkozóan.

A tartományi jogvédő meglátása szerint az észlelt szabálytalansá-gok miatt az alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban levő külön előírásokra van szükség, amelyek alapján megállapíthatóvá válik a középiskolákba meg a felsőoktatási intézményekbe való iratkozáskor, hogy mely esetekben igazolt a kisebbségekre vonatkozó külön krité-riumok alkalmazása.

*Nikolinci/Alibunár: a kisebbségi nyelv ismerete az orvos esetében*

Terepi munkája során Nikolinci helyi közösség képviselői a helység egészségvédelmére panaszkodtak a kisebbségi ombudsmanhelyettesnek. Amellett, hogy az orvos csak heti egy-két alkalommal rendel, főként az idősebbek számára külön gondot okoz az, hogy az orvos nem beszél a román nyelvet. Az alibunári egészségház igazgatója válaszában utalt az észszerűsítés okozta nehézségekre, hangsúlyozván, hogy a község 10 településének 10 egészségházában összesen 14 általános orvos dolgozik, ilyen körülmények között nem tudják biztosítani, hogy románul beszélő orvos rendeljen Nikolinciban, az egészségügyi nővér azonban tud románul. Az igazgató beszámolt a munkaszervezés módjáról, hangsúlyozván, hogy az összhangban van az érvényes előírásokkal.

A tartományi ombudsman véleménye (A tartományi ombudsman I-OP-1-342/16. sz. ajánlása, kelt. 2016. 08. 09.) szerint az alibunári egészségháznak a jövőben a megüresedett munkahelyek betöltésekor gondot kell viselnie arra, hogy az új foglalkoztatottak ismerjék a román vagy a szlovák nyelvet, melyek hivatalos használatban vannak a község területén. Ily módon a szolgálat átszervezésével fokozatosan elérnék, hogy ott, ahol azok a nemzeti kisebbségek képezik a lakosság többségét, amelyek nyelve hivatalos használatban van, közvetlen kapcsolatot tudjanak teremteni orvosukkal. Az ombudsman a kisebbségek részarányos foglalkoztatásának, valamint a hivatalos használatban levő kisebbségi nyelv ismeretének a szükségességére hívta fel a figyelmet.

*Újvidéki Egyetem: a személynév használata*

A felsőfokú oklevél elismerése céljából B. V. a letett vizsgákról szóló bizonylatot kért a Mezőgazdasági Karon. A kiadott bizonylaton helytelenül volt feltüntetve a vezetéknev, ezért követelte, hogy azt helyesen, magyar nyelven írják le, úgy, ahogyan az egyetemi leckeönyvben és minden más dokumentumban szerepel. Az anyakönyvekben a panasztevő vezetékneve magyar nyelven, mint „Brusznjai” van beírva, és férjhezmenetelig minden okmányban így szerepel a név. A kiadott bizonylatban a vezetéknevet „Брусзнуаи” alakban tüntették fel, tehát cirill írásmóddal, egy (y) latin betűvel, olvashatatlan formában. A kérelmet azzal a megindoklással vetették el, hogy nem tudják magyarul feltüntetni a nevet, mivel a szoftver csak a szerb nyelvű cirill írásmódot teszi lehetővé.

Az ombudsman felszólította a Mezőgazdasági Kart, hogy nyilatkozzon a beadványról. Válaszában a kar dékánja sajnálatát fejezi, hogy nézeteltérésre került sor az egyetemistaszolgálat referense és a panasztevő között, hangsúlyozván, a bizonylatokat cirill írásmóddal adják ki, de ha a kérelemben az áll, hogy magyarul írják be a nevet, azt mindenképpen megteszik. Ennek értelmében a kar a kérelemmel összhangban adta ki a kért bizonylatot, tehát az eljárás folyamán elhárította a tapasztalt jogsértést.

### *Kétnyelvű személyazonossági igazolvány*

Az újvidéki polgár azzal a panasszal fordult a polgári jogvédőhöz, hogy a személyazonossági igazolvány kérelmezésekor választásra kényszerült, melyik nyelven írják be a személynevet az új elektronikus dokumentumba. Kiemeli, hogy addig kétnyelvű igazolványa volt, kétnyelvű anyakönyvi kivonatot és állampolgársági bizonylatot nyújtott át.

Az újvidéki rendőrség válaszában kiemeli, hogy az anyakönyvi kivonatban a kérelmező neve szerb és magyar nyelven van beírva, valamint hogy az új személyazonossági igazolvány kiadására vonatkozó kérelmében az ügyfél szerb nyelven tüntette fel a nevét.

A kifogás kapcsán, miszerint a polgárnak választania kellett, hogy szerb vagy magyar nyelven írják-e be nevét az új elektronikus személyi igazolványába, a tartományi ombudsman kiemeli, hogy az érvényes jogszabályok értelmében a kisebbségi közösségek tagjainak joguk van követelni, hogy személyes okmányaikban kisebbségi nyelven szerepeljen a személynevéük. A Szerb Köztársaság Alkotmányának 79. szakasza értelmében: „A nemzeti kisebbségek tagjainak joguk van [...] saját nyelvükön használni családi és utónevüket.” Ez a jog tehát nem a kétnyelvű dokumentumok kiadására vonatkozik, hanem a kisebbségi nyelven íródott személynévre. Konkrét esetben joga volt kérni, hogy a személyi igazolványba magyar nyelven írják be a nevét, ami nem egyenlíthető ki a két nyelven feltüntetett beírással.

## ÖSSZEGZÉS

A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó cselekvési tervben a diszkrimináció tilalmával foglalkozó fejezet stratégiai célja a nemzeti kisebbségek tagjai számára a jogok és szabadságjogok azonos feltételekkel való érvényesítése a Szerb Köztársaság egész te-



rületén, valamint a tolerancia fejlesztése és a diszkrimináció megakadályozása. A tartományi ombudsman a tevékenység egyik hordozója a köztársasági polgári jogvédővel és az egyenlőségvédelmi biztossal együtt. A tevékenység eredménymutatói: a polgári jogvédő részéről a közhatalmi szervekhez intézett ajánlások száma, valamint azon ajánlások száma, amelyeket a közigazgatási hatósági szervek maradéktalanul alkalmaztak, a fenti intézmények számára nyújtott megfelelő támogatás céljából foganatosított intézkedések, a beérkezett panaszok hatékony feldolgozása céljából, valamint a nemzeti kisebbségek tagjai számára a polgári jogvédő, a tartományi ombudsman és az egyenlőségvédelmi biztos leleteihez való folyamatos hozzáférés.

A tartományi ombudsmanhoz intézett, a kisebbségi jogsértésekből eredő panaszok számottevő része vonatkozik a nyelv- és íráshasználat területére. *A kisebbségi jogok sérelmével kapcsolatos panaszok azt a benyomást keltik, hogy a nemzeti kisebbségek háttérbe helyezik az őket a nemzeti hovatartozás alapján megillető jogokat, és a súlyos gazdasági helyzet miatt az alapvető emberi jogok megsértésére panaszkodnak.* A polgároknak az intézménnyel kapcsolatos elvárásai igen nagyok, a tartományi ombudsman meghatalmazása viszont – a Vajdaság Autonóm Tartomány Statútumának 2014-ben történt meghozatalát követően – csupán arra terjed ki, hogy védje a polgárok jogait, és felügyeletet gyakoroljon a tartományi közigazgatási szervek, meghatározott közigazgatási és közmegebízást végző, Vajdaság AT által alapított közvállalatok és intézmények munkája felett, Vajdaság AT határozatai és egyéb jogi aktusai végrehajtásának eljárásával kapcsolatban.

### *Action plan for the exercise of the rights of national minorities*

The right for official language usage and the right for legal representation in the public sector

The author provides an overview on the legal framework for the right to officially use the languages of national minorities, as well as describes the framework for legal representation of minorities in the public sector. In the introduction, the role of the province ombudsman is elaborated, followed by the analysis of the research results, which has been carried out to determine the number of employees in the public sector who speak the languages of the national minorities in Vojvodina, pointing thus to a step forward in the legal framework. In the second part, the author shows examples when the province ombudsman made legal harm in his work between 2015 and 2017 considering the notion and right to exercise official language usage, as well some affirmative steps made toward enforcing the law.

*Key words:* official language usage, proportional employment, legal harm, province ombudsman, Vojvodina

*Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*

Pravo na upotrebu maternjeg jezika i pisma i pravo na pravno zastupništvo u javnom sektoru

Cilj rada je da da pregled na pravne okvire prava upotrebe maternjeg jezika i pisma, kao i na pravo na pravno zastupništvo u javnom sektoru u slučaju manjinskih nacionalnih zajednica. U uvodnom delu autor daje kratak osvrt na ulogu pokrajinskog ombudsmana u akcionom planu, potom su prikazani rezultati istraživanja koje je izvršen da se utvrdi broj onih javnih službenika koji govore jezike nacionalnih manjina, ukazujući na pozitivan iskorak u pravnom okviru. U drugom delu rada prikazani su primeri pravnih povreda u radu pokrajinskog ombudsmana između 2015. i 2017-e godine na polju zvanične upotrebe jezika i pisma, kao i afirmativni koraci ka praktičnoj primeni istih.

*Ključne reči:* upotreba zvaničnog jezika, proporcionalno zapošljavanje, pravne povrede, pokrajinski ombudsman, Vojvodina

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 04.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.

Szakállas Zsolt

· A Tartományi Oktatási, Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi –  
· Nemzeti Közösségi Titkárság altitkára  
· zolt.sakalasz@vojvodina.gov.rs

## A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAINAK ÉS SZABADSÁGJOGAINAK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY ÁTTEKINTÉSE

*An overview of the Law on national minority rights and protection of  
these rights*

*Prikaz zakona o pravima nacionalnih manjina i odbrani prava na slobodu  
nacionalnih manjina*

A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítése Szerbia európai uniós csatlakozási folyamatában újból előtérbe került, mivel a 23. tárgyalófejezet a többi között a nemzeti kisebbségek jogaival is foglalkozik. Szerbia Kormánya 2016-ban külön cselekvési tervet fogadott el a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére. Ez egy politikai dokumentum, amely a társadalmi élet, de a gazdaság számos területét is felöleli. A konkrét intézkedések foganatosításához elengedhetetlen a nemzeti kisebbségek jogait taglaló törvény módosítása. Ez a törvény ugyanis – amelynek történelmi jelentősége vitathatatlan – a mostaniaktól eltérő politikai körülmények között jött létre, s ezért új elemekkel kell kiegészíteni annak érdekében, hogy továbbra is a nemzeti kisebbségek európai szintű jogainak védelmét és érvényesítését szolgálja. A törvényt módosítási eljárás a végső szakaszába jutott, a vele kapcsolatos közvita még 2016 végén befejeződött, és csak a képviselőházi eljárás maradt hátra. A javaslat a jogalkotási és az összehangolási módosításokon kívül olyan elemeket tartalmaz, amelyek a részarányos foglalkoztatást, a nyelvhasználatot, az anyakönyvi adatok bejegyzését jelentős mértékben megváltoztatják. Jelen beszámoló szakaszonként bemutatja a hatályos törvényt, és tájékoztat a várható módosításokról.

*Kulcsszavak:* előírások, nemzeti kisebbségek, jogvédelem, nyelvhasználat, kerettörvény, módosítás

Európa, a területi mérce szerint, a kisebb kontinensek közé tartozik. Lakosságának számát illetően is csupán a negyedik a sorrendben, viszont az Óvilág a modern civilizáció bölcsője és számos nemzet otthona. Ebből fakadóan Európában, különösen a valamikori úgynevezett

Kelet-Európában, az országhatárok ritkán voltak nemzethatárok is, így a nemzeti kisebbségek fogalma régóta különféle formában jelen van a mindenkori társadalmi közgondolkodásban. A modern korra jellemző nemzetközi és regionális integráció igyekszik a fontos közös kérdésekben egységes álláspontot kialakítani – a nemzetközi és a regionális szervezeteken belül. Szerbia ezekből a folyamatokból sok éven át kimaradt, és csak a miloševići rezsim bukása után indult el a demokratizálódási folyamat az országban, ekkor történt meg a nyitás a külföld felé, ettől kezdve igyekezett bekapcsolódni a nemzetközi folyamatokba. A nemzetközi kapcsolatok kiépítésének, valamint a nemzetközi szervezetekbe való belépésnek egyik jelentős előfeltétele volt a nemzeti kisebbségek jogainak szavatolása – a már kialakított és elfogadott mércék szerint. Nem vitás, hogy a valamikori szövetségi, köztársasági és tartományi előírások tartalmaztak egyes olyan rendelkezéseket, amelyek biztosították a nemzeti kisebbségek jogait, ez azonban nem elégítette ki a nemzetközi szervezetek, elsősorban az Európa Tanács elvárásait. Az egyik előfeltétele annak, hogy a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot felvegyék az Európa Tanácsba az volt, hogy az ország törvényes keretekben rendezze a nemzeti kisebbségek jogait. Az Európa Tanács ezen elvárása sokban hozzájárult ahhoz, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvényt (a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Hivatalos Lapja 11/2002 sz. – a továbbiakban: Kisebbségvédelmi kerettörvény) a Szövetségi Képviselőház 2002. március 1-jén egyhangúlag megszavazta. A nevesített törvényt merőben áthatja az Európa Tanács Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének (Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, E.T.S. No. 157, 1995, becikkelyezettett: 2001. május 11.) a szelleme. Nem sokkal a törvény kihirdetése után megkezdődött a szövetségi állam széthullásának folyamata. Az ország sok szempontból átalakult – Szerbia és Montenegró néven egy lazább kötelékű államszövetség jött létre. Ekkor a nemzeti kisebbségek jogai védelmének garantálása, pontosabban érvényesítése a köztársaságok illetékességébe került. Így a Kisebbségvédelmi kerettörvény a mai napig is hatályos. A szóban forgó jogi dokumentum eszmei és gyakorlati fontossága is kimondottan jelentős, hiszen konkrét mechanizmusokat állított fel, amelyekkel a nemzeti kisebbségek élni tudtak, ezenkívül pedig jelentős hatást gyakorolt a 2006. évi szerb alkotmány emberi és kisebbségi jogi fejezetének kialakítására.

A kisebbségvédelmi kerettörvény jogi mivoltát tekintve egyfajta alaptörvény, amely valamennyi szférában rendszerezi a nemzeti ki-

sebbségek jogait. Első szakaszában – az egyéni jog mellett – a nemzeti kisebbségek tagjainak szavatolja a kollektív kisebbségi jogérvényesítést is. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmányában számos kisebbségi jog szerepelt (egyesületek alapítása, anyanyelvű oktatás), az alaptörvény ugyanis elismeri a nemzeti közösségek (kollektivitások) létezését. Abban az időben azonban, a jogok végső élvezője az egyén volt, és nem a közösség. A nevesített törvény kihirdetésével került be a jogrendünkbe a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak a fogalma, amelynek gyakorlója és élvezője maga a közösség. A kollektív jog példájaként a nemzeti kisebbségek önkormányzatait vagy a kulturális autonómia megvalósítását említhetjük, ami a gyakorlatban a nemzeti tanácsok intézményében jut kifejezésre.

Nincs egységes, jogilag kötelező kisebbségdefiníció, így a különféle államok különféle megoldásokat alkalmaznak. A Kisebbségvédelmi kerettörvény második szakasza – Francesco Capotorti különleges jelentéstevő az ENSZ számára 1979-ben készített tanulmányában (Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, 1991) a nemzeti kisebbség fogalmát objektív és szubjektív kritériumok figyelembevételével határozza meg. Az objektív elem: olyan csoport, amely számbelileg eléggé reprezentatív, jóllehet kisebbséget képez az ország lakosságához viszonyítva, nincs fölényes helyzetben, rendelkezik az ország állampolgárságával, olyan jellegzetességekkel bír, mint a nyelv, a kultúra, a nemzeti vagy etnikai hovatartozás, a származás, továbbá a vallási hovatartozás, aminek alapján különbözik a többségi lakosságtól. A szubjektív elem: a csoport hallgatolagos szolidaritást vállal a nemzeti kultúra, a hagyományok, a vallás és a nyelv megőrzése érdekében. Fontos megjegyezni, hogy a törvényhozó a nemzeti kisebbséget az egész ország területének lakosságához viszonyítja, eltekint a regionális felosztástól. (Az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium elemzése a nemzeti tanácsokról szóló törvényről, Belgrád, 2015. december 18.)

A szóban forgó törvény harmadik szakasza a diszkrimináció (hátrányos megkülönböztetés) fogalmát taglalja, amely szerint tilos a diszkrimináció minden megnyilvánulása nemzeti, etnikai, faji és nyelvi alapon, azokkal a személyekkel szemben, akik a nemzeti kisebbségekhez tartoznak. A vallási alapon történő hátrányos megkülönböztetés fogalma kimaradt, annak ellenére is, hogy az előző szakaszban a nemzeti kisebbség meghatározásánál jelen van.

A törvényhozó a törvény negyedik szakaszában az egyenrangúságot biztosító intézkedések bevezetéséről rendelkezik. Ezzel az általános

rendelkezéssel az illetékes hatóságoknak lehetőségük nyílik arra, hogy megerősítő intézkedéseket foganatosítsanak az egyenjogúság érdekében. Külön kategória a roma nemzeti kisebbség, amely hatványozottan szorul segítségre, így a megerősítő intézkedések ebben az esetben nemcsak lehetőségként, hanem kötelezettségként is szerepelnek.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény ötödik szakasza úgy rendelkezik, hogy a nemzeti hovatartozás megválasztása és kinyilvánítása szavatolva van, a nemzeti kisebbségek beolvasztása a többségi nemzetbe viszont tilos. A nemzeti hovatartozás kinyilatkoztatása, továbbá lajstromoztatása az adott nemzeti kisebbség tagjától függ. A gyakorlatban sajnos ez a szakasz nem az elvárások szerint került alkalmazásra, ugyanis a hatósági szervek, Szerbia Alkotmányára hivatkozva – amely szerint senki sem köteles nyilatkozni nemzeti hovatartozásáról – nem tették lehetővé a nemzeti hovatartozás kinyilvánítását, így eleve ellehetetlenítették az egyes megerősítő intézkedések alkalmazását (például részarányos foglalkoztatás).

A törvény hatodik szakasza megismétli a szövetségi alkotmányban már szavatolt, a bel- és külföldi nemzettársakkal való együttműködés jogát.

A hetedik szakasz tiltja a nemzeti kisebbségek jogaival történő visszaélést.

A nyolcadik szakasz arról szól, hogy a nemzeti kisebbségek meglévő jogait nem lehet korlátozni – a jelen törvény hatályba lépése után –, a már meglévő jogok folytonosságát biztosítani kell.

A kilencediktől a tizenhetedik szakaszig terjedően a nemzeti kisebbségek jogainak védelmét négy témakörre osztotta a törvényhozó, mégpedig a nyelvhasználat, művelődés, oktatás és tájékoztatás témakörökre. A kilencedik szakasz rendelkezik a személyi név szabad megválasztásáról és használatáról az adott nemzeti kisebbségi nyelv és a helyesírás szabályai szerint. Ez a jog mint egyéni jog került meghatározásra, és magában foglalja az egyénnek azt a jogát, hogy a hivatalos okmányokon a nevét saját nyelvén, és ennek a nyelvnek a helyesírási szabályai szerint jegyezzék be. Az elmúlt évek tapasztalatai szerint ezt az egyéni jogot gyakran összekeverik a hivatalos nyelvhasználattal, amely kollektív jog, és a közélet más területén érvényesül. Sok esetben megtörtént, hogy éppen a hivatalos nyelv használatára hivatkozva, a hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény (A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 sz.) alapján nem engedélyezték a hatósági szervek a személynév bejegyzését a nemzeti kisebbség nyelvén, holott ez a jog

független attól, hogy mely nyelvek vannak hivatalos használatban egy önkormányzat területén. A törvényhozó különbséget tesz a magán- és hivatalos nyelvhasználat között. A Kisebbségvédelmi törvény tizedik szakasza szavatolja az anyanyelv használatát – a nemzeti kisebbséghez tartozó egyének szabadon használhatják anyanyelvüket a magánéletben, de nyilvánosan is. A tizenegyedik szakasz az előbb említett hivatalos nyelvhasználati kollektív jogról rendelkezik, amely szerint ha a nemzeti kisebbség száma egy adott önkormányzat területén eléri az összlakosságban a 15%-ot, akkor annak a nemzeti kisebbségnek jogában áll a hatóságokkal történő kommunikációban saját nyelvét használni. Ez vonatkozik a bírósági, közigazgatási eljárásokra, hivatalos okmányok kiállítására, helységnévtáblák és intézménynevek kiírására, de kiterjed az önkormányzati képviselő-testületekben az adott nyelven való felszólalásra is.

A következő, tizenkettedik szakasz a nemzeti kisebbségek művelődésére, kultúrájuk és hagyományaik megőrzésére vonatkozik. Ezt a jogot a törvényhozó mint egyéni és kollektív jogot is meghatározta. Ez a jog magában foglalja a nemzeti és etnikai, kulturális, vallási és nyelvi sajátosságoknak – mint a polgároknak, a nemzeti kisebbségeknek és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek a hagyományait alkotó elemeknek – a kifejezésre juttatását, megőrzését, ápolását, fejlesztését, továbbítását és kinyilvánítását. Jelen jog kollektív érvényesítését a törvényhozó alapítványok, egyesületek, társaságok létrehozásával szándékozta megvalósítani. A hatóságok nemcsak a felsorolt intézmények megalapítását kötelesek támogatni, hanem a fenntartásuk pénzelését is szavatolniuk kell. A további rendelkezések értelmében a közintézmények (múzeumok, levéltárak) a nemzeti kisebbségek kultúráját is ápolják. A művelődés, a fent felsorolt négy ágazat közül, talán a legkevésbé szorul állami beavatkozásra. Kibontakoztatásához elég az intézményes keretrendszer engedélyezése és ennek pénzelése.

A tizenharmadiktól a tizenötödikig terjedő szakaszokban a törvényhozó oktatásügyi témákról rendelkezik, és szavatolja az anyanyelven történő iskoláztatást. Amennyiben az anyanyelvű oktatásra nincsenek meg a feltételek, alternatív megoldásként a két tannyelvű oktatás bevezetéséről rendelkezik, ha pedig erre sincs lehetőség, akkor – az iskoláztatási rendszer keretében – a nyelvápolást irányozza elő. A nyelvápolás magában foglalja az adott nemzeti kisebbség kultúrájának és hagyományainak ápolását is. A felsőoktatás területén a Kisebbségvédelmi kerettörvény – amennyiben erre szükség van – a nyelvi lektorátusok létrehozását teszi lehetővé.



A Kisebbségvédelmi kerettörvény tizenhetedik szakasza a kisebbségi nyelven történő tájékoztatásról szól. A közszolgálati média, az elektronikus sajtó a híradásai, a művelődési és oktatási műsorai keretében köteles a nemzeti kisebbségek nyelvén is sugározni. Ezenkívül a nemzeti kisebbségeknek jogukban áll médiumokat alapítani, amelyek adásaikat a nemzeti kisebbség nyelvén sugározzák. A harmadik megoldást, amely szerint az állam köteles olyan közszolgálati médiumokat alapítani, amelyek a nemzeti kisebbség nyelvén sugároznak, az Alkotmánybíróság 2013. évi döntésével (IUz 27/2011 sz. 2013. október 3., megjelent a Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönyében 97/2013 sz.) alkotmányellenesnek nyilvánította, és törölte.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény három új intézményt is bevezetett jogrendünkbe. A tizennyolcadik szakasz rendelkezik a Köztársasági (valamikor szövetségi) Nemzeti Kisebbségek Tanácsának megalapításáról. A Tanács tartalmi munkájáról nem rendelkezik a törvényhozó, azt a kormányra bízta, csupán azt határozza meg, hogy a nemzeti tanácsok képviselői is részt vesznek a tanács munkájában. A gyakorlatban a tanács egy olyan intézmény, amely a nemzeti kisebbségek megválasztott képviselőinek és az államvezetésnek a konzultációjára biztosít helyet. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a mindenkori szerb kormányfő a jelen testület elnöke is.

A tizenkilencedik szakasz talán a legfontosabb új intézményt határozta meg, mégpedig a nemzeti tanácsokat. A nemzeti tanács a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak, kulturális autonómiájának a megtestesítője. A nemzeti kisebbség nemzeti tanácsa, ahogyan a törvényhozó fogalmazott, négy témakörben illetékes: oktatás, művelődés, hivatalos nyelvhasználat és tájékoztatás. A későbbiek folyamán egy külön törvény rendelkezik a nemzeti tanácsokról.

A harmadik új intézmény a Kisebbségvédelmi kerettörvény huszonegyedik szakaszában foglaltatott bele. Ez a szakasz arról rendelkezik, hogy a nemzeti kisebbségek azon tevékenységeit, amelyek a művelődés terén valósulnak meg, egy külön költségvetési alap hivatott pénzelni. Tehát ezt olyan költségvetési alapnak képzelték el, amely a nemzeti kisebbségek aktivitásait pénzelné, abban az esetben, ha más forrásokból ez nem lehetséges. A gyakorlatban ez a költségvetési alap jogi személyként nem létezett, csupán a köztársasági költségvetés egy tétele, amely évek óta nem került megvalósításra.

A törvény hátrányosságának bizonyult a büntető rendelkezések hiánya. A kisebbségi jogvédelem effektív megvalósításához egy ilyen mechanizmusra is szükség van, polgári keresetek, valamint az alkot-



mányos panasz nem nyújt gyors és célratörő védelmet a jogok érvényesítéséhez.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény kihirdetése óta eltelt tizenöt év, megváltoztak a politikai erőviszonyok, megszűnt az az ország is, amely elfogadta. Szerbiának mint utódállamnak más alkotmánya van. Az oktatási, művelődési, tájékoztatási, nyelvhasználati törvények is változtak, a nemzeti tanácsokról külön törvény rendelkezik. A felsorolt törvények, de a hatályos szerb alkotmány is jelentős mértékben átvette a Kisebbségvédelmi kerettörvény rendelkezéseit. A közéletben felmerültek más témakörök is, amelyek a nemzeti kisebbségeket érintik, és szükségesnek mutatkozott a törvény módosítása. Ez a folyamat különösen felgyorsult, miután Szerbia európai uniós csatlakozási tárgyalásai keretében megnyitották a huszonharmadik tárgyalófejezetet, amelyben többek között a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítését is taglalják. Szerbia kormánya 2016 márciusában egy külön cselekvési tervet fogadott el. Ennek megvalósításához közvetlenül is, de közvetett módon is szükség van a Kisebbségvédelmi kerettörvény módosítására.

A Kisebbségvédelmi kerettörvény módosítására vonatkozó közvita 2016. december 8-a és 28-a között lezajlott, és elkészült a kerettörvény módosítási tervezete (Elérhetőség: <http://mduls.gov.rs/doc/rasprave/zakon-nm/Nacrt%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20Zakona%20o%20zastiti%20prava%20i%20sloboda%20nacionalnih%20manjina.doc>, olvasva: 2017. május 30.) Ez a tervezet a jogalkotási és az összehangolási módosításokon kívül olyan elemeket tartalmaz, amelyek jogalapot teremtenek a jövőbeli megerősítő intézkedések foganatosításához. Egyebek között lehetőséget biztosít arra, hogy a nemzeti kisebbségek, minden szinten, parlamenti képviselőkhöz jussanak, bevezessék a részarányos foglalkoztatást, az anyakönyvekben törvényesítsék a nemzeti hovatartozás kinyilvánítását és bejegyzését, a térbeli nyelvhasználat legyen olyan településeken, amelyekben a nemzeti kisebbség számaránya eléri a 15%-ot a lakott településen belül, de magában az önkormányzatban ez a feltétel nem teljesül. A további kedvezmény az, hogy a törvényeket hivatalosan meg kell jelentetni a nemzeti kisebbségek nyelvén is. A módosítási javaslat szakaszai tartalmazznak büntető rendelkezéseket is.

Végezetül jogosan feltehető a kérdés, hogy a Kisebbségvédelmi kerettörvény módosításai miért nem kerültek még a Szerbiai Képviselőház elé. Az Államigazgatási és az Önkormányzati Minisztérium illetékesei egyszerűen szeretnék parlamenti eljárásba bocsátani. A nem-

zeti tanácsokról szóló törvény és a Kisebbségvédelmi kerettörvény módosításait, mivel egymásra épülő törvényekről van szó. A nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításával megbízott munkacsoport felállt, de még nem fejezte be a munkáját. Várhatóan az év végéig mindkét törvény elfogadásra kerül.

*An overview of the Law on national minority rights and protection of these rights*

National minority rights and the protection of these rights is once again in the limelight in the legal life of the Republic of Serbia due to the ongoing negotional processes with the European Union. The Government of Serbia adopted an Action plan which deals with minority rights. This political document regulates not just social life, but is also of economic character. It is necessary to amend the law in force in order to make concrete steps in the field of minority rights. The law in force – which is undoubtedly of historic value – was adopted under different political circumstances and it has to be amended accordingly. The amendment process has reached its final stage, the public debate ended in 2016 and only its debate in Parliament has left. The new law contains elements which would greatly change the current situation in the fields of proportional employment, official language usage and the practice of official birth record keeping. This study analyses the changes in correspondence with the paragraphs and articles of the law in force.

*Key words:* provisions, national minorities, legal practices, official language usage, law, amendments

*Prikaz zakona o pravima nacionalnih manjina i odbrani prava na slobodu nacionalnih manjina*

Ostvarivanje prava nacionalnih manjina je ponovo u prvom planu zahvaljujući procesu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, pošto 23. Poglavlje se bavi i sa tim pitanjem. Vlada Republike Srbije je usvojio poseban Akcioni plan za ostvarivanje manjinskih prava. Ovaj dokument je političkog karaktera, koji se bavi ne samo društvenim životom, već i sferom ekonomskog života. Promena važećeg Zakona o manjiskim pravima je neophodna da bi se mogli preduzeti konkretni koraci na ovom polju. Važeći Zakon – čiji istorijski značaj se ne može zanemariti – je usvojen u drugačijem političkom okruženju, i shodno tome mora se upotpuniti da bi i dalje branio prava nacionalnih manjina na evropskom nivou. Proces promene zakona je u završnoj fazi, javna rasprava se završila već krajem 2016. godine, i ostala je samo rasprava u Skupštini. Predlog Zakona sadrži elemente koje bi u značajnoj meri promenili dosadašnju praksu proporcionalnog zapošljavanja, upotrebi jezika i vođenja matičnih knjiga. Ovaj referat prikazuje važeći Zakon po paragrafima i ukazuje na promene koje će se desiti po usvajanju novog zakona.

*Ključne reči:* uredbe, nacionalne manjine, pravna praksa, upotreba jezika, okvirni zakon, izmena zakona

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 09.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.



Lulić Emil

∴ Jogász, a Magyar Nemzeti Tanács elnöki szakmunkatársa  
∴ emil.lulic@mnt.org.rs

## JOGGYAKORLAT ÉS JOGHARMONIZÁCIÓ KISEBBSÉGI ÉS NYELVHASZNÁLATI TÖRVÉNYEINK VONATKOZÁSÁBAN

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény

*Legal practice and legal harmonization in the light of the Law on minority rights and official language usage*  
Law on the councils of national minorities

*Pravna praksa i pravna harmonizacija u svetlu Zakona o manjinskim pravima i upotrebi jezika*  
Zakon o Savetima nacionalnih manjina

*A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvényt* 2009-ben fogadta el a Szerb Köztársaság parlamentje, szakaszai részletesen rendelkeznek a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak törvényes feladatköréről, megválasztásáról és munkájuk pénzeléséről. A törvény teljes körű módon igyekezett az addig már működő nemzeti tanácsok jogállását rendezni, mégis alkalmazásán kívül már a meghozatala is meghatározó kérdéseket vetett fel – amelyek jelentős hányada Szerbia Alkotmánybírósága elé került megtárgyalásra. Mindezek a tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy a törvény hiányosságait annak módosításával és bővítésével kelljen orvosolni. Ezt két hullámban tette meg a törvényhozó, először 2014-ben, majd 2017-ben (amely még folyamatban van az elemzés írásakor). Függetlenül a számos kritikától, tagadhatatlan, hogy ez a legjelentősebb, legmeghatározóbb kisebbségi jogi törvényünk. Legjelentősebb, mert szavatolja a nemzeti kisebbségek soraiba tartozó polgárok kollektív, azaz közösségben élvezhető jogait, legmeghatározóbb pedig, mert az általa szabályozott nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai képezik a nemzeti kisebbségi jogérvényesítés mára már megismerhető arcát Szerbiában. A törvényhozás és jogharmonizáció teljesebb bemutatása érdekében ez három meghatározó fázison keresztül kerül leírásra: Először *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* meghozatala előtti jogrend és jogszabályozás, másodsor a törvény meghozatalának és alkotmányossága Szerbia Alkotmánybírósága általi felülvizsgá-

latának fázisa, végül pedig az ország európai uniós csatlakozási folyamata következményeként *A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésének cselekvési tervével* előlátott módosításának jelenleg is zajló fázisa. A törvény újból történő módosítása olyan új és régi kérdéseket vet fel, amelyek eddig nem, vagy elégtelenül lettek megválaszolva. Közel tizenöt évvel az első nemzeti tanácsok létrejötte után, megérett az idő arra, hogy az elnapolt kérdéseket végre megválaszoljuk, helyet teremtve ezzel az új kérdések és problémák létrejöttére, amelyet a törvény alkalmazása fog hozni, és amelyet az állandóan fejlődő jogrendünk változásai alkotnak majd a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak működésével és a kollektív nemzeti kisebbségi jogok érvényesítésével kapcsolatban.

*Kulcsszavak:* nemzeti tanács, nemzeti kisebbség, kisebbségi jogok, kollektív kisebbségi jogok, törvény módosítás, jogharmonizáció

*A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól* szóló törvényről elmondhatjuk, hogy ez a legjelentősebb, legmeghatározóbb kisebbségi jogi törvényünk. Legjelentősebb, mert szavatolja a nemzeti kisebbségek soraiba tartozó polgárok kollektív, azaz közösségekben élvezhető jogait, legmeghatározóbb pedig, mert az általa szabályozott nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai képezik a nemzeti kisebbségi jogérvényesítés mára már megismerhető arcát Szerbiában. A törvényhozás és jogharmonizáció teljesebb bemutatása érdekében három meghatározó szakaszban ismertetem a témát. Először *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* meghozatala előtti jogrendet és jogszabályozást mutatom be, aztán a törvény meghozatalának és alkotmányossága Szerbia Alkotmánybírósága általi felülvizsgálatának szakaszát ismertetem, végül pedig az ország európai uniós csatlakozási folyamatából következő, *A nemzeti kisebbségek jogai érvényesítésének cselekvési tervével* előirányzott módosítás jelenleg is zajló szakaszát érintem.

## 1. A TÖRVÉNY MEGHOZATALA ELŐTTI JOGSZABÁLYOZÁS

A 2000 októberében bekövetkezett változások után a valamikori hattagú föderáció két tagállamából (Szerbiából és Montenegróból) álló szövetségi állam, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság (JSZK), mely a kilencvenes években dúló polgárháború következményeképpen szinte exkommunikálva lett a nemzetközi közösségből, újra elindult a nemzetközi integráció útján. A nemzetközi szervezet közül az egyik, amelybe kérvényezte felvételét, az 1949-ben alapított, az emberi jogok és joguralom védelmében eljáró Európa Tanács (Council of Europe). A szervezet Parlamentáris Közgyűlése 2000. november 9-én

megfigyelői státusban emelte be az államot tagságába, mivel annak teljes jogú tagságára még nem teremtődtek meg a feltételek. Egyik kiemelkedően fontos oka ennek az volt, hogy a szervezet és tagsága elkerülhetetlennek találta a nemzeti kisebbségek jogainak törvényes biztosítását. (Az Európa Tanács Parlamentáris Közgyűlésének Állandó Bizottsága 1230 [2000]. számú határozatának 9. és 15.1. pontja.)

A hiányzó törvény – *A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvény* – valóban gyorsan, 2002. március 1-jén került a Szövetségi Képviselőház elé, s egyike azon ritka törvényeknek, amelyeket a parlament egyhangúlag fogadott el. A törvényre, annak nyelvezetére és tartalmára meghatározóan kihatott az időközben ratifikált *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (úgyszintén az Európa Tanács gondozásában).

A törvény egyik legnagyobb érdeme mindenképpen a nemzeti kisebbségek egyéni jogain kívül ezek kollektív, közösségben élvezett jogainak a védelme, mégpedig a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsain keresztül. Magukról a nemzeti tanácsokról meglehetősen felszínesen rendelkezik a törvény, mindössze két szakaszában esik szó róluk. Az egyikben a megalapításuk, pénzelésük és működésük alapjait fekteti le a törvény, a másikban pedig az elektori közgyűlés útján való megválasztásuk módját. Ez egyértelműen a törvény jellegével magyarázható: a szövetségi törvény a rendezett terület rendelkezési alapjait hivatott előírni, míg annak gyakorlati kidolgozása, általános jogszabályainak konkretizálása, a tagköztársaságok specifikumaira szabása ezek parlamentjeire volt hagyva.

A tagköztársaságok törvényeinek meghozatalára nem került sor, mert mindössze két héttel a törvény meghozatalát követően a tagköztársaságok aláírták az úgynevezett Belgrádi egyezményt, azaz *A Szerbia és Montenegró kölcsönös viszonyának egy államszövetségben való újrendezéséről szóló egyezményt*. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 2003 februárjában megszűnt létezni föderális államként, helyébe Szerbia és Montenegró államközössége lépett. Az emberi és kisebbségi jogok tárgyköre szövetségi hatáskörből átkerült a tagállamok hatáskörébe, így *A nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságjogainak védelméről szóló törvényből* köztársasági törvény keletkezett (amely még most is többnyire változatlan alakban hatályban van az immár unitárius Szerb Köztársaságban).

A folyamat legkedvezőbb kihatása a nemzeti kisebbségek előírt jogaira az, hogy az államszövetség alkotmányában (azaz az annak részeként elfogadott *Emberi és kisebbségi jogok, valamint az*

*Állampolgári szabadságjogok alapokmányába*) az említett törvény legfontosabb rendelkezései – így a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsaik megalapítására vonatkozó kollektív joga – szavatolva lettek. 2006-ban pedig az emberjogi alkotmányos alapokmány alapján lettek a ma is hatályos *Szerb Köztársaság Alkotmányában* szavatolva ezek a jogok. Az alkotmány 75. szakaszának 3. bekezdése előírja, hogy „[a] kultúra, az oktatás, a tájékoztatás, valamint a hivatalos nyelv- és írás-használat területén megvalósuló önkormányzati jogok érvényesítése céljából a nemzeti kisebbségek tagjai nemzeti tanácsokat választhatnak, a törvénnyel összhangban”.

## 2. A TÖRVÉNY MEGHOZATALA ÉS ALKOTMÁNYOSSÁGÁNAK FELÜLVIZSGÁLÁSA

A szövetséginek megálmodott törvény szolgált alapul a 2002-ben már megalakult nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak működésére hét éven át, ugyanis egy külön nemzeti tanácsokról szóló törvény meghozatalára nem került sor egészen 2009. augusztus 31-éig.

Az újonnan meghozott, *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény*, mintegy 140 szakaszon át rendelkezik ezekről az alkotmányos testületekről. A törvény 9 alapegységre van tagolva, mégpedig (1) alaprendelkezésekre, (2) státusbeli kérdésekre, (3) a testületek hatásköreinek meghatározására, (4) a köztársasági, tartományi és helyi önkormányzati szervekkel való viszonyukra, (5) a nemzetközi és regionális együttműködésre, (6) a tanácsok megválasztására és alakuló ülésükre, (7) tevékenységük pénzelésére, (8) a felettük végzett felügyeletre vonatkozó rendelkezésekre és (9) büntetőrendelkezésekre.

A törvény bírálói már a közvita során éles kritikákat fogalmaztak meg vele kapcsolatban. Elsősorban bírálták a testület hatásköreinek önálló jellegét, hogy a nemzeti tanácsok hatáskörei legtöbb esetben kimerülnek a véleményezésben, javaslatételben és jóváhagyásban, tehát hogy a testületek részt vesznek a döntéshozatalban, és nem önállóan döntenek egyes kérdésekben. Másodsorban bírálták a kisebbségi választói különnevjegyzék létrehozását, mert az ebbe való feliratkozás külön cselekvéshez – feliratkozáshoz köti a választójogot.

A kritikák a törvény hatályba lépésével sem halkultak el, sőt a törvény alkalmazásával majdnem egyidejűleg megindult annak bírálata Szerbia Alkotmánybírósága előtt. A kritikák azonban ekkor már nem a hatáskörök gyengeségére vonatkoztak, hanem azt állították, hogy a törvény túl széles jogkört és túl nagy jogokat ad a nemzeti



tanácsoknak, ezzel pedig feltételezték, hogy sérül a többségi nemzet egyenlősége (Szerbia Alkotmánybíróságának IUz-882/2010. tárgya, amely megjelent a *Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönyének* 20/2014. számában).

*Az Alkotmánybíróságról szóló törvény* rendelkezéseivel összhangban a számos beadvány alapján eljárva, Szerbia Alkotmánybírósága az előzetes eljárás befejeztével a 36 kérdőre vont rendelkezéséből 14 esetében határozott az eljárás elindításáról. Négy évvel később, 2014. január 16-án született csak meg a bíróság döntése, melynek értelmében a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai törvényes illetékességekkel ellátott testületek. A nemzeti tanácsok némely törvényes hatásköre teljesen megszűnt (így például az előzetes jóváhagyás szükségessége némely eljárásban, a közszolgálati média műsorkoncepciójának alakításában betöltött szerepe, kezdeményezési joga a törvényhozási, tartományi általános jogszabályhozási és alkotmánybírósági eljárásokban, intézményalapítási és alapítói-joggyakorlási hatáskörei), döntéseinek végrehajtása pedig az állami szervekre lett bízva, mert el lettek törölve a szankciók, amelyek a nemzeti tanácsok megkerülésének esetén voltak előírányozva. Abból eredően, hogy Szerbia Alkotmánybírósága nem rendelkezik törvényhozói hatáskörökkel, az általa alkotmányellenesnek vélt törvényeket nem módosíthatja, azokat csak részben vagy teljes egészben eltörölheti, esetleg feltételesen hatályban tarthatja egy kötelező jogértelmezéstől függően. Ezért történhetett meg, hogy *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* sok rendelkezése hatályon kívül lett helyezve szövegükből eredendően, még akkor is, ha azok szelleme teljes összhangban volt az alkotmánnyal, kis szövegbeli módosítással megmenthetőek lettek volna.

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak 2014-ben esedékes választása és az időközben megcsonkított törvény rendelkezéseinek eltörléséből eredő joghézagok szükségessé tették a nemzeti tanácsi törvény módosítását és kibővítését. A módosítások azonban nem érintették a megcsonkított illetékességeket, hanem a nemzeti tanácsok megválasztásának eljárásával és belső felépítésükkel foglalkoztak. Így például az addig e törvénnyel létrehozott központi választási bizottság helyett a nemzeti tanácsok megválasztásának adminisztrálásával a Köztársasági Választási Bizottság lett illetékes. A nemzeti tanácsok belső szervezete egységesítve lett, az addigi, szabadon meghatározott végrehajtó szerv helyett egy minden nemzeti tanácson belül egységesen megszervezett Végrehajtó Bizottság lett létrehozva,

amelyre a nemzeti tanácsok döntéssel átruházhatják utólagos jóváhagyás függvényében a döntéshozatalt egyes kérdésekben. A nemzeti tanácsok állandó bizottságai, melyekre egyes nemzeti tanácsok előzőleg átruházták a döntéshozatali jogot, kötelezően konzultatív testületek lettek. Némely meghatározóan fontos kérdés a törvény módosítását követően is megválaszolatlan maradt, így a nemzeti tanácsok pénzügyi gazdálkodása ellenőrzésének mechanizmusa, a vélt túlzott politikai befolyásoltságuknak a csökkentése és persze a már említett megszabdalt hatáskörök kérdése.

Függetlenül a már akkor közismert hiányosságoktól, a 2014-ben módosított *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* szolgált alapjául a 2014. október 26-án megtartott közvetlen nemzeti tanácsi választások megszervezésére (és ahogy később kiderült: működésük szabályozására legalább egy mandátumon át).

### 3. A NEMZETI KISEBBSÉGEK JOGAI ÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK CSELEKVÉSI TERVE ÁLTAL ELŐIRÁNYZOTT MÓDOSÍTÁS

A 2014. évet még két, a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek helyzetére nagy kihatású esemény fémjelezte: január 21-én Brüsszelben megrendezték azt az EU és Szerbia közötti kormányközi konferenciát, amellyel hivatalosan is megkezdődtek az ország csatlakozási tárgyalásai, valamint július 16-án az Európai Unió bővítési munkacsoportja megjelentette az emberi és kisebbségi jogokat is felölelő 23. csatlakozási fejezet – Igazságszolgáltatás és alapvető jogok – átvizsgálásáról szóló jelentést, melyben a tárgyalási fejezet hivatalos megnyitásának egyik alapfeltételeként kötelezték Szerbia Kormányát, hogy elfogadjon egy különálló cselekvési tervet a nemzeti kisebbségek jogvédelméről. (Az Európai Unió Tanácsának bővítéssel és bővítési tárgyalásokkal megbízott munkacsoportjának jelentése a Szerbiával folytatott tárgyalások keretében a 23. csatlakozási fejezet átvizsgálásának kimeneteléről, 2014. július 16., 12003/14. iratszám.)

A külön kisebbségi cselekvési tervet kidolgozó munkacsoportot az államigazgatási és helyi önkormányzati miniszter 2015. március 23-án nevezte ki. Ennek tagságába ki lettek nevezve az akkor létező 21 nemzeti tanácsból 7-nek az elnökei (köztük a Magyar Nemzeti Tanács elnöke is). (Az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Miniszter 2015. március 23-ai keltezésű, 119-01-00068/2015-17. iratszámú végzése a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítéséről szóló cselekvési terv tervezetének kidolgozásával megbízott munka-

csoport létrehozásáról.) A munkacsoport 2015 végéig készítette el a dokumentum tervezetét, Szerbia Kormánya pedig a közvitát követően 2016. március 3-án fogadta el a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére vonatkozó cselekvési tervet.

A stratégiai dokumentum 9. fejezete irányozza elő a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsaival és a kollektív kisebbségi jogokkal kapcsolatos cselekvéseket és követelményeket, így például a jogszabályi keret elemzését (9.1. cselekvés). A szükséges elemzés 2015. december 18-án került bemutatásra Belgrádban, s főképp a nemzeti tanácsok pénzelését és tagjainak más funkciókkal való összeférhetlenségét elemzi. A kisebbségi cselekvési terv 9. fejezetének egyik legjelentősebb cselekvése a 9.4. számú, mellyel a kormány előírja „a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló új törvény vagy pedig a jelenlegi törvény módosításának és kiegészítésének elfogadását, annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai teljes mértékben hozzájáruljanak az integrált társadalom létrehozásához”. A dokumentum kidolgozása során a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai javaslatként az akciótervben konkretizálva lettek azok a kérdések, amelyeket a törvény módosításakor nem szabad megválaszolatlanul hagyni. Ezek: a nemzeti tanácsok és tagjaik szerepének és jogi helyzetének meghatározása; meghatalmazásaik világos definiálása és intézményes helyzetük erősítése; túlzott elpolitizálásuk csökkentése, az irányításukban való hatalommegosztásról szóló szabályok bevezetésével vagy pedig a tisztségek összeférhetlenségének megállapításával; az államigazgatási szervek és a nemzeti tanácsok, továbbá a nemzeti tanácsok egymás közötti együttműködésének fokozására irányuló támogató intézkedések előírnyozása; valamint a nemzeti tanácsokról szóló egyéb törvények módosításának és kiegészítésének kezdeményezése, a kialakított álláspontokkal és a szükségletekkel összhangban.

A törvénytervezet kidolgozásával megbízott külön munkacsoportot két ízben nevezte ki az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Minisztérium éppen aktuális minisztere, először Kori Udovički miniszter asszony 2015. november 23-án (amely összetételben a munkacsoport mindössze egy formális jellegű, alakuló ülést tartott), majd pedig Ana Brnabić miniszter asszony 2016. november 2-án. (Az Államigazgatási és Helyi Önkormányzati Miniszter 2016. november 2-ai keltezésű, 119-01-00217/2015-08. iratszámú végzése a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény módosításáról és kibővítéséről szóló törvény tervezetének kidolgozásával megbízott

munkacsoport létrehozásáról.) A második ízben összeállt munkacsoport tagjai még az illetékes minisztériumokon és állami szervezeteken kívül: a tartományi kisebbségügyi titkár, a civil szféra kiemelt képviselői, a nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, EBESZ) szerbiai képviselői vagy megfigyelői és összesen 5 nemzeti tanács képviselője, köztük a Magyar Nemzeti Tanácsé is.

A különmunkacsoport ülésein kiemelt vita folyt a nemzeti tanács definiálásáról és illetékességeiről. Kérdésként merült fel az egyes törvények egymáshoz viszonyított helyzete, azaz hogy jogütközés esetében melyik törvényt kellene alkalmazni, valamint hogy a nemzeti tanácsokról szóló törvény módosításakor pedig össze kell-e hangolni azt a hatályos megoldásokkal. Az egyes állami szervek képviselői úgy vélekedtek, hogy mivel az egyes tárgykörök rendszerszerűen lettek szabályozva a tárcák illetékességébe tartozó jogszabályokban, ezért a „rendszer-törvényeknek” vagy „anyatörvényeknek” („matični”, odnosno „sistemski” zakoni) a megoldásaival kellene összehangolni a kisebbségi jogszabályokat. A nemzeti tanácsok képviselőinek viszont az volt az álláspontjuk, hogy a kisebbségi jogok jogszabályi biztosítékainak védelme alkotmánnyal van szavatolva (minősített többség szükséges az e tárgykörbe tartozó törvények módosításához; az emberi és kisebbségi jogok elért szintje nem csökkenthető), így azok rendelkezéseivel kellene összehangolni az egyes ágazati törvényeket. Tekintettel arra, hogy a munkacsoport feladatkörébe nem tartozott bele az egyes törvények egymáshoz viszonyított helyzetének meghatározása, a munkacsoport működési elvként megszabta, hogy *A nemzeti tanácsokról szóló törvény* módosításakor nem szabad, hogy a tervezet tartalmát korlátozza egyik ágazati törvény sem.

Érdekes párbeszéd folyt még a nemzeti tanácsok definiálásával kapcsolatban is. Mivel sem a 2009-ben elfogadott törvény, sem annak 2014-ben elfogadott módosítása nem definiálja magát a törvény tárgyát képező nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak mivoltát, ebből a mulasztásból kifolyólag maguknak a nemzeti tanácsoknak voltak gyakorlati problémáik. Erre hívta fel a figyelmet Szerbia Alkotmánybírósága is, amikor döntésében saját maga próbálkozott a nemzeti tanácsok meghatározásával, egy meglehetősen restriktív definíciót alkotva meg, melynek értelmében a „nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai olyan különálló (nem-állami) testületek – szervezetek, amelyek a társadalmi élet az Alkotmányban az identitás megőrzésére jelentősként meghatározott szféráiban (művelődés, oktatás, tájékoztatás és hivatalos nyelv- és írásnyelvhasználat) képezik a nemzeti kisebbségek

kollektív (önigazgatáshoz való) jogának intézményes alakját azáltal, hogy a nemzeti tanácsokra törvénnyel bizonyos illetékességeket ruháznak, mégpedig, hogy egyes kérdésekben e szférából részt vegyen a döntéshozatalban vagy önállóan döntsön, az így átruházott illetékesség természetétől függően”. Természetesen a munkacsoportnak azok a tagjai, akik a nemzeti tanácsokat képviselték, azonnal felhívták a figyelmet az Alkotmánybíróság által használt definíció nem-kötelező jellegére. Az Alkotmánybíróság a nemzeti tanácsokat mint az eljárás előzetes kérdését definiálta, azt döntésének indoklásában írta le. Ezzel összhangban javasolták, hogy a nemzeti tanácsokat ne nem-állami szervezetekként, hanem a nemzeti kisebbség öngazgatáshoz való jogának intézményes alakjaként definiálja a törvény. Mivel kérdéses az Alkotmánybíróság döntésével kapcsolatban, hogy mennyire lehet egy az állami költségvetésből pénzelt és törvényben előírt feladatkört ellátó szervezet nem-állami, a munkacsoport a tervezetében mégis a kérdéses kifejezés mellőzése mellett foglalt állást.

Érdekes kérdés merült fel továbbá a nemzeti tanácsok belső szervezésével kapcsolatban, ez esetben nem az Alkotmánybíróság döntésének, hanem az azt követő törvénymódosításnak a következményeként. A 2014-ben bevezetett egységes döntéshozatali forma számos nemzeti tanácsnál nehezen fenntarthatónak bizonyult. Az egységes végrehajtó szerv, a Végrehajtó Bizottság, melyre a nemzeti tanácsok átruházták a döntéshozatali jogot, egyes vélemények szerint legtöbb kérdésben nem biztosít megfelelő átláthatóságot a nemzeti tanácsok munkája tekintetében. Ennek ellenérve, hogy a számban nagyobb közösséget képviselő (és ezért a döntéshozatalban több alkalommal részt vevő) nemzeti tanácsok döntéshozatali frekvenciája miatt lehetetlen lenne minden egyes alkalommal a nemzeti tanácsok tagjait döntésképes számban összehívni. Ezen álláspontot támogató érvek a következők: a nemzeti tanácsok tagjai nincsenek mind munkaviszonyban a nemzeti tanácsokban, és ezért nem lehet elvárni tőlük, hogy heti több alkalommal üljenek össze; a meghatározatlan, de 15 napnál csak kivételesen hosszabb döntéshozatali határidők, amelyek megkövetelik a gyors és flexibilis döntéshozatali mechanizmus létezését; a tapasztalat bebizonyította, hogy azok a nemzeti tanácsok, amelyek ugyan teljes összetételben döntenek egy-egy kérdésben telefon vagy elektronikus posta révén, még drasztikusabban sértik az átláthatóságot. Ugyanakkor másrészt kritikák fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban is, hogy a nemzeti tanácsok végrehajtó bizottságára ruházott kérdésekben hozott döntések kötelező jóváhagyása megterheli a testületek rendes üléseit,

és elvonja a figyelmet a jelentősebb kérdések tárgyalásától, a döntés jóváhagyásának elmaradása pedig aránytalanul szigorú szankcióval jár, ugyanakkor a nemzeti tanácsok összetétele nem tervezhető előre, mert közvetlenül függ az egyes listák választási eredményétől, ezért túl nagy terhet ró a testület választott elnökére a törvény azzal, hogy a végrehajtó bizottság tagjai kötelezően a nemzeti tanács tagjai kell legyenek. A létező rendszer védelmében felszólalók véleménye szerint a nemzeti tanácsok törvényben meghatározott illetékességei nem ezek saját hatáskörei, hanem törvénnyel rájuk bízott feladatok, így ezeket nem ruházhatja át másra. A közvetlenül megválasztott nemzeti tanácsok tagjai, amennyiben mégis kénytelenek átruházni feladatokat bármely más testületre, ezt csakis saját tagjaikból összeálló, számbelileg kisebb testületekre bízhatják, mégpedig kizárólag azzal a feltétellel, hogy a testületnek a végső döntéshozatali jogot saját kezében kell tartania azzal, hogy utólagosan jóváhagy minden egyes olyan döntést, amelyet nem saját maga hozott meg.

A nemzeti tanácsok túlzott elpolitizálásának csökkentése érdekében felmerült a tisztségek összeférhetlenségének megállapítása. A hatályos törvény értelmében nincsenek előírva összeférhetlenségi szabályok a nemzeti tanács tagjaira vonatkozólag, mindössze annyi történt, hogy *A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény* 33. szakasza megvonja a bírók, ügyészek és alkotmánybírók passzív választójogát. Az összeférhetlenség megállapítására illetékes Korruptióellenes Ügynökség véleménye szerint a nemzeti tanács tagjai az összeférhetlenségi kérdésekben nem minősülnek közfunkciót betöltő személyeknek, így nincs kizárva, hogy köztársasági, tartományi és önkormányzati képviselők vagy pedig a végrehajtó hatalmi szervek tagjai legyenek (az ügynökség 011-00-167/2010 06. iratszámú véleménye). Ugyanakkor a munkacsoporton vitatott javaslatok többsége túlzottan korlátozná a nemzeti tanácsok lehetséges tagságát, ugyanis javaslatként megfogalmazták, hogy a politikai pártok szerveinek tagságán kívül összeférhetetlen legyen a nemzeti tanácsok tagságával a nemzeti tanácsok által alapított intézmények igazgatási szerveiben való tagság is. A javaslat figyelmen kívül hagyja a legtöbb nemzeti kisebbségi közösséghez tartozók sokszor igen korlátozott számát, akik nemcsak, hogy munkájuk mellett töltik be tisztségüket a nemzeti tanácsokban, hanem sokszor éppen az ezek által működtetett intézményekben felmutatott eredményekért lettek megválasztva. Az ilyen tág összeférhetlenségi szabályozás előírásával felmerülne a kérdés, hogy a nemzeti kisebbség legjelentősebb intézményei mi-



ért nem a lehető legmagasabb, vezetői szinten vannak képviseltetve a nemzeti tanácsokban. Úgyszintén kérdéses, hogy mekkora kihatással lehet egy-egy intézmény vezetősége a nemzeti tanácsok döntéshozatalára, amikor köztudomású, hogy kollektív testületekről van szó, amelyekben az egy tag feltételezett személyes érdekét (köz!)intézményében elnyomja a többi tagnak a közösség előmozdításában megfogalmazott érdeke, amely esetleg az egyéb intézmények érdekében is materializálódhat. A politikai pártok szerveinek tagságát illetően a nemzeti tanácsok és a nemzeti kisebbségek politikai pártjainak céljai közötti komoly átfedések miatt felmerül a kérdés, hogy mennyire indokolt az ilyen speciális pártokra is kiterjeszteni a javasolt tiltást. A munkacsoporton belül ebben a kérdéskörben nem sikerült ezen írás megfogalmazásáig konszenzust elérni.

Tekintettel arra, hogy a nemzeti tanácsok megválasztása 2014-ben vélten megfelelő módon lett szabályozva, a 2017-ben aktív munkacsoport a nemzeti tanácsok közjogosultságaira összpontosíthatott. Mivel Szerbia Alkotmánybírósága eltörölte a nemzeti tanácsok azon hatásköreit, amelyekkel a kiemelt jelentőségű oktatási intézmények irányításában rendelkeztek, azok visszaállítása érdekében az ilyen intézmények pontos definiálása prioritásként jelent meg mind az oktatási, mind a művelődési intézmények tekintetében. Olyan kritériumok lettek megfogalmazva a lehetséges visszaélések ellehetetlenítése érdekében, amelyek korlátozzák nemcsak ezeknek az intézményeknek a számát, hanem azoknak az intézményeknek a sorát is tulajdonságaikra való tekintettel, amelyek így ki lehetnek emelve. A kritériumok megfogalmazásával megteremtődnek annak feltételei, hogy a megsemmisített jogosultságok némelyike teljességében visszakerüljön jogrendünkbe.

#### 4. ÖSSZEGZÉS ÉS ZÁRÓGONDOLAT

A 2014-ben összeállt nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak 2018 folyamán lejár a négyéves megbízatásuk. Míg maga a választás folyamata nem fog nagymértékben eltérni az előző választások folyamatától, addig a testületek törvényes jogosultsága az elkövetkező mandátumokban még ismeretlen. Kétségtelen, hogy a nemzeti tanácsok – mint a szerbiai nemzeti kisebbségek kollektív öngazgatási jogai érvényesítésének intézményes alakjai – szerves részei lettek az állam jogrendjének, megkerülhetetlen és társadalmilag elismert alanyai a kisebbségi jogérvényesítésnek. Mégis a 2014. évi alkotmánybíró-

sági döntés következményeképp szükségessé vált a nemzeti tanácsok intézményének további erősítése, törvényes illetékességeinek továbbfejlesztése. A törvény módosítása mégis olyan új és régi kérdéseket vet fel, amelyek eddig nem vagy elégtelenül lettek megválaszolva. Csaknem tizenöt évvel az első nemzeti tanácsok létrejötte után megérett az idő arra, hogy az elnapolt kérdéseket végre megválaszoljuk, helyet teremtve ezzel azoknak az új kérdéseknek és problémáknak, amelyek a törvény alkalmazásával, az állandóan fejlődő jogrendünk változásaival járnak majd együtt a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsainak működése és a kollektív nemzeti kisebbségi jogok érvényesítése kapcsán.

*Legal practice and legal harmonization in the light of the Law on minority rights and official language usage*  
Law on the councils of national minorities

The Parliament of the Republic of Serbia adopted the Law on Ethnic Councils of National Minorities in 2009 and in it the tasks, election and financing of the Councils were defined. The law defined the work of the Councils, but its provisions were questioned by the Constitutional Court of Serbia. Due to this fact the Law had to be changed. Changes and amendments were made in two turns. First, in 2014 and later in 2017 (ongoing process). Even though many have criticized the Law, we can state that the Law in process is the most complete and most important document so far in Serbia, which deals with the rights of minorities. This study examines the Law in three phases: the situation before the Law, the stage of the Constitutional Court discussion and the stage of the negotiations with the EU. After 15 years, the time has come to fully address all the questions connected to the work of the Councils.

*Key words:* National Councils, national minorities, minority rights, collective minority rights, legal harmonization

*Pravna praksa i pravna harmonizacija u svetlu Zakona o manjinskim pravima i upotrebi jezika*  
Zakon o Savetima nacionalnih manjina

Skupština Republike Srbije je usvojio Zakon o Nacionalnim savetima nacionalnih manjina 2009. god i u njemu su definisani zadaci, izbor članova i finansiranje Saveta. Zakon je pokušao na sveobuhvatan način da reguliše rad Saveta, koji su već tada bili u funkciji; međutim, mnoge uredbe Zakona su se našli na stolu Ustavnog suda Republike. Ova činjenica je dovela do promene Zakona. Izmene i dopune su se desile u dva navrata: prvo 2014. i potom 2017. godine (koji se nalazi još u proceduri). Nasuprot brojnim kritikama, možemo tvrditi da je ovaj zakon do sada najbitniji i najsveobuhvatniji Zakon koji se bavi sa manjinskim pravima. Rad opisuje pravnu



pozadinu i harmonizaciju Zakona u tri faze. Prva faza tiče se stanjem pre usvajanja Zakona, druga daje osvrt na period rasprave u Ustavnom sudu, dok treća opisuje stanje tokom pregovora pridruživanja Evropskoj uniji, koja je u ovom trenutku u procesu. Posle 15 godina od početka rada Saveta nacionalnih manjina došlo je vreme da se reše sva pitanja u vezi sa radom Saveta nacionalnih manjina.

*Ključne reči:* Nacionalni saveti, nacionalne manjine, manjinska prava, kolektivna manjinska prava, pravna harmonizacija

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 10.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 13.



Szilágyi Miklós

Ügyvéd és fordító, a Magyar Nemzeti Tanács Nyelvhasználati Bizottságának  
elnöke  
adv.siladji@gmail.com

## HIVATALOS NYELV- ÉS ÍRÁSHASZNÁLAT

Elmélet és lehetőség

*Official language usage*

Theory and possibilities

*Zvanična upotreba jezika i pisma*

Teorija i mogućnosti

A Szerb Köztársaság törvényi lehetőségei a hivatalos nyelv- és íráshasználattal kapcsolatban jónak mondhatók a környező államokéhoz képest. Amíg a szomszédos államokban a fordításokhoz sokkal nehezebben juthat a fél, és még pénzébe is kerül, addig Szerbiában szinte alanyi jogon jár a kisebbségieknek az okiratok anyanyelven történő kiállítása vagy fordítása. Habár a törvényi keretek adottak, sokszor gondokba ütközhet a vajdasági kisebbségi. Ezek a problémák változatosak: a hatalmi szervek tudatlansága, néha érdektelensége, a részarányos foglalkoztatás hiánya olyan jogsértésekhez vezethet, melyeket orvosolni kell. A panaszok fogadásával most már többen is foglalkoznak, s ebben a harcban kimagaslik a Magyar Nemzeti Tanács munkássága is.

A törvények a közeljövőben továbbra is változni fognak, várat magára a Hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény módosítása és a Fordítói törvény meghozatala, ami sokban elősegítené a fordítók helyzetét, akik most egy hiányos és idejétmúlt Szabályzat alapján dolgoznak.

A jövőben a kisebbség helyzetét, a nyelv- és íráshasználatot, valamint a kisebbségi jogok érvényesülését sokban tudja segíteni a részarányos foglalkoztatás.

*Kulcsszavak:* Szerb Köztársaság, Hivatalos nyelv- és íráshasználat, nyelvi jogsértés, részarányos foglalkoztatás, fordítók, Magyar Nemzeti Tanács

A Hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény (Az SZK Hiv. Közlönye 30/2010) Szerbiában 2010-ben lépett életbe. A törvény adta lehetőségek a környező államokhoz képest csaknem kiválóan mondhatók. Amíg például Szlovákiában akkor kaphat magyarul végzést, ítéletet egy ügyfél, ha előtte kifizette az illetéket, a szerbiai törvény szerint ezt a költséget minden esetben a fordító és fordítást igénybe

vevő szerv köteles állni. Sok országban leginkább azt irányozza elő a törvény, hogy a többség nyelvén is ki kell írni a tájékoztatást a táblákra, és a különféle emlékművek feliratait is le kell fordítani, amennyiben azok kisebbségi nyelven kerültek felvételre, a szerb törvény pedig ennek épp az ellenkezőjéről szól: a kisebbségi nyelv egyenrangú használatáról a többségi nyelv mellett.

A törvényi keret tehát adott és jónak mondható. A fent említett példákon kívül a törvény előírja a különféle szervek által kiadott dokumentumok kisebbségi nyelven való kiállítását, az eljárásokban a kisebbségi nyelv használatát, helységek, közterek, intézmények, felszólítások megjelentetését kisebbségi nyelven is. Persze vannak olyan rendelkezések, amelyek azért könnyen háttérbe szoríthatják a kisebbségi nyelv használatát – ilyen például a Törvény 12. szakaszának 6. bekezdése, mely szerint ha a két szemben álló fél egyike kéri az eljárás szerb nyelven történő lefolytatását, abban az esetben azon a nyelven kell azt lefolytatni. Hiányosságként említhető az is, hogy a döntéshozók egy-egy eljárásban nincsenek külön díjazva munkájukért, amennyiben a kisebbség nyelvén folytatják le az eljárást, pedig kétszer annyi feladatuk van – a kisebbség nyelvén készült dokumentumokat le kell fordítani szerb nyelvre is (14. szakasz 1. bekezdése).

A törvény adta lehetőségek közepette milyen problémák merülhetnek fel a gyakorlatban?

Nem minden esetben ismert a bíró vagy a szerv vezetője előtt a hatályos törvény, ezért sokszor nyelvi jogsértésekről beszélhetünk, melyek jobb esetben kijavításra kerülnek még első fokon, rosszabb esetben a másodfokú eljárás folyamán, s a legrosszabb esetben nem is derülnek ki, vagy már csak akkor, amikor nem lehet őket orvosolni.

Egyre több esetben mondható el az is, hogy egy adott szervben, bíróságon, intézményben nem is dolgoznak nemzeti kisebbséghez tartozó személyek, akik tudnának a kisebbség nyelvén szólni az ügyfelekhez. A részarányos foglalkoztatás, amely elő van irányozva a Szerb Köztársaság által tavaly márciusban elfogadott kisebbségi akciótervben, remélhetőleg orvosolja ezt a helyzetet, és egyre több kisebbségi tud elhelyezkedni a kulcsfontosságú intézményekben, így érvényesülhetnek igazán a Hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény által biztosított jogok.

Ami még mindig várat magára, az a fordítókról szóló törvény, melyet már hosszú ideje várnak a fordítók és tolmácsok, ugyanis rájuk

csupán egy, az Állandó bírósági tolmácsokról szóló szabályzat (SZK Hiv. Közlönye 35/2010) vonatkozik, mely hét évvel ezelőtt született meg, és mára rendkívül idejétmúlttá lett, szűkre szabott és hiányos – nem tesz különbséget a fordítandó szövegek nehézsége között, nem tartalmaz karakterszám-meghatározásokat, nem irányozza elő az úti-költséget a fordítók számára, és nem utolsósorban rendkívül alacsony juttatásokat szab meg, ami miatt a fordítók általában más munka mellett tudnak csak fordítással foglalkozni, ezért haladnak mindig nehézkesen a fordítást igénylő eljárások.

A nyelvi jogi panaszok, problémák és jogsértések esetén nagy segítséget nyújthat a Magyar Nemzeti Tanács, mely mindig is kényes témaként kezelte ezeket a vitás eseteket, s az autoritásával és törvény adta lehetőségeivel élve próbált segíteni a nyelvi jogsértéseket szenvedett polgárokon. Ugyanezt teszi saját hatáskörében erőteljesen a tartományi ombudsman hivatala is, amely már hosszabb ideje figyelemmel kíséri például a közjegyzők által alkalmazott nyelvi jogok érvényesülését, vagy azok figyelmen kívül hagyását, és igyekszik kezelni a megjelent problémákat és helyzeteket.

A lehetőségek adottak, a törvényes keret jónak mondható, tehát a polgárokon áll, hogy élve jogaikkal, minden esetben szóvá tegyék, ha azok csorbulnak vagy nem kerülnek alkalmazásra. Ha pedig a részarányos foglalkoztatás által nagyobb igény mutatkozik majd a kisebbségi munkaerőre, a mi feladatunk lesz az is, hogy betöltsük ezeket a munkahelyeket rátermett szakemberekkel.

### *Official language usage*

#### Theory and possibilities

The legal framework of the Republic of Serbia can be considered good as opposed to other neighbouring countries. While in the neighbouring countries, translations are hard to obtain for the interested parties, services are also charged; in Serbia it is the basic right of minorities to obtain their official documents in their mother tongue or – if that is not possible – official translations are provided for. Even though the legal framework exists, minorities often face difficulties. These hardships are of various character: in some cases legal institutions are either un-informed or uninterested, and also there is a gap in proportional employment of officials. More and more institutions are dealing with complaints, and the National Council of Hungarian Ethnic Minority also provides a considerable contribution to the cause. The laws are to be changed in the near future, the Law on official language usage is to be soon amended, and a Law on translations should also be adopted. These factors would greatly contribute to the work of translators, who at

the moment are forced to work under the outdated provisions of the old Rulebook. Proportional employment of officials will surely better the situation of minorities, language usage, as well as the complete legal framework of the state.

*Key words:* the Republic of Serbia, official language usage, proportional employment, translators, National Council of the Hungarian Ethnic Minorities

### *Zvanična upotreba jezika i pisma* Teorija i mogućnosti

Pravni okviri Republike Srbije o zvaničnoj upotrebi jezika i pisma se mogu smatrati dobrim u poređenju sa zemljama u okruženju. Dok u susednim zemljama stranke teško mogu doći do prevoda, a i usluge se naplaćuju, u Republici Srbiji osnovno je pravo manjina da zvanična dokumenta pribave na maternjem jeziku ili da im se obezbedi prevod. Iako pravni okvir postoji, pripadnik nacionalne manjine često se susreće sa poteškoćama. Ove poteškoće su različite prirode: neznanje i neinformisanost državnih organa, u nekim slučajevima i nezainteresovanost istih, ali i nedostatak proporcionalnog zapošljavanja. Sve gore navedeno može dovesti do povrede prava, a koje povrede se moraju ispraviti. Sve više organa se bavi sa primanjem žalbi, a značajan doprinos poboljšanja stanju daje i Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine. Zakoni će se menjati u bliskoj budućnosti, čeka se usvajanje amandmana Zakona o zvaničnoj upotrebi jezika i pisma, donošenje Zakona o prevođenju. Ovi faktori bi u mnogome poboljšali situaciju prevodilaca, koji za sad moraju da rade po manjkavim i zastarelim principima starog Pravilnika. Proporcionalno zapošljavanje će poboljšati stanje manjina, korišćenje jezika i pisma kao i celokupni pravni okvir manjinskih prava.

*Ključne reči:* Republika Srbija, zvanično korišćenje jezika i pisma, proporcionalno zapošljavanje, prevodioci, Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 10.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 12.

Papić Pasa Melitta

: Zombori közjegyző  
: melitapapicpasa@mts.rs

## KÖZJEGYZŐI TEVÉKENYSÉG AZ ANYANYELV HIVATALOS HASZNÁLATÁNAK SZOLGÁLATÁBAN

*Public notary tasks in the service of official language usage*

*Rad javnog beležnika u službi zvanične upotrebe maternjeg jezika*

A közjegyzői munkakört 2014-ben vezették be és szabályozták. A közjegyző nem képvisel ügyfelet, feladata az okmányok hitelének megállapítása és a hitelesítés maga. A közjegyző nem fogalmaz meg szerződéseket, ez továbbra is az ügyvédek feladata, akik ügyfeleiket képviselik, azonban a közjegyzőnél átnézik a dokumentációt és a szerződéseket, amelyek sokszor hiányosak. Miután megtörténtek a korrekciók, létrejöttek a hitelesítés feltételei. A közjegyzők alkalmazzák a mai számítástechnika vívmányait, ugyanis az e-mailban érkező szerződéseken sokkal könnyebb a javítás. A hitelesített okmánynak pontosan meghatározott formai követelményei vannak, ezeket betartva lesz hiteles és okmány. A hitelesített okiratok nyelve a szerb, írásmódja pedig a cirill, ezen azonban lehet változtatni, ha kisebbségi környezetben működik a közjegyző, az írásmód lehet latin betűs, sőt a szerződés lehet magyar nyelvű is. A közjegyzőnél az iratok elkészítésénél igénybe vehetők bírósági tolmácsok is. 2017-től a közjegyzők hatásköre bővült, így az iratokon levő aláírást, a fénymásolatokat, átiratokat is hitelesítik. Mindezzel a lakosság jogbiztonsága növekedett.

*Kulcsszavak:* közjegyzői hivatal, hitelesítés, szerződések jogi következménye, hitelesítési záradék, hatáskör bővülése, hitelesítés nyelve, hitelesítés írásmódja, fordítás, bírósági fordító, jogbiztonság

A közjegyzői munkakört Zomborban 2014. szeptember 1-jétől vezették be. A közjegyzői hivatal az alapfokú bíróságok helyi illetékességéhez tartozik, ahol a közjegyző irodája is működik. A Zombori Alapfokú Bíróság illetékességébe Apatin, Hódság és Zombor község tartozik a falvaikkal együtt. A közjegyzőkről szóló törvény rendelkezései szerint a közjegyzők számát a miniszterelnök határozza meg, szabály szerint úgy, hogy egy község, illetve város területére legalább

egy közjegyzői munkakör van előírva, azonban ott, ahol nagyobb a lakosság száma, minden 25 000 lakosra egy közjegyzőt nevez ki a miniszter. Ezzel összhangban Apatinban két közjegyzői munkahely, Hódságban egy, Zombor város területén négy közjegyzői munkahely van meghatározva. Rajtam kívül Zomborban még két közjegyző dolgozik: Lidija Karanović és Gordana Smiljanić, Apatinban Slobodan Subotić, akit 2014-ben nevezett ki a miniszter. Hódságon pillanatnyilag nincs közjegyző, mert az oda kinevezett kolléga a közjegyzői irodáját Verbászra költöztette.

Ami a közjegyzői tevékenységet illeti, hangsúlyozni kell, hogy a közjegyző nem képviseli az ügyfeleket, mivel a közjegyzőkről szóló törvény szerint a közjegyző elsősorban a hitelesítést, magánokiratok hitelesítését, közokiratok elkészítését, továbbá a munkaképtelennek nyilvánított személyek ingatlanjára vonatkozó szerződéseket készíti (ide tartoznak a kiskorú személyek és azok a személyek, akiket a foglalkozásuktól eltiltottak), továbbá a törvényes eltartási megállapodásokat, a jelzálogra és a zálogjogi nyilatkozatokra vonatkozó szerződéseket, amelyekben a tartozások és a tartozások befizetésének a határideje is fel van tüntetve, ekkor közvetve a kényszerbehajtást is intézi. A többi esetben, amikor munkaképes személyekről van szó, akik jogügyleteket köthetnek, a közjegyző a jogi iratokat nem állíthatja össze, arra az ügyvédek vagy más személyek az illetékesek. Az így elkészített szerződéseknek akkor lesz jogi következményük, amikor azt a közjegyző hitelesíti. A gyakorlatban ez úgy történik, hogy az ügyfél a közjegyzői irodába elhozza a kész szerződést és a hozzá tartozó iratokat, amelyek a hitelesítéshez szükségesek (személyazonossági igazolványok, a forgalmazásra kerülő ingatlanok tulajdonlapjai, az ingatlanok megszerzésének módját igazoló iratok, melyek azért fontosak, mert a házasságban és az életközösségben közösen szerzett ingatlanok forgalmazásakor mindkét házastárs vagy élettárs beleegyezése szükséges). Ezt követően felolvassuk a szerződést, átnezzük a mellékelt dokumentációt, és amennyiben minden megvan, időpontot adunk az ügyfeleknek a hitelesítésre.

A szerződések sokszor hiányosak, főleg a forgalmazásra kerülő ingatlanok adataiban vannak hibák. Ezeknek az adatoknak egyezniük kell a tulajdonlapban feltüntetett adatokkal. Azt szoktam javasolni az ügyfeleknek, hogy e-mailben küldjék el a kész szerződést, mert úgy könnyebb elvégezni a javítást.

A beidézett ügyfeleknek felolvassuk a szerződést, ismertetjük velük, hogy a konkrét jogügylet engedélyezve van-e, illetve, hogy a tör-



vényes rendelkezésekkel összhangban készült-e, majd megmagyarázzuk az irat tartalmát és következményeit. Amennyiben megállapításra kerül, hogy a szerződés hitelesítése nem lehetséges, mert hiányos az irat, vagy mert úgy értékeljük, hogy a szerződő ügyfél nem szabad akaratából köti a szerződést, hivatalból végzéssel elvetjük a hitelesítést, feltüntetve a jogorvoslatban, hogy a végzés ellen, a kézbesítéstől számított nyolcnapos határidőn belül kifogással élhet az ügyfél. A kifogást az illetékes alapfokú bíróság értékeli. Elfogadhatja, és kötelezheti a közjegyzőt, hogy hitelesítse az iratot. Ebben az esetben a közjegyző nem fellebbezhet. Amennyiben a bíróság elveti az ügyfél kifogásolását, az ügyfélnek felsőbb fokon is joga van fellebbezni.

Miután a közjegyző megállapította, hogy megvannak a szerződés hitelesítésének a feltételei, elkészíti a hitelesítési záradékot, amely néhány oldalas szöveggként a szerződéssel együtt közokiratnak számít. A közjegyzői hitelesítési eljárás szigorúan formális, a szövegben a sor betöltését kivonalazzuk, a dátumokat betűkkel is feltüntetjük, az iraton semmit nem szabad javítani vagy törölni, de ha erre szükség van, akkor a szöveg ezen részét piros tintával áthúzzuk.

Amennyiben a hitelesítési záradék szövege többoldalas (hét-nyolc), ami legtöbbször előfordul, akkor minden oldalt számozunk, és minden oldalra felírjuk az ügyszámot is. Az iratot háromszínű zsinórral összefűzzük, s az összefűzött iratok hátlapján a zsinórt etikettecímével leragasztjuk, és a közjegyzői körpecséttel vagy pecsétviasszal hitelesítjük. A szerződést az ügyfelek saját kezűleg írják alá, a hitelesített okiratot pedig a szerződő ügyfelek és a közjegyző is aláírja. Ha tolmács és tanúk is részt vettek a hitelesítésen, akkor azok is aláírják az okiratot.

2017-ben a közjegyzők hatásköre törvényes rendelkezések által bővült, ennek értelmében az iratokon levő aláírást, a fénymásolatokat, átiratokat is hitelesítjük. Ezeket a teendőket a bíróság és a közigazgatási hivatalok végezték, az idei évtől kezdve viszont csak a közjegyzők végezhetik. A bíróság átutalhat a közjegyzőnek eljárásokat, elsősorban hagyatékiakat. Ilyenkor a közjegyző elkészíti a halotti bizonyítványt, visszaküldi az iratot a bíróságnak, majd egy idő múlva a bíróság ezt újra visszaküldi a közjegyzőhöz, hogy levezesse a hagyatéki eljárást. Emiatt a közjegyzői teendők kibővültek, több a munka, és több dolgozóra is van szükség. Közjegyzői irodámban kezdetben két adminisztratív tisztviselő volt, az idén márciusban felvettem egy közjegyzői gyakornokot, folyamatban van még egy közjegyzői gyakornoki munkahely megnyitása.

Összhangban a közjegyzőkről szóló törvény rendelkezéseivel, a hivatalos nyelvhasználat szerint a közjegyzői okiratok szerb nyelven, cirill betűs írásmóddal készülnek. Azon a közigazgatási területen, ahol a hivatalos nyelv használata mellett a nemzeti kisebbség nyelvhasználata is hivatalos (ez Zomborban is így van), itt a magyar nyelv is hivatalos használatban van, ilyenkor az okiratokat a nemzeti kisebbség nyelvén is el kell készíteni, amennyiben az ügyfél igényli. Zombor város statútuma a szerb nyelvű latin betűs írásmódot is elfogadja. Amennyiben az ügyfél úgy nyilatkozik, hogy magyar nyelven óhajtja az irat hitelesítését, akkor az iratnak is magyar nyelvűnek kell lennie. Eddigi gyakorlatomban ilyen eset nem fordult elő, hitelesítésre sem hozott senki magyar nyelvű okiratot. Tudomásom szerint ilyen esetek Zentán és Magyararkanizsán voltak.

Voltak azonban olyan esetek, hogy az ügyfél anyanyelve magyar volt, rosszul vagy kevésbé tudta a szerb nyelvet. Ilyenkor magyar fordítót biztosítok, mivel nekem nincs fordítói vizsgám. Amikor az ügyfél kijelenti, hogy nem ismeri a szerb nyelvet, akkor az irat hitelesítésekor bírósági fordító van jelen, aki szóban lefordítja a szerződést és a hitelesítési záradékot, amit a közjegyző a hitelesítési záradékban fel is tüntet. Megtörtént, hogy az ügyfelek Németország, Anglia, az Egyesült Arab Emírségek állampolgárai voltak, ekkor német, illetve angol bírósági fordítót alkalmaztam.

Végül véleményezném a közjegyzői tevékenységet. Értékelésem szerint a közjegyzői tevékenység bevezetésével sikerült szabályozni a polgárok jogbiztonságát. Ugyanis amíg az ingatlanok forgalmazását a bíróságoknál dolgozó tisztviselők végezték, ők csak az aláírást hitelesítették, az irat tartalmát nem, s emiatt számos per adódott a szerződések hiányosságai miatt. Most az irat tartalmát a közjegyzők ellenőrzik, és csak ezt követően hitelesítik. Még időre van szükség ahhoz, hogy ez a tevékenység tudatosodjon az emberekben, azonban a polgárok nagy része már elfogadta ezt a gyakorlatot, megértette, mi a közjegyzői tevékenység lényege.

### *Public notary tasks in the service of official language usage*

The work of public notaries was introduced and regulated in 2014. Public notaries are non-political party persons; their task is to determine the source of legal documents and also the verification of the same. The notary does not comply contracts, that part of the process stays in the jurisdiction of lawyers who represent the parties; however, notaries check the documentation and contracts – which are often

incomplete – and following correction, they verify them. Notaries perform their duties with the aid of technology; it is much easier to deliver the task electronically. Verified documents are subject to exact formal requirements and only after obliging these requirements can the document be considered as verified. The official language of legal documents is Serbian and the alphabet is Cyrillic, but this provision can be altered: the alphabet may be Latin and the document can be written in Hungarian – in the case of ethnically diverse municipalities. Parties can also ask for translation services. As of 2017 the jurisdiction of notaries has been broadened, according to which signatures, photocopies and other relevant documents can also be verified at the notary offices. With these regulations, the legal framework of the state has been strengthened.

*Key words:* public notary office, verification, legal consequences of contracts, jurisdiction, official language usage, translation, legal security

### *Rad javnog beležnika u službi zvanične upotrebe maternjeg jezika*

Rad javnih beležnika je uveden i regulisan 2014. godine. Javni beležnik je vanstranačka ličnost, njegov zadatak je da utvrdi izvor dokumenata i overa istih. Beležnik ne sastavlja ugovore, taj deo ostaje u nadležnosti advokata, koji zastupa stranku; međutim, beležnikov zadatak je da pregled dokumentacije i ugovora – koje su često manjkavi – i po izvršenim korekcijama overa dokumentacije. Beležnici koriste tehnološka dostignuća, pošto zadatak provere, korekcije i overe je mnogo lakši uz korišćenje imejla. Overeni dokumenti su podložni tačno utvrđenim formalnim zahtevima, i samo uz uvažavanje istih dokument postaje punovažan. Zvaničan jezik overenih dokumentacija je srpski, a pismo ćirilično, ali ta uredba se može izmeniti u slučaju da beležnik radi u višenacionalnoj sredini, i tako u određenim mestima pismo može biti i latinično, a ugovor ili dokument može biti sastavljen i na mađarskom. Tokom sastavljanja dokumentacije mogu se koristiti i usluge sudskih tumača i prevodilaca. Počev od 2017. godine nadležnost javnih beležnika se proširio, prema kojem potpisi, fotokopije i prepisi se isto mogu overiti kod beležnika. Sa ovim pravna sigurnost građana je ojačan.

*Ključne reči:* ured javnih beležnika, overa, pravne posledice ugovora, klauzula o overi, proširenje nadležnosti, jezik overe, pismo overe, prevod, sudski tumač, pravna sigurnost

Beérkezés időpontja: 2017. 10. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 10. 10.



Bérces Viktor

∴ Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest

∴ viktor.berces@gmail.com

## A JOGELLENES HALÁSZAT BÜNTETŐJOGI TENDENCIÁI MAGYARORSZÁGON

*Poachers in the Net. Illegal Fishing and the Criminal Law*

*Krivovolvci u mreži. Ilegalni ribolov i kriminalno pravo*

Magyarország Európában egyedülálló módon bővelkedik édesvízi tavakban, illetőleg folyamokban, folyókban, patakokban, amelyekkel kapcsolatban szét kell választani a sporthorgászatra, illetőleg az amatőr (hobby)horgászatra, valamint a halászatra vonatkozó szabályrendszert is. Az utóbbiak elsősorban igazgatási jellegű szabályozást igényelnek, viszont az ilyen tevékenységek során bekövetkező jogsértések már a szabálysértési jog, illetőleg a büntetőjog területére tartoznak. A téma közigazgatási jellegű „háttérjogszabályai” a következők: a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban Hhtv.), valamint a halgazdálkodás és a halvédelem egyes szabályainak megállapításáról szóló 133/2013. (XII. 29.) VM-rendelet (a továbbiakban: Rendelet). A Hhtv. mindenekelőtt különbséget tesz a halgazdálkodás, illetőleg halfogás fogalma között: az előbbi a természetes vizek halállományának védelmével, megújításával és hasznosításával összefüggő tevékenységek, valamint az akvakultúra és az egyéb haltermelési tevékenységek gyűjtőfogalma; az utóbbi a halnak és más hasznos víziállatnak a halászat vagy a horgászat során történő megfogása és a vízbe vissza nem engedése. Tanulmányomban kizárólag a halfogással kapcsolatos jogsértésekre adott válaszok lehetőségeivel kívánok foglalkozni.

*Kulcsszavak:* illegális halászat, az európai jog elvei, halászati menedzsment, Magyarország új Büntetőjogi törvénykönyve

### BEVEZETÉS

Magyarország föld- és néprajzi tulajdonságai miatt kifejezett kíváncsággal a halgazdálkodás szabályainak pontos rögzítése, amely igazgatási és büntetőjogi normákat egyaránt érint. Hazánk – a területi arányok alapján – Európában egyedülálló módon bővelkedik édesvízi tavakban, illetőleg folyamokban, folyókban, patakokban, amelyekkel

kapcsolatban szét kell választani a sporthorgászatra, illetőleg az amatőr (hobby)horgászatra, valamint a halászatra vonatkozó szabályrendszert is. Az utóbbiak elsősorban igazgatási jellegű szabályozást igényelnek, viszont az ilyen tevékenységek során bekövetkező jogsértések már a szabálysértési jog, illetőleg a büntetőjog területére tartoznak.

A téma közigazgatási jellegű „háttérjogszabályai” a következők: a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (a továbbiakban Hhtv.), valamint a halgazdálkodás és a halvédelem egyes szabályainak megállapításáról szóló 133/2013. (XII. 29.) VM-rendelet (a továbbiakban: Rendelet).

A Hhtv. mindenekelőtt különbséget tesz a halgazdálkodás, illetőleg halfogás fogalma között: az előbbi a természetes vizek halállományának védelmével, megújításával és hasznosításával összefüggő tevékenységek, valamint az akvakultúra és az egyéb haltermelési tevékenységek gyűjtőfogalma; az utóbbi a hálnak és más hasznos víziállatnak a halászat vagy a horgászat során történő megfogása és a vízbe vissza nem engedése. Tanulmányomban kizárólag a halfogással kapcsolatos jogsértésekre adott válaszok lehetőségeivel kívánok foglalkozni.

Mindenekelőtt érdemes tisztázni, hogy a halfogás két legelterjedtebb módja a horgászat és a halászat. A halászat célja rendszerint tömeges méretű zsákmányállat kifogása, elsősorban bizonyos gazdasági igények kielégítése érdekében. Ezzel szemben a horgászat alapvetően rekreációs, sport-, illetőleg hobbitevékenységgént fogható fel. A horgász – a fő szabály értelmében – egy időben kizárólag két horgászbottal horgászhat (botonként legfeljebb 3-3 horoggal). A horgászat fejlődése során kialakult horgász módszerek változatos képet mutatnak. A legismertebbek: az úsztató horgászat, a fenekezés, a pergetés, műlegyezés, a mártogatás, a tapogatás vagy a harcra kifogására szolgáló kuttyogatás stb. (HÁGER 2006: 32).

Erre a megkülönböztetésre a Hhtv. normaszövege is utal, amelynek alapján a horgászat rekreációs célból a hálnak halgazdálkodási vízterületen és haltermelési létesítményben az e törvényben és a végrehajtására kiadott rendeletben megengedett módon és horgászkeszséggel vagy a csalihalnak 1 négyzetméternél nem nagyobb emelőháloval való fogása (Hhtv. 2. § 16. pont); a halászat a hálnak vagy más hasznos víziállatnak megengedett módon és eszközzel halgazdálkodási vízterületen történő rekreációs vagy kereskedelmi célú, illetve ökológiai célú, szelektív fogása, továbbá gyűjtése, ide nem értve a horgászatot (Hhtv. 2. § 9. pont).

A téma elemzése kapcsán az alábbi kérdések vizsgálata szükséges: 1) a jogellenes halfogás kriminológiája; 2) a jogszabályi háttér vizsgálása; 3) a közigazgatási, illetőleg büntetőjogi beavatkozást igénylő jogsértések elhatárolási szempontjai; 4) a büntetőjogi szabályok dogmatikai megoldásai, illetőleg esetleges hibái.

Tanulmányom természetesen etikai természetű kérdéseket is felvet. Általános kérdésként felvethető az, hogy van-e egyáltalán az állatoknak – akár a büntetőjog szabályai által is védendő – morális státusza, illetőleg ebből a szempontból a különféle állatfajok azonos megítélés alá esnek-e. (Lásd a fájdalom- és ingerküszöb közötti eltérések jelentősek lehetnek stb.) „E kérdések és az erre adott válaszok nagyon megosztják az állatok védelmével foglalkozó embereket. Egyes állatvédők kijelentik, hogy minden állat egyenlő, míg a másik álláspont képviselői szerint e kérdésre nem adható igenlő válasz” (JÁMBOR 2016: 18).

## TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS – AZ ILLEGÁLIS HALFOGÁS KRIMINOLÓGIAI MEGKÖZELÍTÉSE

Már Szent István korától kezdve ismeretesek bizonyos feljegyzések a halászati jog szabályozásával kapcsolatban. E normák kezdetben a jogosulti kör meghatározására korlátozódtak (püspökségek, főnemesek, egyéb kiváltságos rendek). A középkorban már fejlett halgazdálkodásról árulkodnak a jogforrások, a halászat pedig professzionális foglalkozássá vált. Természetesen továbbra is megőrizte monopolizált helyzetét, hiszen e tevékenység királyjognak, ún. regálénak minősült. A tulajdonjogi, illetőleg használati jogi viszonyokat egyfelől törvényekben, másfelől szokásjog útján szabályozták. A földesúr-jobbágy relációban az ún. urbárium vagy valamilyen szerződés szabályozta, hogy a halásznak a halászati engedély fejében milyen mennyiségű halat, illetve bérleti díjat kell fizetnie.

A XIX. században bekövetkező környezeti, illetve társadalmi változások a szabályrendszer átalakítását igényelték. A jobbágyosság megszűnésével a halászati jog megszerzése pusztán jövedelmi kérdéssé vált, ezzel együtt a természetes vizek száma, valamint a halállomány jelentős mértékben megcsappant. Az 1836. évi VI. tc. ennek ellenére változatlanul királyi jogként szabályozta a halászatot, és a jobbagyokat továbbra is eltiltotta ettől a tevékenységtől. Az 1853. évi úrbéri pátens is fenntartotta azon álláspontot, miszerint az úrbéri viszonyok átalakulása nem terjed ki az ún. regálékra.

Az 1870-es évektől kezdődően minisztériumi szintű, rendeleti típusú jogalkotás vette kezdetét. Ennek során különféle tilalmi időket vezettek be, illetőleg megtiltottak bizonyos halászati módszereket (pl. mérgezés vagy dinamit használatát).

Az első jelentősebb, témába illeszkedő törvények a következők: az 1885. évi XXVIII. tc. (vízjogi törvény), az 1888. évi XIX. tc. (halászati törvény), majd az 1925. évi LXIII. tc. és annak 9500/1926. számú végrehajtási rendelete. E jogszabályok deklarálták, hogy a „vizek partja és medre a parti birtokos tulajdona, és a parti birtok elválaszthatatlan alkatrésze a halászat” (BEZDÁN 2005: 5). E modern tulajdonosi pozíció létrejötté egyben azzal járt, hogy a tulajdonos köteles lett a halgazdálkodással kapcsolatos szükséges és célszerű feladatok ellátására (lásd halászati társulások létrehozása, piacok ellátása stb.).

A rendszerváltozás után az illegális halfogás módszerei és gyakorisági mutatói jelentősen átalakultak. A két legjelentősebb változás a felhasznált eszközök jellegében, illetve a szervezett elkövetés fokozódásában volt. Mindez olyan környezeti – elsősorban a klímaváltozásnak köszönhető – hatásokkal párosult, amely az orvhalászat/orvhorgászat (a továbbiakban: orvhalászat) esetében is újszerű fellépést, a hatósági ellenőrzés kibővítését és hatékonyságának növelését igényelte.

Az 1997-ben megalkotott, a halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvényt már hatálybalépését megelőzően is számos kritika érte: „az új törvény elfogadása előtti formájában már nem szolgálta megfelelően Magyarország természetes vízterületeinek környezetvédelmi, társadalmi és gazdasági szempontból is fenntartható halgazdálkodását. Olyan törvény és azon épülő szabályozás vált szükségessé, amely az egyes haszonvételi formákon túl elősegíti az élővizek halállományának természetes megújulását és megakadályozza a halak illegális kifogását és kereskedelmét is” (HÁGER 2006: 32).

Alapvető kérdéssé vált az is, hogy szükséges-e újragondolni ezen jogsértések szankcionálásának módját. A kriminalizálási törekvések ellen szólt az a fajta közvélekedés, amely a halfogással kapcsolatos jogsértésekre pusztán „csínytevésként”, tolerálható hobbiként, a halakra pedig „uratlan jószágokként” tekintett. Ennek ellenére 2013. július 1-ji hatállyal az orvhalászat önálló bűncselekményi kategóriává vált az új Btk.-ban (2012. évi C törvény).

A jogalkotói szándék mögött az alábbi szempontok „húzódtak meg”: 1) A „magányos”, alkalmi elkövetők (ún. rapsicok) mellett megjelentek a professzionális eszközökkel dolgozó, szervezett formában működő, rendszeres haszonszerzésre törekvő csoportok;



2) Az orvhalászat a 90-es évektől kezdődően bizonyos körökben státuszszimbólummá vált, amelynek keretében gyakorta sor került tilalmi időkben védett halfajok kifogására; 3) A különféle vízterületek (pl. Balaton, Velencei-tó, dunai holtágak stb.) alapvetően ellenőrizetlenek voltak, a már meglévő hatósági kontroll intézményrendszere pedig szegényesnek volt mondható; 4) Magyarország EU-csatlakozásával felmerült az új elkövető körök, illetőleg eszközök bővülésének veszélye; 5) a nagytételben lebonyolított illegális halfogás élelmszerbiztonsági kockázatokat is felvetett, hiszen a zsákmány továbbértékesítése előtt az elkövetők nem feltétlenül szakszerűen tárolták a kifogott halat, a higiéniai követelményeket figyelmen kívül hagyták stb.; 6) A jogsértő cselekmények a teljes ökoszisztémát érintették, beleértve a védett halfajokat is stb. (ELEK 2009: 10).

Az elkövetőkre természetesen ma sem úgy tekint a közvélemény, mint valamiféle „társadalomra feltétlenül veszélyes, gátlástalan bűnözőre”, amely részben abból fakad, hogy e jogellenes cselekmények okai között sokféle tényező megjelölhető: így pl. a „természetjárás szépsége”, a halfogás okozta eksztatikus élmény, a sporttevékenység látszata, a pénzügyi nehézségek stb. Másfelől, az elkövetők – meggyőződésem szerint – számos esetben nincsenek is tisztában azzal, hogy bűncselekményt követnek el, és azzal sem, hogy cselekményüknek milyen környezeti hatásai lehetnek.

Érdekes okfejtést olvashatunk Elek Balázs tanulmányában: eszerint „a vagyoni, tulajdoni érdekek sérelmén túl elsőként ma már a veszélyes helyzetek létrehozását kell megemlíteni. Az orvhalászat ugyanis rendszeresen idéz elő veszélyes helyzeteket az ország különböző területein. Gyakran lehet olyat hallani, hogy halászati örök, mezőörök, sőt rendőrök is igyekeznek távol maradni azoktól a területektől, ahol orvhalászok tevékenykednek, mert féltik a bőrüket. Az orvhalász azért is veszélyt jelenthet, mert a lebukástól, büntetéstől való félelmében az öt tettenérőre, leleplezőre is rátámadhat (...), az orvhalászat és a balesetek között is szoros összefüggés van, hiszen gyakran vezet balesethez a szakma szabályait megsértve, titokban végzett tevékenység. Volt példa arra, amikor a saját szabálytalanul kivetett hálójába akadt bele egy férfi a Tisza egyik holtágán. A marázsa nevű leshálóból nem volt menekvés, hiába próbálkozott késsel is kivágni magát fogságából a tilosban járó halász” (ELEK 2009: 10).

Úgy vélem, hogy a jogsértések pönalizálása elsősorban természet- és környezetvédelmi szempontból fontos. A halállomány regeneráló-

dása lassú, sokszor több évig elhúzódó folyamat. Ennek természetesen gazdasági hatásai is vannak, ahogy Kőhalmy írja: a halgazdálkodás célja „tartós hozamok elérése anélkül, hogy ez az erőforrás jövőbeni létét fenyegetné. A megújítható erőforrások esetében, amikor értéküket megpróbáljuk felbecsülni, nem csupán az aktuális, pénzben kifejezett értéket kell számításba venni, hanem azt is, hogy az adott forrás tönkretétele milyen közvetett károkkal jár (ökoszisztémák diverzitásának csökkenése), vagy a tönkretétel után az újjáteremtés mekkora költségeket okoz” (KŐHALMY 1994: 71).

Elek szerint emiatt az elpusztított hal értéke jóval túlmutat azon az értéken, mint amit egy esetleges lopás esetében a bíróság (a szakértői vélemények alapján) irányadónak tekint (ELEK 2009: 10).

Háger szerint „a halvédelem (...) kiemelt környezetvédelmi feladat, mert a halállomány fenntartásában az emberi tevékenység szerepe mellőzhetetlen. A korábbi folyamszabályozások, valamint a környezet általános állapotának romlása miatt ugyanis a vizek halállománya magára hagyatva megújulni már nem képes” (HÁGER 2006: 29).

## JOGSZABÁLYI HÁTTÉR, NEMZETKÖZI JOGELVEK

Az illegális halfogásra vonatkozó tilalmak jogszabályi háttere sokrétű, ennél fogva több jogág normáit is érinti. Mindenekelőtt azonban fontos kiemelni a nemzetközi, illetőleg uniós jog által meghatározott általános környezet- vagy természetvédelmi jogi elveket, amelyeknek a hazai jogalkotásban is feltétlenül érvényesülniük kell.

A nemzetközi jog egyik általános elveként a visszalépés tilalmának princípiumát (non derogation principle) szükséges kiemelni, amely kimondja, hogy a korábbi jogalkotási eljárásokkal elért védelmi szint sohasem enyhíthető, mivel az orvosolhatatlan környezeti károsodáshoz, illetve a már meglévő állapot romlásához vezethet. A „visszalépésre” csak akkor van lehetőség, ha az nélkülözhetetlennek bizonyul valamely alkotmányos érték érvényesítése szempontjából (FODOR 2014: 109–110).

Az uniós jog szintjén fontos kiemelni a 2003/80/IB tanácsi kerethatározatot, amelynek 2. cikke elrendeli, hogy minden tagállam köteles bizonyos környezetet sértő cselekményeket bűncselekménnyé nyilvánítani. Ilyennek minősül többek között a vadon élő növény- és állatfajok jogellenes birtoklása, befogása, károsítása, elpusztítása stb. E szabályozási attitűdnek különösen olyan élőhelyeken kell érvényesülnie, ahol az említett egyedeket a kihalás veszélye fenyegeti. Fontos

utalni továbbá az Európai Uniónak a környezet büntetőjogi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvére is (POLT 2003: 9–14).

Az Alaptörvény vonatkozásában a P) cikk hangsúlyozandó, amely megfogalmazza az ún. „fenntarthatóság” elvét, követelményét, illetve annak címzetti körét: ennek alapján nemcsak az államnak, hanem mindenkinek kötelezettsége a környezet épségének fenntartása, illetve a környezet állapota romlásának megakadályozása.

A téma „alap-jogszabályának” a már korábban említett Hhtv. tekinthető, amely az alapvető rendelkezései között deklarálja, hogy Magyarország halgazdálkodási vízterületének halállománya nemzeti kincs, természeti érték és gazdasági erőforrás, amelyet a társadalomnak védeni és a természetes megújulását elősegíteni kell, hasznosítását pedig csak a fenntarthatóság szempontjai szerint kell tervezni és elvégezni (3. §).

További releváns garanciális törvények: a) a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), amely – többek között – deklarálja a víz, valamint az élővilág védelmét; b) a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, amely részletes tartalommal tölti meg más jogágak, különösen a büntetőjog keretdiszpozícióit; c) részben a vizek ökológiáját is érinti az állatok védelméről szóló 1998. évi XXVIII. törvény, továbbá a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény, valamint d) a fokozottan védett növény- és állatfajokról szóló 13/2011. (V. 9.) KöM-rendelet.

## A KÖZIGAZGATÁSI ÉS SZABÁLYSÉRTÉSI JOG MEGOLDÁSI MÓDJAI

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) alapján a szabálysértések ellenőrzésének elsődleges hatósági személye a halászati őr, akinek e jogszabály alapján helyszíni bírságot is kiterjedő jogköre van (Szabs. tv., 39. §). Ha az ugyanazon halgazdálkodásra jogosult által hasznosított, nyilvántartott halgazdálkodási vízterület vagy vízterületek együttes mérete az 50 hektárt meghaladja, a halgazdálkodásra jogosult az alábbiak szerint köteles halászati őr alkalmazására: a) 50–100 hektár területű halgazdálkodási vízterületen legalább 2 fő; b) 100–2000 hektár területű halgazdálkodási vízterületen legalább 4 fő; c) 2000–4000 hektár területű halgazdálkodási vízterületen legalább 6 fő; d) 4000–6000 hektár területű halgazdálkodási vízterületen legalább 8 fő; e) minden 6000

hektár feletti halgazdálkodási vízterületen legalább 10 fő (Rendelet, 42. § 3. bek.).

E hatósági személlyel szemben további feltétel, hogy valamely közigazgatási szerv alkalmazottja vagy önkormányzati köztisztviselő, vagy közalkalmazott, vagy kormánytisztviselő, vagy állami tisztviselő legyen.

A Szabs. tv. – némileg hiányosan – külön tényállás keretében nem utal az „orvhalászat”, illetőleg az ezen cselekményekhez hasonló, vagy azokkal összefüggő jogsértésekre. Mindössze a vadászati, halászati, legeltetési tilalom megszegése (215. §) esetében utal arra, hogy a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggésben elrendelt általános vadászati, halászati, illetőleg legeltetési tilalom megszegése szabálysértésnek minősül.

A halgazdálkodással kapcsolatos jogsértésekre vonatkoztatható még a természetvédelmi szabálysértés azon (187. §) esete, amelynek során az elkövető védett élő szervezet egyedét vagy annak származékát jogellenesen megrongálja, elviszi vagy elpusztítja, illetve védett vagy fokozottan védett állatfaj egyedét élettevékenységében jelentős mértékben zavarja.

A bírság legkisebb összege tízezer forint, legmagasabb összege ötszázezer forint (67. § 3. bek.). Ennek mértékét az eset összes körülményére – így különösen az érintettek érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, a jogsértéssel elért előnyre – tekintettel kell meghatározni (68. § 1. bek.). Ha a jogsértő állapot megszüntetése vagy a további jogsértések megelőzése érdekében a legalacsonyabb összegű bírság kiszabása is szükségtelen, a halgazdálkodási hatóság bírság kiszabása helyett figyelmeztetésben részesítheti az eljárás alá vont személyt (70. §).

A fentiekben elemzett hatósági feladatok koordinációs szerve 2015. május 1-jétől kezdődően az Állami Halóri Szolgálat, amely a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) által alkalmazott, illetve megbízott halászati örökből áll. Az állami halászati örök országos illetékességgel rendelkeznek, így a halászatra jogosultak által alkalmazott halászati örökhöz képest Magyarország bármely halgazdálkodási vízterületén eljárhatnak, a Szabs. tv. szempontjából pedig halászati öröknek minősülnek. A magam részéről úgy gondolom, hogy a jogellenes halfogással kapcsolatos prevenció, illetőleg retribúció szempontjából mindenképpen indokolt volt a hatósági ellenőrzés ilyen léptékű centralizálása.

A Hhtv. alapján e hatósági személy többek között a) korlátozhatja vagy megtilthatja haltermék előállítását, tárolását, szállítását, felhasználását, forgalomba hozatalát, behozatalát, kivitelét, illetékességi területén való átszállítását; b) elrendelheti a halállomány, haltermék lefoglalását, forgalomból való kivonását, visszahívását, ártalmatlanítását, megsemmisítését; c) halfogásra alkalmas eszközt lefoglalhat, elkobozhat, elrendelheti a tulajdonos költségére történő megsemmisítését; d) halgazdálkodási bírságot szabhat ki a halgazdálkodásra jogosulttal szemben, ha állami horgászjeggyel, turista állami horgászjeggyel, állami halászjeggyel nem rendelkező személy számára területi jegyet ad stb.

Mindemellett e hatósági személy halvédelmi bírságot szabhat ki a jogosulatlanul horgászó, vagy halászó; a fogási napló vezetését elmulasztó; a törvény által nem megengedett módon, eszközzel vagy tilalmi időben horgászó vagy halászó; a nem fogható hal és más hasznos víziállat kifogását (gyűjtését) megvalósító; a halgazdálkodási kíméleti területen a tilalom feloldásáig a hal szaporodását és fejlődését zavaró halászati, horgászati tevékenységet végző; az igazolatlan eredetű halat vagy halterméket forgalmazó; a hal élőhelyén kialakult természeti egyensúly megbontására alkalmas szervezetet, táplálékanyagot, szennyezőanyagot halgazdálkodási vízterületre kijuttató; méret- vagy mennyiségi korlátozással, vagy tilalmi idővel védett hal vagy más hasznos víziállat jogosulatlan kifogását megvalósító stb. személlyel szemben (67. §).

## A BÜNTETŐJOGI ÉRTÉKELÉS KÖRÉBE TARTOZÓ ESETEK

A jelenlegi Btk. – az 1978. évi IV. törvénytől eltérően – az állatkínzás tényállásából kiemelve önálló törvényi tényállásként szabályozza az orvhalászatot. Belegi szerint ennek indoka az, hogy az orvhalászat hétköznapi jelentéstartalma, illetőleg elkövetési magatartása alapján nem illeszkedik az állatkínzás fogalmába (BELEGI 2013: 1066). Az orvhalászat célja ugyanis alapvetően nem az állat kínzása, gyötrelmeinek előidézése, hanem a hal kifogása. Az említett okfejtéssel – pusztán dogmatikai okokból – nem tudok egyetérteni, hiszen a fentiek alapján nem a triviális jelentéstartalom, illetőleg az elkövetési magatartás, hanem a célzat alapján van különbség az elkövetők cselekményei között. Ezzel együtt nem tartom helyesnek azt az általános bírói gyakorlatot sem, amelynek alapján az orvhalászat és az állatkínzás nem állhat egymással valóságos alaki halmazatban.

A bűncselekmény elkövetési tárgya a hal, amely a Hhtv. alapján a halak, illetőleg körszájúak csoportjába tartozó állatfaj, valamint mindezek egyedfejlődési alakja (2. § 5. pont). Az elkövetők célja leggyakrabban az adott vízterületen élő őshonos halfajok kifogása (pl. ponty, süllő, harcsa, csuka, angolna, balin, márna stb.), de természetesen idegen származású halak (pl. busa, amur), valamint őshonos, de kisebb testű halaink (pl. keszeg, kárász, compó) esetében is tényállásszerű a cselekmény. Ugyancsak a bűncselekmény elkövetési tárgyai a jogszabály szerint „hasznosnak” minősülő víziállatok, tehát a béka, rák, kagyló, pióca, csővájó féreg, az árvaszúnyog, egyéb haltáplálék-szervezet, valamint mindezek egyedfejlődési alakjai (HÁGER 2006: 34).

A 246. § a) pontja szerint minősülő orvhalászat vétségét az követi el, aki jogosulatlanul végez halfogásra irányuló tevékenységet. E fordulat csak akkor állapítható meg, ha az elkövető e tevékenysége során halászhalót vagy más halászati eszközt használ. A jogosulatlan horgászat azonban önmagában nem bűncselekmény.

Szilágyi rendszerezése nyomán a halászatnak – a zsákmányállat életmódjához igazodva – különféle módszerei alakultak ki. A leggyakoribbnak a halászhaló alkalmazása tekinthető, amelyen belül megkülönböztethető vontatóhálós (aktív), illetőleg statikus megoldás (passzív). A hálók típus szerint lehetnek emelő-, kaparó-, fenék- vagy kétköz hálók. Ezen túlmenően ugyancsak a halászat fogalmi körébe tartozik a hálnak pusztá kézzel történő kifogása, ún. tapogató módszer alkalmazása, vagy adott esetben alkalmi halfogó eszköz (pl. kosár) felhasználása (SZILÁGYI 1980: 34). Megjegyezném, hogy egy magyarországi ügyben a bíróság egy főcsatorna halászati területén emelőhálóval engedély nélkül halászó személyt ítélt próbaidőre felfüggesztett fogházbüntetésre (Nyíregyházi Járásbíróság 2.B.1016/2014/2 számú ítélete).

Az a) pont alanya csak olyan személy lehet, aki nem rendelkezik a halfogásra irányuló tevékenységhez szükséges engedéllyel. Ebből a szempontból utalnék arra, hogy a magyar halgazdálkodási vízterületeken élő halállomány – a főszabály szerint – az állam tulajdonát képezi. A hal kifogására az adott halgazdálkodási vízterületen halgazdálkodásra jogosult, vagy az általa feljogosított, halfogásra jogosító okmányokkal rendelkező személy jogosult (Hhtv. 6. § 1–2. bek.). A halászati jog jogosultja tehát egyfelől a tulajdonos, másfelől a haszonélvező. A Hhtv. a haszonélvezeti jog gyakorlására jogosultak taxációját is megadja, amelynek alapján a halgazdálkodási vízterületeken halfogásra irányuló tevékenység a következőkkel folytatható: 1) kereskedelmi és ökológiai



célú, szelektív halászat esetén halászati engedéllyel; 2) rekreációs célú halászat esetén állami halászjeggyel, vagy 3) horgászat esetén állami horgászjeggyel vagy turista állami horgászjeggyel. Fontos megjegyezni, hogy a halgazdálkodásra jogosult területi jegyadásával a feljogosított személy részére további horgászati vagy halászati lehetőséget is biztosíthat (Hhtv. 44. § (1) bek.). A területi jegyen a halgazdálkodásra jogosult – többek között – köteles feltüntetni a jegyet kiadó nevét (cégnevét), címét (székhelyét), az engedélyes nevét, a halgazdálkodási vízterületet, amelyre a területi jegy érvényessége vonatkozik, illetőleg a területi jegy érvényességének időtartamát is (Rendelet, 27. §).

Az állami halászjegyet a halgazdálkodási hatóság adja ki, s ez a kiadásának napjától kezdve a következő év január 31. napjáig érvényes. Az állami halászjegy 1 db, legfeljebb 16 m<sup>2</sup> háló területű aktív halász-eszköz, és 3 db, az engedélyes azonosítására alkalmas jelöléssel ellátott, legfeljebb 2 méter karika átmérőjű varsa egyidejű alkalmazására jogosít fel. Az állami halászjegy váltására feltételként előírt állami halászvizsga a halgazdálkodási hatóság által szervezett díjköteles tanfolyam eredményes elvégzésével szerezhető meg (Rendelet, 18. §).

Az a) pont szerinti elkövetési magatartás egyenes és eshetőlegesen szándékkal is elkövethető. Nincs akadálya a társtettség megállapításának akkor, ha a jogosulatlan halászatot több személy egymás tevékenységéről tudva, közösen, aktív magatartással folytatja. A pusztán jelen levő, passzív magatartást tanúsító személy cselekményének pszichikai bűnsegélyként történő minősítése nézetem szerint indokolatlan, amellet bizonyítási nehézségekbe ütközhet, ugyanakkor a cselekmény elkövetéséhez szükséges tárgyi feltételek (pl. halászháló) előzetes, vagy egyidejű biztosítása a fizikai bűnsegély megállapíthatóságát minden esetben megalapozza. Az a) pont megvalósulási szakaszainak elhatárolása szempontjából a halászathoz szükséges eszközök beszerzése büntetlen előkészületnek, a halászati eszközök vízpartra való kivitele kísérletnek, az eszközök vízbe juttatása pedig befejezett bűncselekménynek tekinthető.

A 246. § b) pontja szerint minősülő orvhalászatot az követi el, aki külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kémleleti területen végez halfogásra irányuló tevékenységet. Egy hazai vonatkozású ügyben a vádlott a Duna egyik szakaszán gereblyező módszerrel akart halat fogni, de a második kísérletet követően tetten érték a halőrök. A bíróság a Btk. 246. § b) pontja szerint minősülő orvhalászat vétsége miatt, mint visszaesőt 30 nap elzárásra ítélte (Esztergomi Járásbíróság 4.B.602/2013/5. számú ítélete).

E bűncselekmény alanya tehát – az a) ponthoz képest – olyan személy is lehet, aki rendelkezik a halfogásra irányuló tevékenységhez szükséges engedéllyel. Egyúttal megjegyezném, hogy a cselekmény környezetre való fokozottabb veszélyessége, illetőleg az alanyi kör nagysága miatt szükségesnek tartanám e fordulat büntetési nyilvánítását, ezzel együtt a büntetési tétel felső határának háromévi szabadságvesztés-büntetésre történő felemelését.

A tiltott eszköz, illetőleg mód vonatkozásában a Hhtv. taxációja ad eligazítást: eszerint ilyennek minősülnek az olyan eszközök, amelyek működése az elektromos áram halakra kifejtett élettani hatásán alapul; a mérgező vagy kábító hatású anyagok; a robbanóanyagok; a szűrőszerszámok; a bűvárszigony vagy más, halfogásra alkalmas bűváreszköz; a gereblyezés; a hurokvető halászati módszer alkalmazása; a sorhoroggal vagy csapóhoroggal történő halfogási módszer alkalmazása; ún. nyakzókáló alkalmazása, valamint mindezen tevékenységeknek a megkísérlése (46. § 4. bek.).

A gereblyezés során az elkövető a horgot nem a hal szájnyílásába, hanem egyéb testrészébe juttatja. Mindez speciális felszerelést igényel: „rendszerint szükséges egy igen erős, hosszú (3–4 m) (...) kemény bot, egy nagyobb orsó, valamint erős, az átlagosnál vastagabb horgászszinór. A gereblyés horgászszerszám végszerelékét egy nagyobb ólom, valamint több hármashorog alkotja. A háromágú horgokat köthetik külön a főzsinórhoz erősített előkére, vagy rögzíthetik szorosán az ólomhoz, gyakran ráöntve az ólmot a horogra, így egybekötve a szerelékét. Egy horgász, de különösen a halór vagy horgászati ismeretekkel rendelkező rendőr nyomban felismeri a tiltott eszközt, mint ahogy a módszerhez szükséges speciális mozdulatsort. A gereblyézést folyóvízen, holtágakban és tavakban is alkalmazzák, akár nyári, akár téli időszakban. A horgász kiveti a zsinórt a vízbe, majd jellegzetes, rángató (...) mozdulatokkal vontatja be a végszerelékét. Tavaszi-nyári időszakban általában a víz felső oszlopában és a felszín közelében tartózkodó nagyobb testű halak, mint az amur, a busa, pontycsapat tagjainak elejtését célozza a gereblyezés. Téli időszakban jellemző a nagyobb értékű, nagytestű harcsa vízfenékről történő gereblyézése. A harcsa faji tulajdonsága ugyanis az összebújás, a csoportos elfekvés, különösen télen, veremlés idején” (SZÉKELY 1980: 15).

A kéméleti terület a hal nyugodt, ártalom- és zavarmenetes telelését, valamint szaporodását biztosító vízterület, melyet a halgazdálkodási hatóság jelöl ki (Hhtv. 4. §). A Rendelet alapján a kéméleti területre érvényes tilalmak és korlátozások megismertetéséről a



halgazdálkodásra jogosult köteles gondoskodni. A halgazdálkodásra jogosult a területi jegyen vagy a területi jeggyel együtt átadott nyomtatott tájékoztatóban gondoskodik a kíméleti terület határai részletes leírásának, valamint a kíméleti területre vonatkozó halfogási tilalom időbeli hatályának megismertetéséről (5. §).

A b) pont szerinti bűncselekmény szintén elkövethető egyenes és eshetőleges szándékkal. A tártettség, illetőleg bűnsegély kapcsán az a) pont szerinti fordulaton leírtakat tekintem irányadónak. A megvalósulási szakaszok tekintetében – ugyancsak az a) pontnál leírtak alapján – az eszközök beszerzése büntetlen előkészület, az eszközök vízpartra való kivitele kísérlet, az eszközök vízbe dobása pedig befejezett bűncselekménynek minősül.

A halmazati, illetőleg elhatárolási kérdéseket az a) és b) ponttal kapcsolatban együttesen vizsgálom. Mindenekelőtt kiemelném, hogy a jelenlegi bírói gyakorlat alapján az orvhalászat az állatkínzással – általam helytelennek vélt módon – nem állhat valóságos alaki halmazatban még akkor sem, ha a tevékenység végzése (pl. gereblyezés, nyakzókáló alkalmazása), a halak maradandó egészségkárosodását, pusztulását vagy rendkívüli fájdalomérzetét okozza. Utóbbi eredmények tekintetében – törvényi szinten – nem is találunk konkrét utalásokat, mindössze az igazgatási normák körében szerepel előírásként, hogy tilos a megfogott halak kínzása, illetőleg a megfogott és kifogott halakkal úgy kell bánni, hogy az azok számára okozott fizikai sérülés ne haladja meg a halászmodszerekből, illetve a horgászmodszerekből adódó szükséges minimumot (Rendelet, 28. § 14. bek.).

Úgy vélem, hogy a fenti kérdés vizsgálata elsősorban jogfilozófiai fejtegetéseket igényel: e körben számos jogtudományi álláspont ismeretes a fájdalom- és ingerküszöb szerinti megkülönböztetés és annak jogi relevanciája vonatkozásában. Az egyik teória képviselői szerint a határvonal a gerinces állatoknál húzható meg (DEGRAZIA 2004: 28).

Ismeretes olyan gyakorlat is, amely a jogvédelmet csak a gerinces állatok egy csoportjára nézve tartja fenn: pl. az USA 1966-os állatjóléti törvénye szerint az állatkínzás elkövetési tárgya csak a macska, a kutya, a hörcsög, a nyúl, a majom, a tengerimalac, illetőleg a mezőgazdasági miniszter által megjelölt más melegvérű állat lehet (JÁMBOR 2016: 19).

Az általam helyesnek vélt nézőpont alapján az elhatárolási ismérv a fájdalomérzetre való képesség léte, avagy nemléte. Ennek megítélése természetesen biológiai kutatásokat igényel, mindazonáltal úgy

vélem, hogy a halak osztályába tartozó élőlények esetében mindenféleképpen indokolt az állatkínzás törvényi tényállásának alkalmazása akkor, ha a jogsértő cselekmény az egyednek nyilvánvalóan jelentős fájdalomérzettel jár. Ebbe a körbe tartozhat a már említett „greblyezés” vagy adott esetben a „nyakzókáló” alkalmazása. Ilyen esetekben tehát a 246. § b) pontja szerint minősülő cselekmény kizárólag az állatkínzás törvényi tényállása szerint minősülhetne, az orvhalászat azonban nem lenne megállapítható. Nyilván azért sem lenne lehetőség ilyen esetekben a halmazat megállapítására, mert az – ennél fogva – a kétszeres értékelés tilalmába ütközne.

Az orvhalászat elkövetési magatartásait tehát – nézetem szerint – kizárólag a jogosulatlan, illetőleg jogellenesen, kíméleti területen megvalósuló cselekményekre kellene korlátozni. E cselekmények büntetőjogi szankcionálása természetesen továbbra is elengedhetetlen, természetvédelmi, illetőleg halgazdálkodási szempontokból egyaránt.

A fentiek alapján az általam helyesnek vélt gyakorlat szerint, ha a tiltott eszköz vagy mód alkalmazását halászati engedély nélkül fejtené ki az elkövető, akkor cselekménye az állatkínzás és a 246. § a) pontja szerint minősülő orvhalászat halmazataként, ugyanezen végrehajtási körülmények kíméleti területen való megvalósulása esetében pedig az állatkínzás és a 246. § b) pontja szerint minősülő orvhalászat halmazataként minősülne.

A bírói gyakorlat ugyanakkor egységesnek tekinthető abban, hogy a lopással mind az a), mind a b) pont szerinti elkövetési magatartás valóságos alaki halmazatban állhat (EBH 2015. B.24.).

Egy hazai vonatkozású ügyben a bíróság a tiltott halászati eszközzel halászó vádlottat társtettesként elkövetett lopás vétsége és orvhalászat vétsége miatt végrehajtandó szabadságvesztéssel sújtotta (Szarvasi Járásbíróság 8.B.133/2012/17. számú ítélete, Gyulai Törvényszék Bf.340/2013/5. számú ítélete). A szankció kiszabása feltétlenül az elkövető előéletéhez és egyéb személyi körülményeihez is igazodott, mindazonáltal a bíróság által kiszabott büntetés súlyossága „precedens értékűnek” tekinthető. Ezen túlmenően az orvhalászat, a lopás és a robbanóanyaggal vagy robbantószerrel visszaélés valóságos heterogén alaki halmazata jön létre nézetem szerint akkor, ha az elkövető a 246. § b) pontjának esetében a halfogást robbanóanyag vagy robbantószer segítségével hajtja végre, majd a felszínre kerülő haltetemeket jogtalanul eltulajdonítja.

Az orvhalászat gyakran szerepel bűnkapcsolatok alapcselekményeként. Ennek alapján gazdaságának minősül annak a cselekmé-

nye, aki az orvhalászok által kifogott és jogtalanul eltulajdonított halakat – saját vagy mások haszonszerzése céljából – megvásárolja. A büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából nélkülözhetetlen, hogy az elkövető tudata átfogja a zsákmány jogellenes elejtését, illetőleg annak jogtalan eltulajdonítását. A bíróságnak az eset összes körülményének alapulvételével kell erre nézve következtetéseket levonnia (pl. árucseré helye és ideje; az ellenszolgáltatás módja és mértéke stb.).

Szintén a bűnkapcsolatok szintjén jelentkezhettek a pénzmosás törvényi tényállásába ütköző cselekmények. Utóbbinak minősül annak a cselekménye, aki a más által elkövetett, szabadságvesztéssel büntetendő cselekményből származó dolog ezen eredetének leplezése céljából a dolgot átalakítja vagy átruházza, gazdasági tevékenység gyakorlása során felhasználja. Elek szerint „gazdasági tevékenység lehet az étterem működtetése is. Abban az esetben, ha ennek keretében a hal az eredet leplezésének céljából felhasználására kerül, (...) a pénzmosás is megállapítható lehet” (ELEK 2009: 13).

## ZÁRÓGONDOLATOK

Az új Btk. – indokolatlan módon – „leértékelte” a halakra vonatkozó jogvédelem fontosságát. Ennek egyik fontos jele az orvadászat és orvhalászat közötti diszkriminatívnak tűnő jogalkotói tendencia: a korábbi Btk. (1978. évi IV. törvény) egységesen, azonos büntetési tétellel fenyegetett vétségként kezelte az orvhalászat és az orvadászat körébe tartozó cselekményeket. A jelenlegi törvény az orvadászatot már büntettként, három évig terjedő szabadságvesztéssel is büntethető bűncselekményként, viszont az orvhalászatot továbbra is két évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető vétségként szabályozza.

A másik alapprobléma az állatkínzás és a Btk. 246. § b) pontja szerint minősülő, tiltott eszközzel vagy módon elkövetett orvhalászat konkurálása és a védett jogi tárgyak tisztázatlansága. Nem világos ugyanis, hogy a jogalkotó az utóbbi fordulatokat a zsákmányállatokban okozott különleges fájdalomérzetre, vagy pedig az ilyen körülmények okozta természetkárosító hatásokra tekintettel alkotta-e meg. E szabályozás a halmazat megállapíthatósága, illetőleg a kétszeres értékelés tilalma szempontjából sem egyértelmű.

Ami a halak jogellenes kifogásának hatósági kontrollját illeti, ebben a körben mindenképpen előrelépésnek tekinthető a NEBISZ és az országos hatáskörrel rendelkező Állami Halóri Szolgálat közötti

koordináció létrejötte (2015), amely személyi állománya révén a közeljövőben alkalmasnak bizonyulhat a hazai halállomány kárára elkövetett jogsértések kiszűrésére. A prevenció és retribúció érdekében minden esetben megoldás lehet a helyszíni bírságolás lehetőségének fenntartása, az összeghatárok esetleges felemelése, valamint a gyakori, ad-hoc jellegű hatósági ellenőrzések lefolytatása.

A halásztól külön kezelendő kérdés az orvhorgászat. Utóbbi jelenségnek már turisztikai összefüggései is lehetnek, amelynek megoldása nézetem szerint elsősorban „marketingeszközök” segítségével orvosolható. Komoly szerepe lehet ebben a helyi önkormányzatok által szervezett horgászversenyeknek, különféle halfesztiváloknak, valamint egy olyan széles körű tájékoztatáson alapuló stratégiának, amely felhívja a potenciális elkövetők figyelmét cselekményük jogellenességére és egyéb veszélyeire.

## IRODALOM

- BELEGI József 2013. *A környezet és a természet elleni bűncselekmények*. In Magyar Büntetőjog, Kommentár a gyakorlat számára, Harmadik kiadás, Budapest: HVG-ORAC Kiadó.
- BEZDÁN Anikó 2005. *A jogi személyiségű halászati szervezetek minősítésének jogi alapkérdései*. Szeged: Acta Juridica et Politica.
- DeGRAZIA, David 2004. *Az állatok jogai*. Budapest: Magyar Világ Kiadó.
- ELEK Balázs 2009. *Az orvhalászat és orvhorgászat büntetőjogi megítélése*. Püski Hungaricum, 3.
- FODOR László 2014. *Környezetjog*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- HÁGER Tamás 2006. *A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára*. Büntetőjogi Szemle, 1–2.
- HOLY Iván 1979. *Horgászszerszámok, horgászmodszerek*. Budapest: Mezőgazdasági Kiadó.
- JÁMBOR Adrienn 2016. *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme*. Miskolc: PhD-értekezés.
- KÓHALMY Tamás 1994. *Vadászati enciklopédia*. Budapest: Mezőgazda Kiadó.
- POLT Péter 2003. *A környezet és a természet elleni bűncselekmények*. In Új Btk. kommentár 5. kötet (szerk. Polt Péter), Budapest: Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó.
- SZÉKELY Ádám 1980. *A harcsa és horgászata*. Budapest: Mezőgazdasági Kiadó.
- SZILÁGYI Miklós 1980. *A Hernád halászata*. Miskolc: Herman Ottó Múzeum.

*Poachers in the Net. Illegal Fishing and the Criminal Law*

By virtue of the geographical and ethnographical characteristics of Hungary, precise codification of the regulations regarding fish farming is highly desirable which encompasses rules at the fields of both administrative and criminal law. Hungary, based on its small relative geographical area in Europe, is uniquely abundant in freshwater lakes, as well as in rivers, tributaries, and smaller streams, in relation to which it is necessary to set apart the regulatory frameworks regarding sport angling, recreational (hobby) angling, and fishing. For the aforementioned activities, only administrative regulations are required primarily, any violation of the laws in the course of practicing them, however, is a subject of the laws of infractions and criminal law. The Act CII of 2013 on Fish Farming and the Conservation of Fish (henceforth referred to as: Act) as well as the Decree 133 of 2013 of the Minister of Agriculture on the Specification of Regulations on Fish Farming and Conservation of Fish (henceforth referred to as: Decree) contain the statutory background of administrative regulations for this subject. The Act draws a basic distinction between the concepts of fish farming and fish catching where the former one is defined as activities related to the conservation, regeneration, and exploitation of fish stocks in natural water bodies, as well as the generic concept of aquaculture and other fish farming activities whereas the latter one is defined as catching, and not releasing back into the water, fish or other useful aquatic animal in the course of fishing or angling. In my essay, exclusively those possible

*Key words:* illegal methods of catching fish, principles European law, territorial closure, fishery management, new Hungarian Criminal Code legal responses will be considered which may be given to violations of the laws related to catching.

*Krivolovci u mreži. Ilegalni ribolov i kriminalno pravo*

Zahvaljujući geografskim i etnografskim prilikama Mađarske, precizna kodifikacija regulacije ribolova je neophodna da se ostvari, ribolov podleže i administrativnom i krivičnom pravu. Mađarska, iako zauzima relativno malu površinu Evrope, bogata je jezerima, rekama, pritokama i potocima, i shodno tome neophodno je odvojiti pravne okvire sportskog, rekreativnog i komercijalnog ribarstva. Za navedene aktivnosti neophodne su administrativne regulacije, dok kršenje zakona podleže krivičnom pravu. Zakon CII iz 2013 o Ribarstvu i očuvanju ribljev fonda (u daljem tekstu Zakon), kao i Dekret 133 iz 2013 Ministra za poljoprivredu o Ribarstvu i očuvanju ribljev fonda (u daljem tekstu Dekret) sadrže statutarnu pozadinu administrativnih regulacija. Zakonom je utvrđeno osnovno razgraničenje između koncepata ribarskog gazdinstva i ribolova, po kojem ribarsko gazdinstvo je definirano kao aktivnost povezana sa očuvanjem, regeneracijom i eksploatacijom ribljev fonda u prirodnim vodama, kao i koncept vodenih kultura i ostalih aktivnosti povezanih sa ribarskim gazdovanjem, dok ovo drugo je definisano kao hvatanje i ne vraćanje ribe i drugih vodenih životinja u vodu u svojstvu ekonomskog ribolova. U ovom radu su opisane moguće pravne posledice povrede gore navedenih akata.

*Ključne reči:* ilegalni ribolov, principi Evropskog prava, menadžment ribarstva, novi Krivični zakon u Mađarskoj

Beérkezés időpontja: 2017. 05. 03.

Elfogadás időpontja: 2017. 05. 10.

Bérces Viktor

∴ Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest

∴ viktor.berces@gmail.com

## POACHERS IN THE NET

### Illegal Fishing and the Criminal Law

By virtue of the geographical and ethnographical characteristics of Hungary, precise codification of the regulations regarding fish farming is highly desirable which encompasses rules at the fields of both administrative and criminal law. Hungary, based on its small relative geographical area in Europe, is uniquely abundant in freshwater lakes, as well as in rivers, tributaries, and smaller streams, in relation to which it is necessary to set apart the regulatory frameworks regarding sport angling, recreational (hobby) angling, and fishing. For the aforementioned activities, only administrative regulations are required primarily, any violation of the laws in the course of practicing them, however, is a subject of the laws of infractions and criminal law. The *Act CII of 2013 on Fish Farming and the Conservation of Fish* (henceforth referred to as: Act) as well as the *Decree 133 of 2013 of the Minister of Agriculture on the Specification of Regulations on Fish Farming and Conservation of Fish* (henceforth referred to as: Decree) contain the statutory background of administrative regulations for this subject.

The Act draws a basic distinction between the concepts of fish farming and fish catching where the former one is defined as activities related to the conservation, regeneration, and exploitation of fish stocks in natural water bodies, as well as the generic concept of aquaculture and other fish farming activities whereas the latter one is defined as catching, and not releasing back into the water, fish or other useful aquatic animal in the course of fishing or angling. In my essay, exclusively those possible legal responses will be considered which may be given to violations of the laws related to catching.

*Key words:* illegal methods of catching fish, principles European law, territorial closure, fishery management, new Hungarian Criminal Code

## INTRODUCTION

Before all, it is reasonable to clarify that the two predominant methods of catching fish are angling and net fishing, or simply fishing. Fishing regularly aims at catching animals in larger quantities since

its function is first of all the fulfillment of specific economical needs. Angling, in contrast, can be understood basically as a recreational, sport, or hobby activity. The angler, as a general rule, is allowed to angle with a maximum of two fishing rods (with 3 hooks per rod) at one time. The angling methods taking shape during the evolution of angling show a diverse picture: float fishing, bottom fishing, spin fishing, fly fishing, downrigging, trolling, or clonking for catfish catch (HÁGER 2006: 32).

The wording of the Act itself refers to such a distinction according to which angling is catching fish for recreational purpose by means and tool for angling, allowed by this act and by the decree implementing this act, in fish farming waters, or catching bait fish by lift net not exceeding 1 square meter /Act Section 2(16)/; fishing, on the other hand, is selective catching or collecting fish or other useful aquatic animal by allowed means and tool in fish farming waters for recreational or commercial, as well as ecological purpose, except angling / Act Section 2(9)/.

For the analysis of the subject, the examination of the following topics is necessary; 1) The criminology of illegal fishing; 2) Sketching the regulatory background; 3) Considering the aspects of the delimitation of offenses requiring interventions by either the administrative or criminal law; 4) The theoretic solutions, and possible shortcomings, in the recent regulations of criminal law.

In my essay, of course, ethical issues are dealt with too. Even the question can be raised about animals in general whether to have moral standing, deserving protection by the regulations of criminal law too, and about different animal species whether to fall under the same category or not in this regard, (i.e. the differences in pain sensitivity and sensory thresholds can be substantial, etc.). “These questions, and the answers given to them, deeply divide people who work in animal protection. Some activists assert that every animal is equal, according to the representatives of the other viewpoint, it is not possible to give an affirmative answer to this question” (JÁMBOR 2016: 18).

## HISTORIC OVERVIEW. ILLEGAL FISHING IN THE CRIMINOLOGICAL APPROACH.

Since the times of Stephen I, first king of Hungary, there had been historical records in relation to the regulations of fishing rights. In the



beginning, these regulations were restricted to the definition of the entitled parties (dioceses, barons, and other aristocratic classes). The legal documents of the Middle Ages speak of a highly developed fish farming economy, and fishery had become a professional occupation in those times. It reserved, of course, its monopolistic status though because this activity was still considered to be a royal prerogative, so called *jus regale*. The relations in regards to the rights of property and use were regulated in acts on the one hand, and by means of consuetude on the other. In the landlord-serf relation, the so called *urbarium* or a particular contract settled down how much fish, and rent, the fisherman was expected to provide, and pay, in return for the fishing allowance.

The ecological and societal changes from the 19 century necessitated the reorganization of the regulatory framework. By the abolishment of serfdom the acquisition of fishing rights became merely a matter of wealth, and by the same token, the number of the natural waters, and the fish stock, diminished substantially. The *Act VI of 1836*, however, retained the regulation of fishing as a royal prerogative invariably, and continued to ban the serfs from this activity. The *Urbarium Patent of 1853* too upheld the view according to which the reorganization of urbarial relations did not apply to the so called *jura regalia*.

From the years of the 1870s onwards, a ministerial level, decree type legislation started. In the course of this legislation different seasonal closures were introduced, and specific fishing methods, (e.g., use of poison or dynamite), were prohibited.

The first legislations in this field were the *Act XXVIII of 1885* (Water Act), the *Act XIX of 1888* (Fisheries Act), and later the *Act LXIII of 1925* and the *Decree 9500 of 1926* on the implementation of the latter. These legislations declared that “the bed and banks of the bodies of water are the properties of the coastal possessor, and fishing is an indispensable part of the coastal possession” (BEZDÁN 2005: 5). The declaration of this modern position of the proprietor was at the same time accompanied by obligations for the proprietor to provide the necessary and reasonable services in relation to fisheries management (i.e., establishing fisheries societies, supplying the markets, etc.).

From the end of communism in Hungary, the methods of, and the frequency characterizing, illegal fishing have changed substantially. The two major changes can be identified in the characteristics of the tools used for, and in the ever growing recurrence of the organized character of, the commitment. All these were paired up with such,

before all climate related, ecological impacts that necessitated new solutions in the treatment of illegal fishing and angling (henceforth referred to as: fish poaching), as well as the extension, and the increase of the efficiency, of the control exercised by the authorities.

The *Act XLI of 1997 on Fishing and Angling*, enacted in the year of 1997, already before its commencement, has received many critical acclaims: “the new legislation in its original formulation before its enactment has not served well a sustainable fish economy anymore that should otherwise take into account the aspects of environmental protection, and the societal and economic priorities of Hungary. Such kind of legislation, and a regulatory framework based on it, became necessary which, besides the particular modes of use, supports the natural regeneration of fish stock and prevents illegal catching and trading of fish” (HÁGER 2006: 32).

Also it became a fundamental question whether it would be necessary to rethink the techniques of sanctioning these violations of laws. That kind of common sense argument, however, went against the efforts for the criminalization which looks at the violations of laws related to fishing simply as ‘mischief,’ tolerable hobbies, and at fish as ‘res nullius.’ Even so, with effect from 1 July 2013, the poaching of fish became a separate criminal category in the new *Criminal Code* (Act C of 2012).

Behind the intention of the legislator the following aspects ‘lurked;’ 1) Besides the ‘lone,’ occasional offender, (who acted in a ‘shoot and run’ manner), groups also showed up working with professional equipment, operating in organized form, striving for regular profit; 2) Poaching, since the 90s, has become a status symbol in certain circles in the course of which catches were often carried out in seasonal closures, and of protected species; 3) The different water areas (e.g., the biggest lakes in Hungary, like *Lake Balaton* or *Lake Velence*, or the backwaters of the *Danube*) were principally out of control, and the by that time existing institutional mechanisms of the control exercised by the authorities could be characterized well as meager; 4) By joining the EU, the danger of the widening scope of criminal circles and methods emerged; 5) Also the food security hazards of large-scale illegal fishing surfaced since before handing forward the catch the offenders did not necessarily store the fish in a professional manner, and care about the requirements of hygiene, etc.; 6) By the illegal activities the complete ecosystem was affected, including protected fish species too, etc. (ELEK 2009: 10).

In our times either, of course, the offenders are not looked at by the public opinion as ‘definitely antisocial, unscrupulous perpetrators’ which is partly due to the fact that many motivations of these illegal conducts can be pinpointed, like the ‘beauty of nature walks,’ the ecstatic experience of the catch, the guise of a sport activity, financial difficulties, etc. On the other hand, as it is my conviction, the offenders themselves either are not aware of committing a crime, or of the possible ecologic impact of their conduct.

In the essay of Balázs Elek, an interesting argument can be read according to which “beyond the violations of material, property related interests, before all the creation of dangerous situations has to be mentioned. Since poaching regularly produces dangerous situations in various areas of the country. It can often be heard that fish guards, rural guards, even policemen try to keep off such areas where poachers are active because they lose courage. The poacher can be dangerous also therefore because in fear of discovery, punishment the poacher can exert aggression against that person who catches or debunks the perpetrator [...] there is a close link between poaching and accidents too since this conduct carried out secretly, by violation of professional rules, often leads to an accident. There was example for it that a man was caught in his own illegally thrown net in one of the backwaters of the *Tisza*. There was no escape from the dragnet, traditionally used in Hungary, now banned; it was in vain for the poaching fisherman to try to cut himself out of captivity (ELEK 2009: 10).

According to my opinion, using penal measures in response to the violations of laws is important primarily from the point of view of nature and environmental protection. The regeneration of fish stock is a slow process, stretching many times over several years. This has, of course, economical impacts too as Köhalmi notes; the goal of fishery management is “to get permanent yields without risking the future existence of the source. In case of renewable sources when we try to estimate their value not only their actual value, expressed in money-price, has to be taken into account but also the indirect damages, caused by their degradation, (the loss in diversity of the ecosystem), or the costs caused by the restoration of them when already degraded” (KÓHALMY 1994: 71). According to Elek, the value of the killed fish extends beyond that value which would be otherwise the guiding standard in court (based on expert opinion) in the case of a simple theft (ELEK 2009: 10).

According to Hágér “the protection of fish [...] is an eminent task in environmental protection since the role of human activity in main-

taining fish stock is unavoidable. Because of the earlier river engineering practices, as well as the impairment of the general condition of the environment, the fish stock in free waters, left alone, is not capable for renewal anymore” (HÁGER 2006: 29).

## STATUTORY BACKGROUND, PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW

The statutory background applicable to illegal fishing is complex and it is, thus, related to many branches of law. Before all, however, it is important to place emphasis on those general legal principles according to nature and environmental protection set forth by international and European Union law which have to be unconditionally effective also in the sovereign national legislation.

As a general rule of international law, the non derogation principle should be emphasized which declares that the already existing level of protection achieved by earlier legislation can never be lessened because it can lead to irremediable environmental damages, as well as to the deterioration of the already existing condition. There is only possibility for ‘withdrawal’ if it turns out to be indispensable for the implementation of a specific constitutional value (FODOR 2014: 109–110).

At the level of the European law, the *2003/80/JHA Council Framework Decision* has to be emphasized the *Article 2* of which declares that each member state shall establish specific conducts causing harm to the environment as criminal offenses. Among others, unlawful possession, taking, damaging, killing, etc., of wild fauna or flora species have to be considered as such. This attitude of legislation has to prevail especially in those habitats where the aforementioned species is threatened by extinction. Furthermore, it is important to refer to the *2008/99/EC Directive of the European Union on the Protection of the Environment through Criminal Law* (POLT 2003: 9–14).

In relation to the *Fundamental Law of Hungary*, the country’s constitution, the *Article P* has to be stressed which declares the principle, and requirement, of ‘sustainability,’ as well as the circle of individuals to whom it is addressed; according to this not only the state but each person is obligated to maintain the integrity of the environment, as well as to prevent the deterioration of the good condition of the environment. The aforementioned Act can be characterized as the ‘base law’ of the topic which, among the general provisions, declares that

the fish stock in the fishing management waters of Hungary is national treasure, natural asset, and economical resource which shall be protected by the society, and the renewal of which shall be aided, and the exploitation of which shall be planned and carried out, only according to the requirements of sustainability (Section 3).

Other relevant acts of protective value; a) *Act LIII of 1995 on Environmental Protection* which, among others, declares the protection of water, as well as of life; b) *Act LIII of 1996 on the Protection of Nature* which delivers detailed content to the general provisions of other branches of law, especially those of criminal law; c) *The Act XXVIII of 1998 on the Protection of Fauna*, as well as the *Act LV of 1996 on Hunting*, partly deals with issues of the littoral ecology of waters too; d) the *Decree 13 of 2011 of the Minister of Environmental Protection*.

#### APPROACHES IN ADMINISTRATIVE LAW AND THE LAWS ABOUT CIVIL INFRACTIONS

According to the *Act II of 2012 on Civil Infractions, Civil Infractions Proceedings, and the Registry System of Civil Infractions* (henceforth referred to as: *Infractions Code*), the primary person of authority for controlling infractions is the fish guard who, according to this regulation, has an authority extending to charge on-the-spot fines (*Infraction Code*, Section 39.). It is a further requirement for this authority that he or she shall be an employee of any public administration body, or a governmental official of local government, or a public employee, or an official of the central government, or an official employed by the state.

The *Infraction Code*, a bit scantily, does not refer to such as ‘fish poaching,’ or to any conducts similar, or related, to these violations of law. Only in relation to breaching hunting, fishing, or grazing prohibition (*Section 215*), the *Infraction Code* makes a reference to it that breaching the general hunting, fishing, or gazing prohibition ordered in relation to the protection against natural disasters constitutes a civil infraction.

In addition, that subtype of the infraction against nature protection can be brought into relation with violations of the laws related to fishery management in the course of which the offender causes damage to, or takes, or kill, the living specimen of the protected species, as well as when he or she disturbs the specimen of a protected or highly protected species in its habitat to a substantial extent.

The fine ranges between 10.000 and 500.000 forints /Infraction Code, Section 67(3)/. Its exact amount shall be specified based on all circumstances of the case, especially the scope, severity of the infringed interests of the affected individuals, the length of the period of the infringement of rights, and repeated commitment of the conduct, the advantage achieved by the infringement of rights /Infraction Code, Section 68(1)/. If the imposition even of the minimal amount of the fine is unnecessary for terminating the unlawful condition, or preventing from the further infringements of rights, the fishery management authority might give a caution to the person involved in the proceeding (Infraction Code, Section 70).

The coordinating body for the authority tasks analyzed so far has been the *National Fish Guard Service* since May 1, 2015 which is constituted of the fish guards employed, or delegated, by the *National Food Chain Safety Office* (henceforth referred to as: NFCSO). The national fish guards have jurisdiction for the entire country therefore, compared to the fish guards employed by authorized persons for fishing, they are entitled to act in any fishery management waters of Hungary and, in regards to the Infraction Code, are considered as fish guards. Personally I think, in respect to the prevention, and retribution, related to illegal catching of fish, this centralization of the control exercised by the authorities to be reasonable by all means.

Under the Act, the said authorized person is entitled, among others, to a) restrict, or prohibit, manufacturing, storing, shipping, using, trading, exporting, importing, or, in the area of his or her jurisdiction, transporting fish product, b) order the fish stock or fish product to be seized, withdrawn from trade, recalled, made harmless, destroyed, c) seize, forfeiture, order, at the expenses of the owner, the destruction of, the equipment appropriate for catching fish, d) impose fishery management fine on the person authorized for fishery management if he or she issues territory ticket for a person without national angling ticket, national tourist angling ticket, national fishing ticket, etc.

Besides these, this authorized person is entitled to impose fish protection fine on the person angling or fishing unlawfully; failing to keep catch notebook; angling or fishing in a way, with an equipment, not allowed by the Act or in seasonal closure; accomplishing the catch (collection) of prohibited fish or other useful aquatic animal; carrying out fishing or angling activity disturbing the reproduction and development of fish in a recreational closure area until the revocation of prohibition; trading fish or fish product of uncertified origin; emitting



into the fishery management water any organism, food, pollutant appropriate for perturbing the natural equilibrium existing in the habitat of fish; accomplishing the unlawful catch of fish or other useful aquatic animal protected by size or bag limits, or seasonal closure, etc. (Act, Section 67.)

### CASES FALLING UNDER THE CRIMINAL LAW

The present Criminal Code, in contrast to the former one, the Act IV of 1978, defines fish poaching as a *per se* crime, separately from the definition of cruelty to animals. According to Belegi, the reason for this might be that the common sense understanding, and the commitment of the conduct, of fish poaching does not fit into the conception of cruelty to animals (BELEGI 2013: 1066). The motive of fish poaching, as the reasoning goes, basically is not to torture, cause any suffering to, the animal but to catch fish. Purely on theoretical grounds, I cannot agree with this argument since, according to this, not the trivial meaning or the conduct itself but the purpose differentiates between the conducts of the perpetrators. Notwithstanding I do not think the widespread judicial practice to be proper either based on which fish poaching and cruelty to animals cannot be charged in multiple count indictments.

The object of crime is ‘fish’ which is, according to the Act, any animal belonging to the groups of fishes and *Cyclostomes*, jawless fishes, in all phases of their ontogeny. /Act, Section 2(5)/

In most cases, the motive of the perpetrator is to catch native fish species in the given water area, (e.g., carp, zander, catfish, pike, eel, asp, barbel, etc.), but, of course, also in the case of fishes of nonnative origin, (e.g., silver and bighead carp, grass carp), as well as of native but smaller fish species, (rudd, crucian carp, tench), the conduct falls under the definition of this crime. Furthermore, objects of crime are aquatic animals defined as ‘useful’ by the law too, thus, frogs, crustaceans, mussels, leech, sludge worm, lake fly, and other fish food organisms, in all phases of their ontogeny (HÁGER 2006: 34).

According to *Section 246(a)* of the Criminal Code, the perpetrator of the misdemeanor of fish poaching is the person who is engaged in activities for catching fish without authorization. This phrase of the section can be applied only to that case if the perpetrator uses fish net or other fishing tool during his or her activity. Illegal angling alone, however, is not a crime in itself.

According to the categorization by Szilágyi, different methods of fishing have been developed in line with the behavior of the game animals. Using fish net can be considered to be the most frequent method which can be divided into the two subcategories of (active) trawl and (passive) static methods. The net, according to its type, can be lift, push, bottom trawling, as well as dragnet. Furthermore, catching fish by hands, the noodling, or using some *ad hoc* tool, (e.g., basket), fall also under the category of fishing (SZILÁGYI 1980: 34).

The subject of paragraph (a) can be only that person who does not possess license required for any activity for catching fish. In this regard I would like to refer to the regulation according to which the fish stock living in the fishery management waters of Hungary, as a general rule, is state property. To catch fish that person is entitled who is personally authorized for fishery management in the waters of fishery management, or who possess license for catching fish issued by this person. /Act, Section 6 (1)-(2)/

The person with fishing right is, therefore, the owner on the one hand, and the usufructuary on the other. The Act also gives a closed enumeration of the persons entitled to usufruct according to which, in the waters for fishery management, activities for catching fish can be carried out either with 1) fishing license, or 2) national fishing ticket, in case of selective fishing for commercial and ecological, or recreational purpose, respectively, or with 3) national angling ticket, or national tourist angling ticket, in case of angling. It is important to note that the person with fishing management right is entitled to give further rights for fishing or angling to the authorized person by issuing territorial ticket. /Act, Section 44 (1)/

The person with fishing management right is obligated, among others, to display the name (company name), address (registered office) by whom the ticket has been issued, the name of the licensee, the fishing management water the ticket is valid for, as well as the period of validity of the territorial ticket too. (Decree, Section 27.)

The national fishing ticket is issued by the national fishing management authority and is valid from the date of its issue until January 31 of the next year. The national fishing ticket endows the ticket holder with the right of using simultaneously only 1, maximum 16 m<sup>2</sup> size, active fishing tool and 3, maximum 2 meters diameter, fyke net. The national fisher certificate, requirement for holding state fishing ticket, can be obtained by the successful completion of the subject-to-fee course organized by the fishing management authority. (Decree, Section 18.)



The act in paragraph (a) can be committed with either direct or oblique intent. There is no obstacle in the way of the determination of complicity if more persons carry out illegal fishing with knowledge about each other's activities, jointly, and in an active way. Evaluating the activity of a person for abetting, i.e., psychological help, who is merely present and passive, is, in my view, unreasonable, and besides this it can run into difficulties when it is about presenting evidence; by the same time, however, securing the necessary material substrates, (e.g., fish net), in advance or simultaneously makes aiding, i.e., physical help, always demonstrable. In regards to the stages of accomplishing the act in paragraph (a), purchasing the necessary tools for fishing is preparation, taking the fishing tools to the bank is attempt, and letting the tools in the water is accomplished crime.

The poaching of fish as defined in *Section 246(b)* can be committed by any person who is engaged in activities for catching fish using unauthorized fishing equipment and/or methods, provided for in specific other legislation, or in restricted fishing areas. In a case in Hungary, the defendant wanted to catch fish by raking on the bottom with a prohibited, destructive technique but after the second attempt was caught in the act by fish guards. The court, relying on Section 246(b) of the Criminal Code, sentenced the perpetrator as recidivist to 30 days in prison (Judgment 4.B.602/2013/5 of the District Court of Esztergom, in HÁGER 2006: 37).

The perpetrator of this crime, thus, in contrasts to paragraph (a), can be a person also in possession of a license to carry out any activity in favor of catching fish. By the same token, I would like to note that, because of being an act more seriously harmful to society, as well as the wider scope of the potential perpetrators, I would feel necessary to define this phrase as a felony and at the same time to lift the maximum penalty to 3 years in prison.

In regards to the prohibited tools, as well as methods, the closed definition provided by the Decree gives orientation – the function of which relies on the physiological effect of electricity on fishes; the poisonous and/or stunning materials; explosives; stitching tools; the diving spear and other diving tools appropriate for catching fish; raking; using poacher's noose; practicing the method of dropper loop or single line-hook fishing for bottom fishing; gillnets; as well as attempting any of these activities. /Act, Section 46 (4)/

In course of raking the perpetrator lets the hook enter into a body part of the fish other than its mouth. This requires special equipment:

“regularly a very strong, (3-4 m) long [...], hard rod, a bigger spinning reel, as well as a strong, thicker than average line is needed. The terminal tackle for raking is a bigger sinker, as well as more triple hooks. The triple hook can be tied to a leader attached to the mainline, or fixed tightly to the sinker, often by molting it to the sinker, this way linking the parts of the tackle together. A fisherman, and especially the fish guard, or a policeman with knowledge about angling, instantaneously recognizes the prohibited tool, as well as the special movements required for exercising this method. Raking is practiced in flowing waters, backwaters, and lakes as well, in both summer and winter. The fisherman casts the line into the water, then, with a characteristic, tugging movement [...], draws the final tackle back. Raking is aimed at catching fish types with greater body size, in the spring/summer usually inhabiting the upper part of the water column, like the silver and bighead carp, the grass carp, specimens of carp schools. In winter, raking the more valuable, bigger catfish from the bottom of the water is more typical. Because huddling together, laying down in groups, especially in winter, during winter rest, is a behavioral trait of this species” (SZÉKELY 1980: 15).

The territorial closure serves as a water area for the calm, damage and disturbance free winter rest, and reproduction of the fish which is appointed by the fishery management authority. (Decree, Section 4.)

According to the Decree, the person authorized for fishery management is obligated to make the regulations in regards to the prohibitions and restrictions applicable to territorial closures public. The person authorized for fishery management provides for making the detailed description of the boundaries of the territorial closure, as well as the temporal scope of the fishing ban applying to the territorial closure in the territorial ticket, or in the printed information leaflet handed over with the territorial ticket public. (Decree, Section 5.)

The crime in paragraph (b), too, can be committed with direct or oblique intent. In relation to complicity, as well as aiding and abetting, I find the aforementioned considerations in regards to paragraph (a) authoritative. In regards to the stages of accomplishing – relying also on the considerations regarding paragraph (a) – purchasing the necessary tools for fishing is preparation, taking the fishing tools to the bank is attempt, and dropping the tools in the water is accomplished crime.

I analyze the problem of multiple counts, and the questions regarding their separation, in relation to paragraphs (a) and (b) together.

First of all, I would like to emphasize that according to the recent judicial practice which I do not think to be fully correct, however, poaching of fish and cruelty to animals cannot be charged in multiple count indictments even if carrying out the activity (e.g., raking, using of gillnet) causes permanent disability, death, or excessive sense of pain for the fishes. In regards to these results, no concrete references can be found at legislation level, only among the administrative regulations it is prescribed that to torture the caught fishes is prohibited, as well as that the taken and caught fishes should be treated in such a way that the physical impairment caused to them shall not exceed the limit which is minimally required by the fishing, as well as angling method. /Decree, Section 28(14)/

In my opinion, the analysis of the aforementioned questions requires legal philosophical inquiries: in this subject many legal philosophical views are known in relation to the differentiation based on pain and sensory thresholds, and to its relevancy in law. According to the theorists of one view, the line should be drawn by vertebrate animals. (DEGRAZIA 2004: 28). Also that kind of legal solution is known when the legal protection is reserved for only a subset of vertebrates: according to the *U.S. Act of 1966 on Animal Welfare* the object of crime of cruelty to animals can be only cat, dog, hamster, rabbit, monkey, guinea pig, or other warm-blooded animal, as the secretary of agriculture may determine. / 7 U.S. Code § 2132 (g) In JÁMBOR 2016: 19/

According to the view I think to be correct the discriminative criterion is the presence or absence of the capacity for the sensation of pain. To determine the answer for this question requires, of course, biological research, I surmise, however, that in case of animals belonging to the group of fishes the application of the crime of cruelty to animals would be undoubtedly reasonable if the unlawful act causes evidently substantial pain to the specimen. The aforementioned raking or the usage of gillnet could fall into this class. In these cases, thus, the conduct described in *Section 246(b)* should be considered according to the legal definition of cruelty to animals only, the crime of poaching of fish, however, would not apply. Obviously it would not be any possibility to charge multiple counts in such cases either because this would defy the principle of double jeopardy.

The conduct of poaching of fish, according to my opinion, should therefore be restricted to the activities carried out illegally, as well as in a territorial closure unlawfully. The criminal sanctioning of these

conducts is, of course, still necessary from the point of view of both nature protection and fishery management.

Based on the aforementioned considerations, according to the practice I would think to be correct, if the perpetrator carried out the usage of the prohibited tool or method without permission, the conduct would be considered as the multiple count indictment of the crime of cruelty to animals and the crime of poaching of fish as set forth in *Section 246(a)*, carrying out the same activities in territorial closure, however, would be considered as a multiple count indictment of cruelty to animals and poaching of fish as set forth by *Section 246(b)*.

By the same time, however, the judicial practice does not seem to be unequivocal in respect that theft and either paragraph *(a)* or *(b)* can be alleged in a multiple count indictment (EBH 2015. B. 24.).

In a case in Hungary, the court sentenced the defendant fishing with prohibited fishing tool for misdemeanor of accomplice in theft and misdemeanor of poaching fish to prison without suspension. /Judgment 8.B.133/2012/17 of the District Court of Szarvas, Judgement Bf.340/2013/5 of the Regional Court of Gyula. In HÁGER 2006: 37/

The imposition of this charge might presumably have adhered to the criminal record and other personal circumstances of the perpetrator too, the severity of the retribution, however, could well be considered as a ‘precedent.’ Above this, according to my view, the multiple count indictment of poaching of fish, theft, and the criminal offenses with explosives or blasting agents will be apply to the commitment if the perpetrator carries out catching fish as described in *Section 246(b)* with the aid of explosive or blasting agent and takes the surfaced carcasses of fishes illegally.

Poaching of fish regularly turns up as the underlying offense in crime groupings. Based on this, the activity of that person who, for financial gain or advantage, buys the fish caught and unlawfully taken by fish poachers is considered as fencing. In regards to the determination of criminal liability it is vital that the *mens rea* of the perpetrator shall encompass the unlawful killing, as well as illegal taking of the game. The court is expected to draw its conclusion by considering all circumstances of the case (e.g., the place and time of trading, the way and extent of compensation, etc.).

Also conducts involving the violation of anti-money laundering provisions turn up at the level of crime groupings. The activity of that person who converts or transfers, or uses in business activity, any asset originating from a criminal offense, punishable by prison, and

committed by another person, in order to conceal its origin, is considered as such. According to ELEK, “the business activity can be running a restaurant too. In that case if the fish is used in course of this activity in order to conceal its origin, the definition of money laundering can apply to it” (ELEK 2009: 13).

### CLOSING REMARKS

The new Criminal Code – unreasonably – ‘devalued’ the importance of legal protection of fishes. An important sign of this tendency is the likely discriminative distinction drawn between poaching of game and poaching of fish: the former Criminal Code (Act IV of 1978) regulated the conducts of fish poaching and game poaching together as one misdemeanor punished with the same punishment. The recent code defines poaching of game as a felony, punishable with maximum three years in prison, when poaching of fish is still a misdemeanor with the maximum penalty of two years in prison.

The other fundamental problem is the concurrency of cruelty to animals and poaching of fish by prohibited tools or methods, as defined in *Section 246(b)*, and the unclear relationship between the legal interests defended by these regulations. For it is not clear whether the legislator created the latter phrase in respect to the exceptional sensation of pain in the animals or the damaging effects caused to nature in such circumstances. This regulation is not unequivocal in respect to the determination of multiple counts either, or in relation to the principle of double jeopardy.

In regards to illegal fishing control exercised by the authorities, in this field creating a coordinating platform between the NFCSO and the National Fish Guard Service in 2015 is doubtlessly a progressive step which, due to its skilled personnel, in the close future is likely to turn out to be an efficient mechanism in filtering out the violations of laws damaging fish stock. For the sake of prevention and redistribution, upholding the possibility for charging on-the-spot fines, raising the limit for fines, as well as exercising regular and *ad hoc* control by the authorities could serve as a solution in all cases.

Illegal angling has to be handled from illegal fishing separately. The former one could bear touristic relevancies too which first of all, according to my view, could be mended by application of, so to speak, ‘marketing instruments.’ Angling competitions organized by local

governments, various fish festivals, as well as that kind of strategy, based on informing the broader public, which calls the attention of the potential perpetrators to the unlawfulness and other dangers of their activity could have eminent role in this campaign.

## LITERATURE

- BELEGI József 2013. *A környezet és a természet elleni bűncselekmények*. In Magyar Büntetőjog, Kommentár a gyakorlat számára, Harmadik kiadás, Budapest: HVG-ORAC Kiadó.
- BEZDÁN Anikó 2005. *A jogi személyiségű halászati szervezetek minősítésének jogi alapkérdései*. Szeged: Acta Juridica et Politica.
- DeGRAZIA, David 2004. *Az állatok jogai*. Budapest: Magyar Világ Kiadó.
- ELEK Balázs 2009. *Az orvhalászat és orvhorgászat büntetőjogi megítélése*. Pisces Hungaricy, 3.
- FODOR László 2014. *Környezetjog*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó.
- HÁGER Tamás 2006. *A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára*. Büntetőjogi Szemle, 1–2.
- HOLY Iván 1979. *Horgászeszközök, horgászmodszerek*. Budapest: Mezőgazdasági Kiadó.
- JÁMBOR Adrienn 2016. *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme*. Miskolc: PhD-értekezés.
- KŐHALMY Tamás 1994. *Vadászati enciklopédia*. Budapest: Mezőgazda Kiadó.
- POLT Péter 2003. *A környezet és a természet elleni bűncselekmények*. In Új Btk. kommentár 5. kötet (szerk. Polt Péter), Budapest: Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó.
- SZÉKELY Ádám 1980. *A harcsa és horgászata*. Budapest: Mezőgazdasági Kiadó.
- SZILÁGYI Miklós 1980. *A Hernád halászata*. Miskolc: Herman Ottó Múzeum.

## E SZÁMUNK SZERZŐI

- BÉRCES Viktor, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest
- Dr. PhD habil. CSERVÁK Csaba tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest
- Mgr. DELI Andor jogász, az Európai Parlament képviselője
- KALMÁR Ferenc András fizikus, Magyarország szomszédsgpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztos
- Dr. KORHECZ Tamás alkotmánybíró, UNION Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék
- LULIĆ Emil jogász, a Magyar Nemzeti Tanács elnöki szakmunkatársa
- NYILAS Mihály jogász, a Tartományi Kormány alelnöke, tartományi titkár, a Vajdasági Magyar Jogász Egylet (VMJE) elnöke
- PAPIĆ PASA Melitta zombori közjegyző
- PÁSZTOR Bálint jogász, a Vajdasági Magyar Szövetség szerbiai parlamenti képviselője, frakcióvezető
- SZAKÁLLAS Zsolt, a Tartományi Oktatási, Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi – Nemzeti Közösségi Titkárság altitkára
- Prof. Dr. Dr. Hc. SZALMA József DSC (MTA), egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest
- SZILÁGYI Miklós ügyvéd és fordító, a Magyar Nemzeti Tanács Nyelvhasználati Bizottságának elnöke
- VUKAŠINOVIĆ Éva, a tartományi polgári jogvédő/ombudsman kisebbségek védelmével megbízott helyettese (2009–2017)

## E SZÁMUNK RECENZESEI

Dr. Bérces László ügyvéd, c. egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest

Dr. Beretka Katinka docens, Gazdasági és Igazságszolgáltatási Jogi Kar, Szabadka

Fedor Zsuzsanna Réka ügyészégi fogalmazó, mb. előadó, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest

Dr. Korhecz Tamás alkotmánybíró, UNION Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék