

STUDIA IUVENUM IURISPERITORUM

**A Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Hallgatóinak Tanulmányai**



Pécs 2018

STUDIA IUVENUM IURISPERITORUM

9

A Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Hallgatóinak Tanulmányai

Sorozatszerkesztő

DRINÓCZI TÍMEA

Pécs 2018

Kiadja Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara

7622 Pécs, 48-as tér 1.

Szerkesztette

MÁRTON MÓNKA

Lektorálta

DR. ÁDÁM ANTAL

Szerkesztőbizottság

KECSKÉS LÁSZLÓ
VISEGRÁDY ANTAL

HERKE CSONGOR

PETRÉTEI JÓZSEF

BERKE GYULA

SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET

FÁBIÁN ADRIÁN

TILK PÉTER

HORVÁTH ZSUZSANNA

ISSN: 2064-5910

Felelős kiadó: Dr. Kecskés László

A kötet szerzői

Dr. Bíró Zsófia	Jogtörténeti Tanszék, Római Jogi Tanszék
Dr. Bíró Zsófia	Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék
Fekete Kristóf Benedek	Alkotmányjogi Tanszék
Fülöp György Imre	Pénzügyi Jogi Tanszék
Galicz Kamilla	Jogtörténeti Tanszék
Dr. Hohmann Balázs	Közigazgatási Jogi Tanszék
Dr. Kakas Márk	Nemzetközi- és Európajogi Tanszék
Dr. Kis Keleme Bence	Nemzetközi- és Európajogi Tanszék
Molnár Nikoletta	Büntető és Polgári Eljárásjogi Tanszék
Niklai Patrícia	Jogtörténeti Tanszék
Suhajda Máté	Jogtörténeti Tanszék
Vincze Fanny Rose	Jogtörténeti Tanszék

Tartalom

Előszó.....	9
Jogtörténet és római jog	11
<i>Dr. Biró Zsófia:</i>	
Az út az örökös királyságig.....	13
<i>Galicz Kamilla:</i>	
A felvilágosodás elfeledett polihisztora: Pietro Verri	43
<i>Niklai Patrícia Dominika:</i>	
Oktatáspolitikai – egyházi érdekérvényesítés Ausztriában és Magyarországon a XIX. század második felében.....	59
<i>Suhajda Máté:</i>	
Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása és a közjogi provizórium egyes kérdései a magyar közjogtörténetben 1921-ig	95
<i>Vincze Fanny Rose:</i>	
Az elnöki hatalom torzulásai az amerikai alkotmánytörténelem során. Diktatúra demokráciába burkolózva	129
Magánjog.....	147
<i>Dr. Biró Zsófia:</i>	
A digitális világ munkajogi kérdései	149
Közjog.....	177
<i>Fekete Kristóf Benedek:</i>	
A határookra vonatkozó változások a schengeni belső határellenőrzés visszaállítása esetén, valamint ezek társadalmi, gazdasági és jogi hatásai	179
<i>Fülöp György Imre:</i>	
Állami szerepvállalás a lakástámogatási rendszer keretében megvalósuló otthonteremtésben	197
<i>Dr. Hohmann Balázs:</i>	
A mediáció lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárásban	215
<i>Dr. Kakas Márk:</i>	
Az Egyesült Királyság különleges jogi helyzete az Európai Unióban.....	245
<i>Dr. Kis Kelemen Bence:</i>	
Célzott likvidálás – fogalmi dilemmák	265
Bűnügyi tanulmányok.....	283
<i>Molnár Nikolett:</i>	
A kutatás kriminalisztikája – eljárásjogi kitekintéssel.....	285

ELŐSZÓ

E tanulmánykötet az elsőként 2001-ben megjelent *Studia Iuvenum Iurisperitorum* (A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kara Hallgatóinak Tanulmányai) című sorozat kilencedik kiadványa. Ez a kiadvány a 2017 tavaszán, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szervezett, XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián indult, és helyezést nyert dolgozatok alapján készített tanulmányokat tartalmazza. A XXXIII. OTDK Állam- és Jogtudományi Szekciójában a PTE ÁJK 38 pályamunkával és 22 opponenssel képviseltette magát. A bemutatott dolgozatok közül 3 első, 4 második és 2 harmadik helyezést ért el, 6 dolgozat pedig különdíjat kapott. A zsűri 7 hallgatónknak ítelt oda legjobb opponensi díjat.

A periodika már indulásakor célul tűzte ki, hogy publikálási lehetőséget biztosít a kari tudományos diákkörök hallgatói számára. A törekvések között az is szerepelt, hogy a konzulensek által kimagasló minőségűnek ítélt szakdolgozatok alapján készített írások is helyet kapjanak e kari kiadványban. A *Studia Iuvenum Iurisperitorum* bizonyos szempontból a *Studia Iuvenum* folytatásának tekinthető, amely 1984 és 1986 között jelentette meg az Országos Tudományos Diákköri Konferenciákon eredményesen szerepelt értekezések rövidített változatait és a fiatal oktatók tanulmányait. Ez a sorozat a *Studia Iuvenum* tartalmától részben eltér, mert egyrészt a PTE Állam- és Jogtudományi Kara valamennyi – nem csak OTDK-n szerepelt – hallgatójának kíván lehetőséget nyújtani arra, hogy színvonalas tanulmányát e kötetekben közzétehesse, másrészt kizárólag a hallgatók írásainak megjelentetésére szolgál.

Szerkesztő reméli, hogy ez a publikálási lehetőség egyike lesz annak az ösztönző erőnek, amely a hallgatókat a tudományos munkássághoz vezeti.

A szerkesztő

Jogtörténet és római jog

Az út az örökös királyságig*

I. Bevezető

A dolgozat a magyar királyok trónöröklési rendjének alakulását kívánja nyomon követni a Szent Korona-tan kiforrásával párhuzamosan, az Árpád-ház kihalásától, a rendek királyválasztói joga érvényesülésének korszakán át, egészen az 1687. évi törvénycikkig, kitekintéssel a *Pragmatica Sanctiora*, valamint II. József és Ferenc József királyi címeinek közjogi értékelésére. Ennek apropója, hogy éppen 500 éve, 1517-ben nyomtatták ki Johann Singreiner bécsi nyomdájában Werbőczy István Hármaskönyvét,¹ amely hosszú ideig a Biblia után a legtöbb kiadást megért magyar könyv volt. Pontosan 330 éve annak, hogy a magyar rendek az 1687. október 18-ára összehívott országgyűlésen, október 31-én elfogadták a Habsburgok fiági örökösödésének törvénybe iktatását, majd december 8-án, Pozsonyban megkoronázták I. Lipót idősebbik fiát, a kilenc éves I. Józsefet, az első örökös királyt. Végül 2017 az osztrák-magyar kiegyezés 150. évfordulója, aminek közjogi jelentőségét részben az adja, hogy a törvény véglegesen rögzítette az örökös király jogállását és felségjogait.

Az értekezés elsődleges célja annak áttekintése, miként váltak a rendek királyválasztói tényezőkké, majd hogyan veszítették el, illetve adták fel e jogukat. Az eszmei alapot, az előzményekre is tekintettel a Hármaskönyv szerződés-elmélete, illetve a rendek és a király elengedhetetlen kölcsönös viszonyának rögzítése adja, ami a rendek oldaláról a király választásában mutatkozik meg. A koronaeszme, majd a tan tételei immár a Hármaskönyvben, a trónbetöltés tényeire és a királyi jogok gyakorlásának ténylegességére figyelemmel fejlődtek ki. Bár más európai országokban is fellelhető valamiféle koronaeszme és organikus államelmélet – mert ezek végső soron egyházi eredetűek –, a magyar megoldás azért különbözik ezektől lényegesen, mert az egyetlen, a Szent Istvánnak tulajdonított Szent Koronához kapcsolódik, és a korona iránti hűség szerves összefüggése a birtokadományozással másutt nem jelenik meg. Ez teszi a magyar koronaeszmet egyedivé. Sőt, míg máshol a királyi hatalom és a rendiség két elkülönült hatalmi tényezőként értelmezhető, addig Magyarországon e két

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Magyar Állam- és Jogtörténet I. Tagozatban pályamunkaként bemutatásra került. Konzulens: Dr. habil. Béli Gábor, tanszékvezető egyetemi docens.

¹ Bónis György: Magyar jogtörténet I. Méhkas Diákszövetkezet Kiadó, Kolozsvár 1942. 157. o.

hatalmi elem egyetlen (és elválaszthatatlan) legfőbb államhatalmi tényezőben, a Szent Koronában, egyesült és olvadt össze.²

Werböczynek a király és a rendek (nemesség) viszonyát meghatározó alaptételéből, hogy tudniillik „*a nemes tesz királlyá, a király tesz nemessé*” kiindulva, és egyben a dolgozat alapvetésül is, arra a kérdésre nem is olyan egyszerű megadni a választ a jogi, jogtörténeti irodalom megállapításait figyelembe véve, hogy kik nyerték el a magyar trónt öröklés által, és kik ténylegesen választás útján. A honi közjog tudományos művelésének egyik úttörője, Bencsik Mihály a nőági örökösdés elfogadása okán írt, 1722-ben Nagyszombatban kiadott művében a magyar nemesség eredete, ismérvei és szabadságai között a XVIII. *propositio* alatt tárgyalta a nőági örökösdést, azon belül a „királyi öröklést” a nő nemre. Bencsik szerint az 1547:5. tc. a nő örökösökre is kiterjedt, ahogy ezt a Hármaskönyv I. rész 17. címe is bizonyítja: „*haeredis nomen ipsa quoque filiae gerunt*” (örökös név alatt a leányok is szóba jönnek). Noha, épp ellenkezőleg, Werböczy világossá tette, hogy „*örökösökön csupán a törvényes fiúk értendők, akikre atyai öröklési jogaik szoktak átszállni*”. A *propositiora* következő *queastioban* Bencsik, miután Szent István őseit, Némrót (*Nemroth*) ősatya első leszármazójától, Hunortól (*Hunnor*), egészen a negyvenkettedikig, Gézáig számba vette, Bonfinire hagyatkozva arra jutott, hogy Szent István utódai közül „magyar királynak először tiszta és szabad választására” I. Mátyás esetében került sor. A második, és egyben utolsó „*ex pure electione*” trónra lépő magyar király pedig nem volt más, mint II. Ulászló. I. Ulászlót viszont csak *interrexnek* tekintette Bencsik. Szapolyai Jánosról ugyancsak sajátos felfogásban emlékezett meg, mondván: „királlyá nyilvánították és megkoronázták”, majd a nyomaték kedvéért széljegyzetben azt is hozzáfűzte ehhez, hogy „nem volt joga az országra”.³

II. Az Anjouk és a koronaeszme kialakulása

1. Az Árpád-ház kihalásának következményei

Már a honfoglalás idején is nemzetségek közötti egyezség, vérszerződés alapján léptek az utódok a nagyfejedelem örökébe, akit vélhetően, úgymond „monarchikusan” fia követett. A fejedelem leszármazói közt ugyanakkor nem

² Holub József: A magyar alkotmánytörténelem vázlata. Első kötet. A legrégibb időktől a mohácsi vészig. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda RT., Pécs 1944. 251. o.

³ Bencsik Mihály: *Novissima diaeta nobilissima principis, statuumque et ordinum incltyti regni Hungariae, partiumque eidem annexarum. Sive propositiones academicae lege nobilitares. De Nobilitate gentis Hungariae, ejus origo, modis illam acquirendi. Item de tatibus let ordibibus regni, successio regia. Deque juribus, privilegiis, libertatibus, praerogativis ac concomitantibus. Tyrnaviae, 1722. 105-119. o.*

alakult ki szigorú örökösödési rend, ezért is tekinthette magát Koppány és Szent István is egyaránt a nagyfejedelemség örökösének. A fejedelmek által követett leszármazási elv határozta meg a keresztény királyság létrejöttét követően is az Árpád-házat, ahol az idő során szintén nem rögzült előre meghatározott öröklési rend, legfeljebb csak egyfajta szokás érvényesülése alapján követték egymást az uralkodók. Kezdetben I. István unokaöccsét, Orseolo Pétert jelölte utódjának, mert fiai meghaltak. Péter uralkodásában Aba, keresztény nevén: Sámuel jelentett egy rövidebb intermezzót, majd ismét Árpád leszármazói, Vazul (Bazil, azaz Baszileosz) utódai ültek Magyarország trónján, s ettől kezdve mindig a dinasztíából származó (többször a legidősebb) fiú örökölte a trónt. Trónöröklési szabály nem volt, hanem Álmos olyan utódait választották meg, akik alkalmasak voltak az uralkodásra. A család egyes tagjai között nem állt fenn sorrendi előny, tehát csak trónképessegre volt szükség Álmos révén, a jogosultságot pedig kijelöléssel, szeniorátus, vagy primogenitúra jogán nyerték el.⁴ Röviden, az Árpád-házból származó férfi királyi utódok, a trónt betöltő király lemenői, fia, illetve fiai, és éppen úgy oldalági rokonai fivérei, természetes örökösökként formáltak jogot a trónra.

Az Árpád-ház kihalásával az Anjouk trónigényének megalapozására szolgáló teória szerint a korona visszaszállt a pápára, akinek így joga volt királyt nevezni Magyarország trónjára. Ezt a felfogást bizonyítja IV. Miklós és VIII. Bonifác pápák levele is. Viszont a magyarok úgy vélték, hogy a királynak választás útján kell elnyernie méltóságát, s a későbbiekben így lépett trónra Károly Róbert is.⁵

Itt fontos megjegyezni, hogy a magyar nemesek eredetileg az Árpád-házra tettek esküt és igyekeztek a magyar trónt Árpád vérének megőrizni, így az örökösödést az Árpád-ház nőágán szerették volna elsőként megejteni. Am a szentszék ezt vitatta, főként, mert Anjou kegyeltjeinek kívánta juttatni a magyar trónt.⁶

2. A koronaeszme kialakulásának történeti háttere

1301-ben férfiágon kihalt az Árpád-ház, melyet belháborúk követtek az ország kiskirályai között. A harcok során Károly Róbert kerekedett felül és foglalta el a magyar trónt, háromszor koronáztatva meg magát, mire minden legitimitási kritériumnak eleget tett. 1301-ben Károly Róbertet az esztergomi

⁴ Bálint Ernő: A királyi trón betöltésének módja Magyarországon. Budapest 1912. 12-13. o.; Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány és jogtörténet. Osiris Kiadó, Budapest 2000. 71-73. o.; Bónis György: Magyar jogtörténet... 59-64. o.; Engel Pál: Szent István birodalma. MTA Történettudományi Intézet, Budapest 2001. 28-31, 33-34, 46-49. o.

⁵ Bálint: A királyi trón betöltésének módja Magyarországon... 18. o.

⁶ Eckhart: Magyar alkotmány és jogtörténet... 73. o.

érsek, Székesfehérvárott, de nem a Szent Koronával koronázta meg. Ezt követően 1307. október 7-én, Rákos mezején a főurak nagy része elismerte Károlyt törvényes királyának.⁷ Az ország báróinak 1307. október 10-én, Rákoson kelt levele ezt a következőképpen rögzítette: „[...] *Mi tehát, ennek az országnak a jó állapotát és hasznát szívből elébe helyezve, gondos tanácskozás tartásával urunkat, Károlyt és utódait, ahogy a törvényes örökösödés megkívánja, Magyarország királyává és természetes urunkká fogadtuk örökre, hogy néki a királyi felségnek tartozó engedelmességet és tiszteletet tanúsítván, soha semmilyen időben személye, méltósága, dolgai és utódai ellen tetteleg vagy tanácssal semmit nem teszünk [...]*”.⁸

1308. november 27-én a pápai legátus ismét megkoronázta Károly Róbertet, de nem a Szent Koronával. Mindenesetre a rendek elismerték Károly jogát a trónra, és egyúttal a királlyal együtt dinasztia is választottak azzal a feltétellel, hogy fiági lemenők öröklik a trónt. Károly kitartásának köszönhetően 1310. augusztus 27-én harmadszor is megkoronázták, immár a hármas szabályozás szerint, azaz az esztergomi érsek, Székesfehérvárott, a Szent Koronával.⁹

Láthatjuk, a koronázás további jellemzője, hogy egyházi eredetű, felkenéssel egybekötött, mellyel a királyi méltóságot ismeri el az egyház, s majd az egyházfőtől átvett korona jelezte az aktus további értékét.¹⁰

2.1. Koronaeszme a szokásjogban

Károly Róbert többször is említi okleveleiben, hogy ő választás, elismerés, meghívás útján lett magyar királlyá.¹¹ Királyi hatalmához, koronájához való viszonya nemcsak uralmának kiépítésében játszik fontos szerepet, hanem a koronaeszme kifejlődésében is, amit *Timon* plasztikusan ekként állapított meg: „A Szent Korona személyisége, vagy ami egyet jelent: misztériuma az a köszikla, amelyre az alkotmány építve van”.¹² Bár ekkor alkotmányról még nem lehet beszélni, mégis I. Károly volt az a magyar király, aki szilárdan ragaszkodott ahhoz – miként az ország nagyjai is –, hogy a követett szokásjog szerint koronázzák meg. Ezek után királyi aktusainál hatalmára mindig úgy utalt, mint ami Szent István Szent Koronájától, illetve IV. Béla második honalapítótól, valamint I. László legszentebb királytól, mint szent

⁷ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 128-130. o.

⁸ Fejér: Codex Diplomaticus CD VIII/1. 223. o.

⁹ Engel: Szent István birodalma... 111-113. o.

¹⁰ Bónis: Magyar jogtörténet... 64-68. o.

¹¹ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 129. o.

¹² Timon Ákos: A Szent Korona és a koronázás közjogi jelentősége. Rákosi Jenő Budapesti Hírlap Ujság Vállalata, Budapest 1907. 78. o.

elődtől ered, ezért megkérdőjelezhetetlen. Valószínűleg a nehezen megszerzett trón megtartását igyekezett az eszme kialakításával biztosítani.¹³

Károly Róbert tudatosan nevezte szentnek koronáját, a magyar királyi koronát, ezzel azt is kifejezésre juttatva, hogy uralma a koronának a pápától nyert szentsége révén is kikezdhetetlen, s ezt igyekezett kihangsúlyozni. I. Károlynak az 1322-ben kiadott egyik oklevelében a következőkkel tett adományt egyik hívének: „[...] mivel Tolmácsi Konrád fia Miklós mester hozzánk és a szent korona hűségéhez ragaszkodván mindig köszönetre méltó, számos és szívesen látott szolgálatokat tett országunk különféle hadjárataiban hűtleneink és lázadóink ellen [...]”.¹⁴ I. Károly (Csór nembeli) Nagy Péter fia Tamás csókakői és gesztesi várnagy kérésére új kettős pecsétjével megerősített privilégiumba írja át 1331. július 27-i és 1332. június 14-i nyílt leveleit a kérelmező hű szolgálataiért. A levélben a havasalföldi hadjárat kapcsán beszél az oklevél az ország Szent Koronájáról: „*in praeiudicium sacri diadematis regii*”.¹⁵

Bár a korona kezdetben még nem is válik el a királytól, a koronaeszme kialakulásával kezdetét veszi az önállósulásig vezető út.

3. Nagy Lajos és a Szent Korona

Károly Róbertet, fia, Lajos követte a magyar trónon. A Lajos-korabeli oklevelekből kitetszik, hogy már következetesen használják a Szent Korona kifejezést, mint legitimitáshoz elengedhetetlen, és egyben azt megerősítő tényezőt.

Az irodalomban viszont alig esik szó arról, hogy az eljáró bíróságok előtt bizonyosságot tevők, amikor igazmondásuk felől esküdtek, esküjüket szokás szerint Istenre, valamint a királynak és a Szent Koronának tartozó hűségükre hivatkozva tették le. László alnádor Sopron megye számára tartott közgyűlésén a megye alispánja és szolgabírái ekként állították, hogy a Székás nevű birtok Vezekényi Konrád fia István elődeinek volt a tulajdona:

„[...] <i>ad fidem eorum deo debitam et fidelitatem domino nostro regi, sueque sacre corone regie observandam</i> [...]”.	„[...] Istennek tartozó hitüket és király urunk és az ő szent királyi koronája számára hűségükre figyelve [...]”. ¹⁶
---	---

A király volt eredendően országában – minden uralma alatt állók felett – az egyetlen hatalmi tényező. E hatalomnak az egyik, és egyben a

¹³ Engel: Szent István birodalma... 111-113. o.

¹⁴ Nagy Imre (szerk.): Anjoukori okmánytár I-VI. Budapest 1878-1891. AO. II. 39. o.

¹⁵ Fejér: Codex Diplomaticus CD VIII/4. 57. o.

¹⁶ Sopron megye története, oklevéltár I-II, Nagy Gyula kiad., Sopron 1889, 1891. SO I. 176. o.

legnyilvánvalóbb eleme a bírói hatalom gyakorlása volt, ami tág értelemben nemcsak az ítélezés hatalmát jelentette, hanem azt is, hogy a király bírói hatalmának gyakorlását tetszése szerint és szükségképpen átruházhatta a királyi udvarában maga helyett állított, vagy más, udvaron kívüli, azaz vidéken ítélező bíró(k) delegálásával. Az uralkodó sosem ítélezett udvarán kívül, ha pedig külföldön tartózkodott, mandátumot adott a *vicarius*ának, aki ellátta királya helyett az igazságszolgáltatási teendőket. A király bírói hatalmát már a királyság létrejöttékor megosztotta, ispánjaira, majd vidéki királyi bírókra (billogosok), a nádorra, a királyi udvar ispánjára, illetve bírójára (országbíró) ruházta. Az 1290-91-es dekrétum pedig egy IV. Béla intézkedéséig visszavetű új bíróság, a megyéispánból és négy nemes bírótársból álló törvényszék (megyei törvényszék) szervezetét rögzítette a dekrétum erejével. A király engedett autonóm bíráskodási jogot hospesközösségeinek, városainak, pontosan rögzítve a *jurisdictio* terjedelmét, és ennek megfelelően azt, hogy a teljes joggal a városbíró önállóan ítélezhet, avagy más delegált bíróval egyetemben.¹⁷

A királynak tartozó hűség mellett, a Szent Korona iránti hűség ebben a tekintetben általában a főhatalom tiszteletére vonatkozik, aminek egyik meghatározó eleme az ítélezés hatalma, ami egyben az igazság forrása, a törvényes eljárás keretében kiszolgáltatandó igazságos ítélet garanciája. Tulajdonképpen ezekben a formulákban tűnik fel elsőként a Szent Koronának, mint a főhatalom tényleges letéteményesének az elkülönülése a király személyétől.

I. Lajos 1351-ben megerősítette az Aranybullát, így rendek szemében az voltaképpen a király intenciójával, mint nemesi szabadságjogaiknak és kiváltságaiknak hordozója kezdett megtestesülni, s törvényi erőt kívántak a rendek belelátni,¹⁸ amely víziójuk az Anjou uralmat követően hamarosan a megvalósulás útjára léphetett, mert tulajdonképpen Luxemburgi Zsigmondtól és a királyválasztásoktól kezdve azokat az uralkodó mindig megerősítette koronázási esküjében és hitlevelében. Bár erre még a nemességnek várnia kellett, mert az Anjouk királyi hatalmukat nemcsak, hogy a Szent Koronától eredeztették, hanem úgy is utaltak erre, mint *suprema potestas* vagy *plenitudo potestatis*, egyháztól eredő szuverén hatalomra.¹⁹

Nagy Lajosnak három leánya is született, Katalin, Mária és Hedvig. Katalint a francia király fiához szerette volna hozzáadni, és hozományak Nápoly trónját ígérte, de Katalin idő előtt elhunyt, így tárgytalanná vált a menyegző.

¹⁷ Béli Gábor: Magyar Jogtörténet: A tradicionális jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999. 228. o.; Béli Gábor: A nemesek négy bírója: A szolgabírók működésének első korszaka. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008. 47-50, 69-70. o.; Béli Gábor: Városi szokásjog az Ars Notaria alapján. Publikon Kiadó, Pécs 2014. 16-20, 34-36, 42-44. o.

¹⁸ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 147. o.

¹⁹ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 151. o.

Máriának Luxemburgi Zsigmondot szánta férjéül, hisz Lajos első felesége is Luxemburgi volt, Margit. 1379-ben megtörtént a menyegző. Őt mindössze egy évvel előzte meg Hedvig, aki már 1378-ban hozzá ment Habsburg Vilmoshoz. Lajos Máriának szánta a magyar és a lengyel trónt is, de mikor 1382-ben meghalt, és rövid időre, mindössze 3 évre Mária lépett trónra, a lengyel rendek világosan kijelentették, hogy csak helyben regnáló uralkodót fogadnak el. Így nem volt mit tenni, Hedvig lett a lengyelek királynője, azzal az apró szépséghibával, hogy házasságát Habsburg Vilmostal érvénytelenítették és a litván királyhoz, II. Jagelló Ulászlóhoz adták feleségül.²⁰

Az Anjouk tekintve, hogy az uralkodó szabadon nevezhette meg örökösét, lényegében vérségi, leszármazási alapon követték egymást a trónon, a rendek mindössze hozzájárulásukat adták a leendő uralkodó személyének kiválasztásához, komolyabb befolyással nem rendelkeztek. Természetesen Mária és a nőági örökösödés tekintetében nagyobb uralkodói közrehatásra volt szükség.

III. A Szent Korona joga a vegyesházi királyok idején

A rendek nehezen viselték Nagy Lajos nőági örökösödési elképzeléseit. Mária királynő, mint Magyarország királynője, maga mellé vette férjét, Luxemburgi Zsigmondot társuralkodónak. Bár Luxemburgi Zsigmond nem rendelkezett jelentős vagyonnal, de tökéletes leszármazással és rokoni kapcsolatokkal igen. Viszont az egyik legfontosabb tényező, a hatalom, ebben az időben Mária anyjának és a Garaiak kezében volt. Belháborús fenyegetettség alakult ki, melyet nem sikerült idejében orvosolni, így Zsigmond Csehországba menekült, Mária pedig lemondott a trónról a nápolyi trónkövetelő, Károly javára, akit így II. Károly néven 1385. december 31-én magyar királlyá koronáztak. Uralkodása igen rövidnek bizonyult, mindössze harminckilenc napig tartott, támogatói szétszéledtek, február 7-én megdöntötték uralmát, amelyet ismét Erzsébet anyakirályné, Mária anyja vett a kezébe. A belháború nem csitult, a királyi család ellenlábasai foglyul ejtették a királynőt és az anyakirálynét, az ország tényleges uralkodó nélkül maradt.²¹

Zsigmondot a rendek megtették régenssé, azaz az ország előljárójává és kapitányává (*antecessor et capitaneus*).²² Megpróbálta kiszabadítani anyósát és feleségét, de kudarcot vallott az egyezkedéssel és a támadással is. A rendek, kihasználva hatalmi fölényüket, 1387. március 31-én

²⁰ Engel Pál – Kristó Gyula – Kubinyi András: Magyarország története 1301-1526. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 123. o.

²¹ Engel – Kristó – Kubinyi: Magyarország története... 124-125. o.

²² Engel: Szent István birodalma... 170. o.

Székesfehérvárott királlyá koronázták Zsigmondot, miután elfogadtatták vele feltételeiket: Csak akkor választják meg legitim uralkodójuknak, ha idegent nem emel méltóságra, idegenből jött saját híveket nem toboroz, a papi székeket a magyar főúri családokból tölti be, elismeri a nemesek és mások szabadságjogait, valamint döntéseinél a bárókra fog támaszkodni. Zsigmondot a követelések elfogadásával megválasztották a rendek királyukká, s vele együtt ebben az esetben is dinasztiai választottak. A koronázást a veszprémi püspök végezte, mert az esztergomi érsek tisztsége ekkortájt betöltetlen volt, a kalocsai érsek pedig külföldön tartózkodott.

A királynak szabott feltételekből látszik, hogy a bárók hatalma rendkívüli módon megerősödött: ők döntöttek a korona és a leendő király sorsáról, ők szabták a feltételeket. Sőt, kötelezték a királyt, hogy lépjen be abba a ligába, amelyik trónra emelte, és a király által vállalt kötelezettségeket akár erőszak árán is kikényszerítik.²³

Eközben a koronaeszmé és a nemesség hatalmi összefonódását követhetjük nyomon. Zsigmond kezdetben németbarát politikát folytatott és idegen kegyeltjeinek juttatott magyar földeket, címeket. Ezt a nemesség nem nézte tétlenül, 1401-ben hat hónapra Siklóson őrizet alá helyezték, s ezalatt nem gyakorolhatta királyi hatalmát. Helyette a Szent Korona, tulajdonképpen a bárók, a királyi tanács, gyakorolta a hatalmat, vagyis – az adományozás jogát kivéve – királyi jogokkal élt, okleveleit „*prelati, barones et regni Hungariae procures universi*” (főpapok, bárók és Magyarország összes előkelői) saját pecsétje alatt adta ki, aminek köriratán „*sigillum sacrae coronae regni Hungariae*” (Magyarország Szent Koronájának pecsétje) volt olvasható. A kancellár, Kanizsai János esztergomi érsek pedig a Szent Korona kancellárja címet vette fel. Így tehát a Kanizsai-liga saját akaratát állami akaratként tüntette fel, mely akarat hatalmi forrása a Szent Korona volt, s így a hatalom megoszlott a liga és a király között.²⁴ Bartoniek ezzel szemben azt az álláspontot képviseli, hogy itt volt elsőként ténylegesen és teljesen kizárva a király a Szent Korona hatalmából hat hónapra.²⁵

Amire viszont senki nem számított, hogy Zsigmondnak Cillei Borbálától lánya születik, Erzsébet, akinek a király V. Habsburg Albertet rendeli leendőbelijének. Zsigmond ünnepi pompával deklarálta, hogy lánya és annak férje együtt lesznek örökösei, birodalma különben is öröklési jogcímen megilleti őket. A rendek az uralkodók személyét nem firtatták, de kötelezték

²³ Engel – Kristó – Kubinyi: Magyarország története... 126. o.

²⁴ Eckhart Ferenc: A szentkorona-eszmé története. MTA, Budapest 1941. 81-97. o.; Mályusz Elemér: Zsigmond király uralma Magyarországon. Gondolat Könyvkiadó, Budapest 1984. 49-50. o.; Fraknói Vilmos: A magyar királyválasztások története. Attraktor Könyvkiadó, Máriabesnyő-Gödöllő 2005. 43. o.

²⁵ Bartoniek Emma: A magyar királykoronázások története. Akadémiai Kiadó, Budapest 1987. 73. o.

őket, hogy választás útján, mi több, a koronázási eskün felül választási hitlevéllel, a nemesség feltételeit elfogadva foglalhatják csak el a trónt. 1437-ben a pozsonyi országgyűlésen királlyá választották Albertet, Erzsébetet pedig királynévá: látszólag társuralkodói jogosítványokkal rendelkeztek, mert a rendek őket együttesen választották és emelték trónra. Ugyanakkor Erzsébetet nem a Szent Koronával koronázták, hanem az úgynevezett házi koronával, így még szembetűnőbb lett a király és királyné közti közjogi különbség, ettől kezdve Albert egyedül gyakorolta a teljes királyi hatalmat.²⁶

A XV. század második felétől az országgyűlések is rendszeressé váltak, a rendek Alberttel együtt gyakorolták a döntési jogokat: „*generale decretum regnicolarum*”.²⁷

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy Albertig bezárólag nyomatékosan számított az uralkodó azon elképzelése, hogy kit kívánt utódjául, kit nevezett örökösének, s ahhoz a rendek kivétel nélkül hozzájárultak. Természetesen ez elengedhetetlen mozzanat volt, mert a nemesség beleegyezése és választása nélkül nem kerülhetett sor a koronázásra, amely ténylegesen legitimé tette a királyi hatalmat.

IV. A rendek királyválasztói jogának továbbberősödése I. Ulászló és V. László idején

1. I. Ulászló és V. László harca a koronáért

Habsburg Albert 1439-es halálát követően bizonytalanná vált az ország sorsa, mert bár Erzsébet várandós volt, a királyi tisztséget nem töltötte be senki, a török veszély pedig egyre jobban fenyegette az országot, ezért Erzsébet hatalmat követelt a rendektől. Ebből is látszik, hogy az uralkodói család szemében is realizálódott a rendek és az uralkodó hatalommegosztása.²⁸ A rendek III. Ulászló lengyel királyt (Magyarországon I. Ulászló) hívták meg a trónra, aki hajlandó volt segítséget nyújtani a törökkel szemben, akár még az özvegy királynét is feleségül vette volna, de kikötötte, hogy Albert fia, László nem lehet király. III. Ulászló ezzel kizárólagos jogot formált magának a magyar trónra. Erzsébet ezt nem fogadta el, fiát a koronaeszme hármasszabályozása szerint megkoronáztatta, majd a csecsemő királlyal és a Szent Koronával együtt elhagyta az országot, és III. Frigyeshez menekült. Ha közelebbről megvizsgáljuk V. László koronázását, láthatjuk, hogy az nem a szokásoknak megfelelően zajlott: az ilyenkor szokásos királyi aktusokat, esküt, trónra ültetést, értelemszerűen nem maga a három hónapos király

²⁶ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 41-45, 51-52. o.

²⁷ Bónis György: Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Osiris Kiadó, Budapest 2003.375-376. o.

²⁸ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 179-181. o.

végezte, hanem dajkája, Kottaner Ilona ültette trónra és Cillei Ulrik mondta el a királyi esküt.²⁹ A későbbiekben ez is közjogi alapul szolgálhatott, hogy a rendek az eljárási hiányosságokra is tekintettel végül I. Ulászló mellett tették le a voksukat.

Az 1440. évi országgyűlésen a nemesek egy része hajlott V. László elfogadására III. Frigyes gyámsága alatt, de az ellentábor a rendi királyválasztást támogatta azzal a kitételrel, hogy Erzsébetet a leendő király nőül veheti. Így véglegesült a választás III. Ulászló személyében, aki egyébként Nagy Lajos lánya, Hedvig férjének fia volt. Ulászlónak köteleznie kellett magát a rendek által megfogalmazott hitlevélben foglaltakra, úgymint az ország jogainak, szokásainak, szabadságainak tiszteletben tartására, cserébe a magyar rendek – bár Szent Korona nélkül – 1440. március 8-án királyuknak választották.³⁰

Ulászló a nemesség megosztottságának kiküszöbölésére gyűlést hirdetett 1440. június 9-ére, ahol a nemesek kezébe ajánlotta, hogy döntsenek, ő vagy a gyermek László legyen az ország királya. A tömegesen megjelent rendek a március 8-i királyválasztást helybenhagyták, Ulászlót királyukként törvényesen is megerősítették, valamint ezzel együtt a csecsemő László megkoronázását érvénytelennek, semmisnek nyilvánították. Ulászlót Szent László ereklyetartó koronájával június 17-én megkoronázták, ezzel véglegesen is legitimálták hatalmát, ami így a Szent Királytól eredeztethető.³¹ Ezen ékszert is felruházták a korábbiak minden erejével, továbbá kijelentették, hogy a korona az országé, ereje az országlakók jóváhagyásán múlik. Mindez politikai, ideológiaváltást jelentett: a vérségi király ellenében egy alkalmas királyt választottak, vagyis Ulászló már szabad választás útján lett király.³²

Ugyanakkor bizonyos szempontból megkérdőjelezhető V. László legitimitása, mert bár a koronázás megfelelt a hármas kritériumnak, de a rendek inkább saját választásuknak – a jóllehet Szent Koronával nem rendelkező –, I. Ulászlónak kívántak kedvezni, mintsem a koronaeszmének hajtottak volna fejet, ezért érvénytelenítették V. László Szent Korona általi megkoronázását. *„A királyok koronázása mindenkor az országlakosok akaratótól függ, a korona hatékonysága és ereje pedig az ő hozzájárulásaikban rejlik”*. A rendek tehát nem erősítették meg választással László királyi címét, csak édesanyja helyezte gyermeke fejére a koronát. Ha visszavonták volna Ulászló választását, valamint koronázását, továbbá újfent érvényesítik V. László választás nélküli koronázását, akkor ez ellent mondott

²⁹ Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 38-39. o.

³⁰ Eckhart: A szentkorona-eszme története... 96-97. o.; Fraknói: A magyar királyválasztások története... 56-60. o.

³¹ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 61-62. o.

³² Engel: Szent István birodalma... 235-237. o.

volna a nemesi királyválasztói jognak, s a későbbiekre nézve csorbította volna azt.

Az éremnek viszont, mint mindig, két oldala van: mivel Habsburg Albert elfogadásával a rendek nem csak királyt, hanem dinasztíát is választottak, s az ő fia V. László, ezért ilyen szempontból legitimnek kellett volna tekinteni László királyi címét is.³³

Itt ütközik össze elsőként a koronaeszme és a rendek akarata, amely útjára indítja a szabad királyválasztás intézményét is. Ugyanis az eszme és az Anjouktól a nemességre maradt öröklési szokás alapján el kellett volna ismerniük V. Lászlót királyukká, de mivel a török fenyegetettség okán érdekük azt kívánta, hogy ne egy gyermek, vagy annak anyja uralkodjon az országban, ezért a Szent Korona híján választás útján legitimálták jelöltjüket.

2. Fordulat Várna után

A kétes uralkodói viszonyok közepette polgárháború dúlt 1440 és 1445 között. III. Frigyes V. László pártját fogta, de a harcok közben kiemelkedett Hunyadi János, aki az egyik leghatalmasabb főúrrá lépett elő, köszönhetően annak, hogy Ulászló oldalán állt, a legtöbb nemessel egyetemben, a gyermekkirály és III. Frigyes ellenében. 1444-ben a török tényleges veszélyt jelentett. A várnai csata nem egyszerű magyar vereséggel zárult, hanem még a király is eltűnt, odaveszett.³⁴

1445. május 7-én III. Frigyes német-római császárral tárgyalásokba kezdtek a rendek, hogy amennyiben I. Ulászló május 30-ig nem tölti be trónját, akkor V. László és a Szent Korona kiadásáért cserébe elismerik Lászlót királyuknak. 1446. június elején ez végbe is ment, de mivel V. László még kiskorú volt, ezért gyámot, az ország szemében pedig kormányzót kellett mellé rendelni. Így 1446-ban kormányzót választottak a rákos mezei országgyűlésen, aki nem lett más, mint Hunyadi János. A kormányzói jogkört kisebb-nagyobb korlátozásokkal a királyi jogkörökkel együtt gyakorolta 1453-ig, a király nagykorúságáig. Ekkor V. Lászlót nem koronázták meg újra, de esküt kellett tennie, ami megerősítette királyi mivoltának közjogi karakterét. A koronázási eskü mintegy hitlevélként szolgált, elismerte és megerősítette a rendek szabadságjogait és az ország integritását. Az 1447-es budai országgyűlésen kikötötték, hogy ha a kiskorú király meghalna, halála után ne legyen vita, minden megyéből hívják össze a nemeseket és válasszanak királyt az országgyűlésen.³⁵

³³ Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 39. o.

³⁴ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 64. o.

³⁵ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 183-192. o.

V. Hunyadi Mátyás, a választott király

Hunyadi János sok ellenlábast szerzett magának hatalmával és cselekedeteivel, de végül idősebbik fia, László idegenítette el végleg a rendeket a család mellől, amikor 1456. november 9-én V. Lászlót és Cillei grófot Nándorfehérvárra csalta, ahol a grófot megölte. Szinte az egész ország ellene fordult, kivégezték, Mátyást pedig a király magával vitte Csehországba. 1457-ben V. László váratlanul meghalt, az ország ismét uralkodó nélkül maradt.³⁶

A nemesség Hunyadi-hű része Mátyást akarta a királyválasztó országgyűlésen uralkodóvá választatni, bár ő éppen Podjebrád György, cseh király fogságában volt, Prágában. Mátyás nagybátyja, Szilágyi Mihály meglátta a lehetőséget, tudta, itt erődemonstrációval többet érnek a cél érdekében, mint ékesszólással. Mátyás anyja, Szilágyi Erzsébet bátyjával együtt húszezer zsoldost fogadott fel a rendek meggyőzésre, közben pedig Vitéz Jánost elküldték, hogy alkudja ki Mátyást Prágából. Szilágyi rövid időn belül rávette a nemeseket, hogy ildomos lenne Mátyást megválasztaniuk.³⁷

A rendek ezt követően megválasztották Mátyást királyukká, aki ekkor tizenhét éves volt, ezért kormányzót adtak mellé Szilágyi Mihály személyében.³⁸

A már ismeretes korabeli felfogás szerint a teljes királyi hatalom a Szent Korona általi koronázással száll át az uralkodóra, ezért Mátyás számára – aki nem örökösödési jogon ült trónra – kiemelkedő fontossággal bírt. Egy jelentős összegért és egy – a megkötésekor még jelentéktelennek tűnő – örökösödési szerződésért cserébe Mátyás megváltotta a Szent Koronát III. Frigyesről, s így már törvényesen, a koronaeszme szabályai szerint 1463-ban megkoronáztatott.³⁹

A koronáért később Mátyás, és végső soron az ország is nagy árat fizetett, ugyanis az 1462-ben Frigyesrel megkötött örökösödési szerződés értelmében, ha Mátyás törvényes fiú utód nélkül hal el, III. Frigyes léphet Magyarország trónjára, amennyiben Frigyes már nem él, akkor annak fia, ha pedig több fiút is hátrahagyott, akkor a nemzet kiválaszthatja, melyikük legyen a magyar király.⁴⁰

Mátyásnak nem született törvényes örököse, hiába próbálta minden eszközzel támogatni fiát, Corvin János nem ülhetett trónra, ugyanis ő egy Borbála nevű,

³⁶ Engel: Szent István birodalma... 248. o.

³⁷ Bonfini Antonio: Mátyás király – Tíz könyv a magyar történet-ből. Magyar Helikon, Budapest 1959. 67-70. o.

³⁸ Bonfini: Mátyás király – Tíz könyv a magyar történet-ből... 73-77. o.

³⁹ Bonfini: Mátyás király – Tíz könyv a magyar történet-ből... 122. o.

⁴⁰ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 88-90. o.

sziléziai előkelő családból született nőtől származott, aki hosszú viszonyt folytatott Mátyással – bár Corvin János anyjának személye sokáig vitatott volt a történetírók között. Ezen kívül felmerültek még olyan elképzelések is, hogy Beatrix megpróbálta férje halála esetére a maga számára biztosítani a trónt. 1490-ben Mátyás halála után az ország megingott és hirtelen őt trónkövetelő jelentkezett.⁴¹

VI. A Jagellók kora: A királyválasztói jog kiteljesedése és a titkos Habsburg örökösödési szerződések

1. II. Ulászló és a trónkövetelők

Apja halálával Corvin János még nem adta fel azon elképzelését, hogy király legyen, bár erre semmi joga nem volt. Az örökösödési szerződés értelmében III. Frigyes már szilárdabb alapokkal indult a magyar trónért. Fia, Miksa pedig szándékosan figyelmen kívül hagyta a szerződés értelmezését, miszerint neki csak akkor van joga a magyar trónra, ha apja már meghalt, és szintén harcba szállt a magyar királyi címért. Velük szemben a magyar rendek egy része Ulászló cseh királyt támogatta, akinek egyébként az özvegy Beatrix királyné is házassági ajánlatot küldött, a rendek másik csoportja pedig a lengyel János Albert herceg mellett tette le a voksot.⁴²

A rendek saját és országuk függetlenségét szem előtt tartva, a Mátyást is trónra juttató független, nemzeti királyválasztói jogot akarták visszaállítani, az esküvel és a hitlevéllel kiegészülve, követeléseik biztosítására.⁴³ Ezért 1490. július 15-én királyválasztó országgyűlést tartottak, ahol Ulászlót választották királyukká, aki szeptember 18-i koronázásakor esküt tett, s aláírta a hitlevelet, hitet téve a szokásos formulák mellett. Mátyás esetéből tanulva a rendek kikötötték, hogy a király köteles a Szent Koronát a magyar főpapok és főurak gondviselésére bízni. Ezen követelés elismerésével nagyban megnövelte a rendek közjogi hatalmát.⁴⁴

II. Ulászló trónra lépésével visszaállt a nemesség szabad királyválasztói joga, sőt, a rendek – amíg Ulászló alá nem írta hitlevélbeli követeléseiket – visszatarthatták a Szent Koronát, meggátolva az uralkodói legitim hatalom elnyerését. Mindebből következik, hogy a rendek és a király együttesen alkotják a Szent Koronát, annak mindannyian részesei, egymástól elválaszthatatlanok. Így formálódhatott a Werbőczynél már organikus

⁴¹ Fraknói Vilmos: Hunyadi Mátyás Király 1440-1490. A Magyar Történelmi Társulat Kiadása, Budapest 1890. 340-341, 412. o.

⁴² Engel: Szent István birodalma... 285-287. o.

⁴³ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 103-105. o.

⁴⁴ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 109-115. o.

államelméletként emlegetett tan, amely összefonódott a koronaeszmével, s a Hármaskönyvben Szent Korona-tanként jelenik meg.⁴⁵

Az eddig említettek alapján tehát „az uralkodó a Szent Koronából nyeri szuverenitását, de ez a szuverenitás a választott vagy örökös királyra csak az ősi szokásoknak megfelelő szertartásszerű koronázással ruházható át”.⁴⁶ Felmerülhet a kérdés: mi történik akkor, amikor a király meghal, de még leendő utódját nem koronázták meg? A trónöröklés szabályai szerint „a trónutód rögtön, elődje halálának pillanatában magyar királlyá válik, másrészt viszont a még meg nem koronázott király nem gyakorolhatja a királyi hatalom teljességét. Törvényt nem szentesíthet, privilégiumot nem adományozhat, az apostoli címet nem viselheti, az azzal járó főkegyúri jogokat nem gyakorolhatja”. Ennek megfelelően az országgyűlés sem tudja ellátni bizonyos, például törvényhozó feladatait, tehát ebben az időszakban még a rendek és a még meg nem koronázott király együttesen sem bírja a teljes szuverenitást.⁴⁷

Az a változás, ami a királyi hatalom, ezzel együtt, mint az azt szimbolizáló, megtestesítő királyi korona és a király személyének elkülönüléséhez vezetett, a XIV. század végén következett be a rendek, elsősorban a főpapok és bárók hatalmának kiteljesedése eredményeként, akik Mária rövid uralkodása alatt valóban meghatározó hatalmi tényezővé váltak. A Szent Korona a XV. században már a főhatalom teljességét, annak a király személyétől elvonatkoztatott egészét szimbolizálta, és az ország egész területét, integritását, illetve minden, valamikor a királyt megillető dologi jogot testesítette meg.⁴⁸

Ekkor ismét felszínre törnek a rendi és az uralkodói elképzelések: egyrészt a nemzet szabad királyválasztói jogának okszerű gyakorlása II. Ulászlóra tekintettel, és az azt korlátozó, örökösödési szerződések elismertetése, amit jelen esetben még III. Frigyes nem tudott érvényre juttatni.⁴⁹

2. A rendek térnyerése és megerősödése

A gyakori választások már Zsigmondtól kezdve határozott jogi formát kezdenek biztosítani a királyválasztás tényének, amely az országgyűlésen formálisan végbement királyválasztást és koronázást foglalja magában.⁵⁰ A

⁴⁵ Engel: Szent István birodalma... 285-287. o.

⁴⁶ Vass Lajos: A Szent Korona és a jogfolytonosság. Stephaneum Nyomda és Könyvkiadó Rt., Budapest 1926. 26. o.

⁴⁷ Molnár Kálmán: A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége. Dunántúl Egyetemi Nyomdája, Pécs 1927. 9. o.

⁴⁸ Bartonek: A magyar királykoronázások története... 68-69. o.

⁴⁹ Bálint: A királyi trón betöltésének módja Magyarországon... 21. o.

⁵⁰ Ferdinandy Gejza: A királyi méltóság és hatalom Magyarországon. Kilián Frigyes M. K. Egyetemi könyvtár kiadása, Budapest 1895. 156. o.

Jagelló korszakban feltűnően sok országgyűlést tartottak, s nem véletlenül, hisz a rendek és főleg a főnemesség igyekezett kihasználni a gyengekező király adta lehetőségeket és saját hatalmukat kívánták megerősíteni az ősi nemesi jogok, kiváltságok és szabadságjogok tiszteletben tartásával, valamint a Mátyás által bevezetett, a nemesség számára igencsak terhessé vált rendkívüli adók eltörlésével. Továbbá a hitlevél szerint a király köteles a Szent Koronát a magyar főpapok és főurak gondviselésére bízni, így azok közjogi hatalmát nagyban megnövelni. Ezen kívül azt is elvárták, hogy az uralkodó idejének jelentős részét Magyarországon töltsse, udvarában kizárólag magyar tanácsosokkal vegye magát körül, az ország ügyeiben csak velük tanácskozzon, egyházi és világi méltóságokat csak magyaroknak adományozzon.⁵¹

3. A rákosmezei végzés

A királyválasztói jog kiteljesedésében a két, talán legfontosabb fordulópont az 1498-as szerződés, valamint a „Rákosi végzések” voltak. 1498. április 24-én szerződés kötött a rendek és II. Ulászló között: a királyt – ha születik – fia követi a trónon. Ha lánya születik és az magyar főúrhoz megy feleségül, akkor azt a királyválasztásnál a rendek kötelesek figyelembe venni. Ha nem születik gyermeke, akkor a rendek választanak maguk közül magyar királyt.⁵² 1505-ben ez az elgondolás továbbfejlődött. Nem tartottak országgyűlést, hanem Rákos mezején gyűltek össze a rendek, ahol a Rákosi végzéssel kijelentették, hogy konföderáció jön létre a köznemesség, a főpapság és a bárói rétegek között, akik együttesen választanak saját keblükből királyt, ha II. Ulászló örökös nélkül hal el.⁵³ A végzés szerint: *„Az ország rémséges szétrongyollása és csúfságos pusztulásra jutása fő okát az idegen királyokban találják, a kik a szittya nép erkölcsait nem tanulták meg, és magánügyeikkel foglalkozva, örömezték nyugalomra, mint fegyverforgatásra adták magokat, s így az ország melléktartományait és végvárait egymás után elvesztették.”* – Vagyis a rendek nem voltak megelégedve az idegen házból jött királyok uralkodásával, nem irányították elég gondosan az országot. *„Nehogy tehát, ha a jelenleg uralkodó király fiörökös nélkül múlték ki e világból, valamelyik idegen fejdelem az országot erőszakosan bitorolja, és örökös szolgálásra vesse: határozzák, hogy valahányszor az ország királyától megfosztatik, és fiörökösei, a kikre törvényhez és szokáshoz képest az ország száll, nem maradnak, idegent királylyá nem választanak; csak ilyenén tisztre alkalmas és*

⁵¹ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 109. o.

⁵² Fraknói Vilmos: Magyarország a mohácsi vész előtt a pápai követek jelentései alapján. Szent István társulat, Budapest 1884. 3. o.

⁵³ Mezey Barna: A magyar állam és jogtörténet forrásai. Osiris Könyvkiadó, Budapest 1998. 37. o.

képes magyart fogadnak el uruk- és királyuknak”. (1505. október 12.)⁵⁴ – Tehát II. Ulászló megszakadása esetén a rendek csak magyar uralkodót választanak meg maguk közül.

Ezzel egyezményesen megvalósult a nemzeti királyválasztás. A döntést azért hívják helyesen végzésnek, mert az királyi hozzájárulás nélkül és nem az országgyűlésen született, amit egyébként is csak a király hívhatna össze. A Rákosi végzés további kikötése volt még, hogy ha valaki idegen országból trónkövetelőt hoz vagy segít, illetve nem kel fel ellene, akkor elveszíti nemességét és jobbágyi rangra süllyed. A rendek közti megegyezés további fontos jellemzője, hogy a korabeli jog szerint, ha a felek szabad akaratukból szerződtek, azt nem lehet megváltoztatni, ebből következik, hogy az országgyűlés sem helyezheti hatályon kívül a Rákosi végzést. Ez kicsit nyersebben megfogalmazva nagyjából annyit jelentett, hogy a királynak semmi köze az ő döntésükhöz, mert bár ő ül a magyar trónon, de az nem az övé.⁵⁵

Hóman szerint ez nem volt más, mint egy Miksa ellenes konföderáció, amelyben tíz főpap, ötvenhárom főúr és százhuszonöt megyei követ kimondta, hogy mivel Magyarország az Árpád-ház alatt nagy volt, idegen uralkodók alatt pedig csak romlásnak indult, ezért ha Ulászló fiú örökös nélkül hal meg, akkor idegen királyt többé nem választanak. Sőt, ezen elképzelés tüztét szította a háttérben Szapolyai is.⁵⁶

Vélhetően további folyománya a Jagellók gyengekező uralmának, hogy regnálásuk alatt a nemesség mind hatalmában, mind számában fokozódott: 1505-ben elsőként sorolták fel törvényben az ország báróit, akik száma lényegesen megnövekedett, majd 1/3-dal lettek többen.⁵⁷

Válaszul a Habsburgok és a Jagellók megkötötték a Jagelló – Habsburg kettős házassági szerződést: 1515-ben Habsburg Miksa kisebbik unokáját, Ferdinándot kötelezte, hogy vegye feleségül II. Lajos cseh és magyar király nővérét, Annát, illetve másik unokája, Mária pedig menjen férjhez II. Lajoshoz. Így a Habsburgok és a Jagellók kölcsönösen biztosították egymásnak a trónutódlást a másik dinasztia kihalása esetére.⁵⁸ Ezzel a megegyezésükkel tulajdonképpen hatályon kívül helyezték a rákos mezei végzéseket.⁵⁹

⁵⁴ Fraknói: Magyarország a mohácsi vész előtt... 6. o.

⁵⁵ Engel – Kristó – Kubinyi: Magyarország története... 351-352. o.

⁵⁶ Hóman Bálint – Szekfü Gyula: Magyar Történet III-VI. (III.) Királyi magyar egyetemi nyomda, Budapest 1936.

⁵⁷ Fügedi Erik: Ispánok, Bárók, Kiskirályok: A középkori magyar arisztokrácia fejlődése. Magvető Könyvkiadó, Budapest 1986. 388-389. o.

⁵⁸ Gonda Imre – Niederhauser Emil: A Habsburgok. Gondolat Könyvkiadó, Budapest 1987. 30-31. o.

⁵⁹ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 123-138. o.

4. A Szent Korona-tan

4.1. Az organikus államelmélet

Werbőczy nem kívánt államelméleti tant alkotni, hanem csak azt kívánta jogösszefoglaló művében igazolni és világosan kifejezésre juttatni a rendi és az uralkodói közjogi jogosultságok lényegi elemeinek kiemelésével és tisztázásával, hogy a nemesi alapjogok tekintetében nemes és báró közt nincsen alapvető jogállásbeli különbség. Végül a későbbi értelmezések szerint ezen felfogásból született meg a Szent Korona-tan. Az organikus felfogás egyházi eredetű: a test, mely az egyházat jelentette, akkor válik politikai tartalmúvá a világi hatalom szempontjából, amikor az ország rendjeinek hatalma és befolyása már valóban akkora, oly annyira meghatározó, hogy valóban az ország testének érezhetik magukat. Zsigmond 1435. március 8-i dekrétumának bevezetőjében ennek megfelelően szerepel: „[...] ugyanezek a főpapjaink, báróink, nemkülönbön országunk nemeseinek egybehangzó tanácsából, akik ugyanennek az országnak az egész testét a távollévők teljhatalmával képviselik [...]”. Hasonlóképpen egy másik 1453-ból való szövegrészben: „[...] Magyarország egész testét képviselő összes főpapok, bárók és országunk nemeseinek kérelmére [...]”.

Az ország teste tehát a rendeket és hatalmukat szimbolizálta, azt a hatalmat, amit elsősorban az országgyűlésen gyakoroltak, és amit maga az országgyűlés jelenített meg, tulajdonképpen az államhatalom egyik leglényegesebb elemét. A rendek a főhatalmat ténylegesen már a királlyal együtt gyakorolták, tehát a Szent Korona jogain osztoztak a királlyal. Ez pedig mindinkább a koronaeszme és az organikus államfelfogás szorosabb összekapcsolódásához vezetett.

4.2. A koronaeszme Szent Korona-tanná fejlődése

A Szent Korona-tan a koronaeszme és az organikus államelmélet egybeolvadásával forrott ki, gyökerei egészen országalapító Szent Istvánhoz, az első szent királyhoz, és annak Szent Koronájához nyúlnak vissza.⁶⁰

A rendek felemelkedésével a király és a Szent Korona személye szétválik, s az utóbbi lesz a magyar állam személyiségének megtestesítője. A XIII-XIV. században a király koronázás által nyeri el méltóságát (*corona nostra regia*), majd a hatalom megosztásakor alakul ki a *sacra corona* önálló hatalma. A

⁶⁰ Tóth Zoltán: „Történetkutatásunk mai állása” körül (A Szent Korona eredetkérdéséhez). Ranschburg Gusztáv Könyvkereskedése, Budapest 1943. 28. o.; Tóth Endre: A magyar koronázási jelvényekről, In: Font Márta – Kajtár István (szerk.): A magyar államiság első ezer éve. Pécsi Tudományegyetem, Pécs 2000. 58. o.

XV. századra a korona lesz minden birtokjogok forrása is, a *ius regium*, azaz a nemesi földbirtokok háramlással visszaszállnak a Szent Koronára. Ez azt jelenti, hogy a korona az államterület birtokosa is.⁶¹ Az organikus államelmélet és a koronaeszme összeolvadásából született meg a Szent Koronába foglalt magyar államfogalom. A rendi befolyás kiteljesedésével a rendek a királlyal közösen gyakorolták az országgyűlésben a korona jogait, s végül ez a két rendszer összekapcsolódásához vezetett, együtt lettek a tényleges *regnum* képviselői. Így jutunk el a Szent Korona-tan kialakulásáig.⁶²

A királyi hatalom a Szent Korona-tan alapján a koronázás által a Szent Koronától nyert erő, mondhatni, mintegy nemzeti felhatalmazás. Ez az Anjouknál is már magától értetődik, de ekkor még a trón a primogenitúra alapján öröklődik, viszont Luxemburgi Zsigmondnál, féléves kimozdítása alatt, ténylegesen a királyi tanács gyakorolja akadály nélkül a Szent Koronából eredő ország-irányítási jogait. Innentől kezdve tehát már nem csak vallási és szokásjogi korlátok érvényesülnek a királlyá választás terén, hanem nemzeti korlátok is, mint a királyválasztás, s utána a rendekkel való közös kormányzás, mert e joguk közösen ered a Szent Koronából.⁶³

Az Árpádok idején az elsőszülöttség, Anjou Lajosnál már az öröklés volt mérvadó, Luxemburgi Zsigmond pedig már az első igazi választott uralkodónk. I. Ulászló szabad nemzeti királyválasztói jog teljes érvényesülése által lett rövid időre királlyá, majd őt V. László követte a trónon, akinek uralkodása alatt a királyválasztói jogot ténylegesen törvénnyel szabályozták: az 1447. évi 30. törvénycikk értelmében „*Ha a király bármely időben meghalna, akkor a főpapok és a báró urak ne vitatkozzanak egymás közt. Hanem az egyes megyékből összehiva bizonyos nemeseket, azokkal egyetértően végezzék el a választást.*” Mátyásnál beteljesedik a választói jog, de törvényes örököse nem lévén, II. Ulászlót az ország jogainak megerősítéséért cserébe választották királlyá, s vele már dinasztia is választott az ország, így II. Lajos öröklési joggal lépett trónra. A háttérben, – mint mindig, most is – megbújtak a Habsburg örökösödési szerződések: Mátyás 1463-as szerződése Habsburg Frigyessel, II. Ulászló 1491. évi szerződése Miksa jogára tekintettel. Mindezeknek elsőként az 1498. évi törvénycikkek, majd az 1505-ös rákosi végzés vette elejét, amelyben a rendek kimondták a nemesség szabad, nemzeti királyválasztói jogát. Ezzel mit sem törődve 1506-ban II. Ulászló megújította Miksa szerződését, majd fia, II. Lajos számára 1515-ben megkötötte a Habsburg–Jagelló kettős házassági

⁶¹ Bónis: Magyar jogtörténet... 166-168. o.

⁶² Bónis: Magyar jogtörténet... 170-171. o.

⁶³ Bónis: Magyar jogtörténet... 175-184. o.

szerződést, melynek értelmében a két uralkodó család kölcsönösen kikötötte a másik trónöröklési jogát a dinasztia kihalásának esetére.

Mindezeket egybevetve megállapíthatjuk, hogy a trónbetöltés módja a dinasztia kihalása esetén a választás, amely a dinasztia fennmaradásának idejére szól, s annak is csak a fiági örökösödésére, továbbá mindehhez szükséges még a rákosi végzés és a Szent Korona-tan értelmében a rendek elismerése és a Szent Koronával való koronázás. 1561-ben még azt is követelte a nemesség, hogy dinasztian belül is ők választhassák a legalkalmasabb fiági leszármazót uralkodójuknak.⁶⁴

4.3. A Szent Korona-tan Werbőczy Hármaskönyvében (HK. I. 1-4.)

A rendi befolyás erősödésével az ország képviselői, az ország testét jelentő rendek, a főhatalmat ténylegesen már a királlyal együtt gyakorolták, tehát osztottak a Szent Korona jogain. Ez pedig mindinkább a koronaeszme és az organikus államfelfogás szorosabb összekapcsolódásához vezetett. A két felfogás egybekapcsolódását, egy sajátos államfogalomba történő feloldását Werbőczy István végezte el. A koronaeszme nála válik ún. Szent Koronattanná, de ez a tan jobbára csak magánjogi tételekkel összefüggésben fogalmazódik meg, következménye mégis az lesz, hogy a tant egy egyedülálló, azt más hasonló államfelfogástól elkülönülő, magyar államfelfogássá emeli.

Werbőczy törekvése tehát nem az volt, hogy közjogi elméletet dolgozzon ki, hanem az a cél vezérelte, hogy bizonyítsa a nemesség egyenlőségét alapvető szabadságaiban és jogaiban a bárókkal és a főpapokkal. Ezért a tan a legfontosabb és első eleme az *una eademque libertas*, az egy és ugyanazon szabadság, vagyis hogy csak egyféle szabadság (nemesség) létezik a főpapok, bárók és nemesek tekintetében, tehát ezek mind egy törvényen és szokáson élnek, eljárásjuk is azonos.⁶⁵

A második elem, hogy miután a magyarok keresztényekké váltak és első királyukat önként megkoronázták, minden nemesítés és birtokadományozás jogát, valamint a teljes főhatalmat az ország Szent Koronájába helyezték, vagyis azt a közösségről a Szent Koronával királyukra ruházták át. A kölcsönös átruházás és viszonyos kapcsolat révén a nemesek választják az uralkodót, az uralkodó pedig a Szent Korona által nemessé tehet.⁶⁶

A tan tételei tehát:

- 1) A magyar állami főhatalom a Szent Koronáé, és csak a korona által a királyé. A király a nemesítés, illetve adományozás jogát, továbbá a

⁶⁴ Bónis: Magyar jogtörténet... 188-194. o.

⁶⁵ Eckhart: Magyar alkotmány és jogtörténet... 102. o.

⁶⁶ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 247. o.

kormányzás, a bíraskodás, és a törvényalkotás hatalmát a Szent Korona útján gyakorolja.

- 2) A főhatalom átruházás révén jutott a Szent Koronára, következésképpen a királyra, vagyis főhatalom gyakorlásának végső oka a nemzet akarata.
- 3) A magyar állami főhatalom megosztott a törvényhozói hatalom gyakorlásában, minthogy a király a törvényhozói hatalmat a nemzet (nemesség) megkérdezésével gyakorolja.
- 4) Minden nemes tagja a Szent Koronának, de a király tesz nemessé, a nemesség egyeteme pedig királlyá, vagyis a király és a nemesség között kölcsönös kapcsolat áll fenn a magyar állam keretében.⁶⁷

A lényegi megállapítás tehát, aminek kifejezésére Werbőczy törekedett, az, hogy minden nemes a Szent Korona tagja. S ezzel kapcsolatban mutatott rá a Szent Korona jelentőségére.⁶⁸

Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy a szerző a Szent Korona-tan kialakításával a következő kétszáz évre egy hatalmi fegyvert ad a nemesség kezébe az idegen Habsburg uralkodókkal szemben, s biztosítja, hogy a nemesség és az ország addig tartsa meg függetlenségét, ameddig csak lehetséges, s egy olyan eszmét hívott életre, amely meghatározta uralkodóink hatalmát és közjogtörténetünk alakulását a következő majd kétszáz évre.

4.4. A Hármaskönyv 1773-as kalocsai újradiadása és a Quadripartitum 1573-as interpolált változata

A Quadripartitum egyik 1573-ból származó interpolált átirata, melyet I. Ferdinánd parancsára állítottak össze,⁶⁹ a király oldaláról és a rendek oldaláról közelítve taglalja a királyválasztás rendi jogát, míg a későbbi interpolációk a lehető legszélesebb körre kiterjedő fiági öröklési jogot vezettek be a trónbetöltés rendjében.⁷⁰

Mindez azzal magyarázható, hogy a kor jogászai mindig arra törekedtek, hogy a Hármaskönyv átiratai az eredeti mondandójának megfeleljenek, míg a Habsburg uralom kiteljesedésével sorsszerűen már nem a királyválasztás, hanem az örökösödési jog kerül előtérbe, némi uralkodói nyomásra. akárcsak I. Ferdinándnál, aki a Tripartitumhoz képest változtatást várt el a Négyeskönyvben, a Habsburg-ház örökösödésének törvényi elismerése céljából.⁷¹ A királyi érdekeket szolgáló ellentervet létrehozására kezdetben

⁶⁷ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 247. o.

⁶⁸ Holub: A magyar alkotmánytörténelem vázlata... 251. o.

⁶⁹ Béli Gábor: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai, In: Máthé Gábor (szerk.): Quadripartitum kézirat azonosítása – NK IV. 1573. Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Budapest 2015. 297. o.

⁷⁰ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 318. o.

⁷¹ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 326 o.

a jogászok nem voltak hajlandóak, mert az ilyen fajta törvényhozás végső soron az országgyűlés hatáskörébe tartozik. Ennek eredményeként a király nem engedte a Négyeskönyv tervezetét az országgyűlés elé terjeszteni, mert nem érte volna el vele célját, a Habsburg örökösödést Magyarország trónján, amelyet elsőként az 1515-ös házassági szerződésre alapozott.⁷²

A továbbiakban az eredeti Hármaskönyv 1773-as kalocsai kiadását és a Négyeskönyv 1573-as interpolált változatát kívánom összehasonlítani a Szent Korona-tan szempontjából.

⁷² Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 330. o.

országglakók által Magyarországnak a legszentebb István király [...], Szent Koronájával kell magát felékesíteni és megkoronáztatni [...], ugyanis az eképpen koronázás előtt, ha királlyá is választották, ha az ország kormányzását gyakorolja is, levelei és javak és birtokjogok adományozásai vagy kegyelem és más örökérvényű ügyek felől adott kiváltságai azonban nem tekinthetők az állandóság erejével és megerősítésével rendelkezőknek [...]”

A többi, későbbi interpoláció Habsburg nyomás hatására a rendek királyválasztói jogát arra a kivételes szükségképpen esetre korlátozta, ha a királynak nincs sem fia, sem oldalági fiági rokona:

„[...] ha van királyi sarj, a főpap, báró meg mágnás urak és Magyarország összes többi nemesei és karai és rendjei az előtte meghalt király elsőszülött fiát, a fiági rokonságból és királyi vérből, mint az ország legközelebbi örökösét, ahogy illő, királyukká koronázzák, viszont, ha királyi ivadéka nincsen, és a fiági rokonságból és királyi vérből oldalágon is mag szakadna, bárki mást, akit akarnak, válasszanak királyukká és fejedelmükké [...]”

Csak abban maradt egyezés az eredetivel és az NK Iv. 1573-ban foglaltakkal, hogy a király a koronázásig a kormányzás jogán kívül a többi említett királyi jogot nem gyakorolhatja.⁷³ Tehát, amint arra már rámutattunk, a későbbi interpolációk tulajdonképpen a formális királyválasztói jogot deklarálták, amely a törvényes királyi leszármazó tekintetében nem jelentett valóságos királyválasztást abban az esetben, ha van a királynak férfi leszármazó törvényes örököse.⁷⁴

A Hármaskönyv és a Négyeskönyv interpolált változatának megvizsgálásból arra a következtetésre juthatunk, hogy minél erősebb volt a Habsburg befolyás és az uralkodói nyomás az országban, annál inkább ez nyomta rá a bélyeget a törvénykönyvre is, ezáltal szorítva háttérbe a nemesség szabad királyválasztói és koronázási jogát, annak végleges eltörléséig.

VII. Út a Habsburgok örökös királyságához

1. A Habsburg trónöröklés a magyar szokásjog ellenében

1.1. I. Ferdinánd

A Habsburgoktól kezdve a német császári korona és a magyar Szent Korona egyazon fizikai személy fejét illették, amely személy nem magából az ország központjából kormányozta a magyar korona tartományait, hanem a német

⁷³ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 316-317. o.

⁷⁴ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 351. o.

császári székhelyről.⁷⁵ „A Habsburg-ház tulajdonképpen már 1526 óta örökli a trónt fiágon, primogenitúra szerint”.⁷⁶

Ebben az időszakban már a királyválasztás sem más, mint jogilag teljesen kiüresített formaság, ennek ellenére a rendek foggal-körömmel ragaszkodtak hozzá, arról nem mondtak le. A megválasztott király a rendek egyébként jelentéktelen felhatalmazása alapján bírta örökölt magyar trónját, de a Szent Koronával való koronázást még mindig csak a rendek tényleges hozzájárulásával nyerhette el, így az némiképp még tartotta közjogi jelentőségét.⁷⁷

„I. Ferdinándtól I. Lipótig – 1526-tól 1655-ig – Miksa kivételével a magyar országgyűlés formálisan választotta Magyarország királyát, helyesebben az 1526-ban megválasztott Ferdinándnak családjából mindig megválasztotta az országgyűlés azt a főherceget, akit az uralkodó király utódjának és magánjogi örökösének a Habsburg-ház törvényei és szokásai szerint kijelölt. [...]”.⁷⁸

II. Lajos halálát követően Habsburg Ferdinánd és Szapolyai János szállt versenybe a magyar trónért. Kezdetben a nemesség Szapolyai oldalán állt, meg is koronázták Székesfehérvárott a Szent Koronával, de ártékelve a török helyzetet, a rendek 1526. december 17-én, a pozsonyi országgyűlésen Szapolyai János koronázását érvénytelenítették, majd december 23-án megkoronázták Habsburg Ferdinándot magyar királlyá. Jól látható, hogy itt már hiába a Szent Korona, egy fenyegető veszély felülírta a vele való koronázásnak az erejét.

A rendek határozatlansága az immár két uralkodóval rendelkező Magyarország meggyengüléséhez és hosszas belviszályokhoz vezetett. Egyik király sem volt hajlandó lemondani a másik javára a magyar királyi címről egészen 1538-ig, amikor a váradi békében Szapolyai lemondott királyi címének örökítéséről maga és örökösei nevében, I. Ferdinánd és örökösei javára, hogy fiának, János Zsigmondnak biztosíthassa az erdélyi fejedelmi címet. Az 1538-as megállapodás teljesen felülírta az 1505-ös végzést.⁷⁹

Az 1538-as váradi béke után, amikor Szapolyai lemondott magyar királyi címéről Ferdinánd javára, azt is rögzítették, hogy halála után nincs helye királyválasztásnak, de kikötötték, hogy I. Ferdinánd halálát követően annak fiát az ország közös megállapodással válassza majd királlyá – *regnum istud communi consensu in regem eligere tenebitur*. Bár ez nem jogosította a rendeket egyébre, mint a kijelölt trónutód jogának deklarálására.⁸⁰

⁷⁵ Thallóczy Lajos: Vázlatok a magyar közigazgatás történetéből, (Különlenyomat a „Jogállam” VIII. évf. I., 2. és 3-ik füzetéből). Budapest 1909. 5. o.

⁷⁶ Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 96. o.

⁷⁷ Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 96-97. o.

⁷⁸ Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 96. o.

⁷⁹ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 162. o.

⁸⁰ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 332. o.

Összességében a hangsúly nem a tényleges joggyakorláson volt, hanem a rendek nem kívántak lemondani a királyválasztás rendjének külső formájáról.⁸¹

Az 1547. évi nagyszombati országgyűlés elismerte Ferdinánd és minden utóda, azaz a Habsburg dinasztia jogát a magyar trónra.⁸² „1547:5. tc: A Karok és Rendei, mondja ez a törvény, magukat nem csak öfelsége, hanem az ő utódai uralmának és hatalmának is minden időre alávetették [magukat]”.⁸³

Ehhez képest egy az 1547. év után nem sokkal készült Quadripartitum tervezetben még azt hangsúlyozták, hogy a királyt a rendek választják.⁸⁴

Ferdinánd uralkodása alatt a rendi dualizmus mérlege a rendek oldaláról a király oldalára mozgott, szinte teljesen átfordult a Jagelló korhoz képest, amelyben egy erőskezü rendiség túlnyomó többségben sikerrel lépett fel a királlyal szemben. Ez a XVI. században már abszolút nem mondható el a magyar nemességről. Mindezt a török expanzió okozta, amelyet a rendiség tehetetlenül nézett végig Mohács bukása után, s rászorulván a segítségre, mindenben engedelmeskedtek Ferdinándnak. Választhattak: török uralom föld nélkül, vagy Habsburg uralom földdel. Tovább súlyosbította a helyzetet, hogy Ferdinánd ténylegesen nem a magyar nemességre támaszkodott döntései meghozatalában, hanem a bécsi titkos tanácsra, amelynek kizárólag osztrák tagjai voltak. Ferdinánd uralkodásával megindult a reménytelen közjogi küzdelem, amelyből négyszáz év alatt kirajzolódik, hogy a nemzet önrendelkezési jogát nem lehet egy külföldi székhelyű uralommal szemben érvényre juttatni, főleg, ha a nemzet léte is ettől az uralomtól függ.⁸⁵

Ferdinánd tehát három lépcsőben erősítette meg és véglegesítette saját és háza uralmát: 1526-ban magyar királlyá koronázták, 1538-ban Szapolyai lemond a javára, majd végül 1547-ben házának örökösödését is elismertette.

1.2. I. Miksa

Ferdinánd fiának, Miksának a megkoronázásához a rendek csak akkor voltak hajlandóak hozzájárulni, ha az hitlevélben biztosítja számukra szabadságjogaikat. 1563. szeptember 8-án Miksa megkoronáztatott magyar királlyá.⁸⁶ A koronázás választás nélkül ment végbe, a Habsburg ház örökösödési elképzelése, jobban mondva szinte már örökösödési joga elsöprő közjogi győzelmet aratott a magyar rendek királyválasztói jogával szemben, ahol a koronázás is kiüresedni látszott. Ferdinánd elérte, hogy fia, Miksa

⁸¹ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 352. o.

⁸² Fraknói: A magyar királyválasztások története... 164. o.

⁸³ Hóman – Szekfű: Magyar Történet III-VI. (III.) IV... 99. o.

⁸⁴ Degré Alajos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Publikon Kiadó, Pécs 2009. 214. o.

⁸⁵ Hóman – Szekfű: Magyar Történet III-VI. (III.) IV... 82, 89, 95. o.

⁸⁶ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 181. o.

koronázása szinte Habsburg családi aktusnak minősüljön, kis túlzással a magyar rendek vendégszereplésével. Az ország családi birtokként való átvételéről beszélhetünk apa és fia között. Sőt: Ferdinánd idején még nádor sem volt.⁸⁷

1.3. I. Rudolf és II. Mátyás

Miksát 1572-ben Rudolf főherceg követte a trónon, akit a rendek szintén nem választhattak, viszont a választói jogról teljesen lemondani sem akartak, ezért köztes lehetőségként közmegegyezéssel tették meg az ország királyának: „*Rudolphum [...], uem ipsi novissimis comitiis unanimes omnium ordinum consensu in regem Hungariae exstulaverunt.*”⁸⁸

1608-ra a rendek annyira megelégték Rudolf uralmát, hogy követelték annak lemondását és öccsét, Mátyást kívánták királyuknak. II. Mátyás – jó érzékkel – a nemesség minden követelését hitlevélben megerősítette, így végül választás útján lett Magyarország uralkodója.⁸⁹ Ezáltal, hogy visszanyúlt a régi szabad királyválasztói és koronázási szokásokhoz, nagyobb eséllyel nyerhette meg magának a rendek szimpátiáját és Habsburg elődeihez képest elismertebb uralkodója lehet az országnak.

Úgy látszott, hogy a rendek mégis valamelyest visszanyerik királyválasztói jogukat, s nem utolsósorban a rendi kiváltságok megerősítésére kötelezhetők ezáltal az uralkodót, mielőtt azt trónra emelték és megkoronázták volna. 1618-ban mégis az 1608-as *antecoronationalis articulusok* – trónbetöltés és a koronázás rendjét és egyéb nemesi közjogi jogosultságokat tartalmazó rendelkezés – ellenére, házon belüli, kezdetben titkos megállapodással jutatták a trónt II. Ferdinándnak.⁹⁰

1.4. II. Ferdinánd, III. Ferdinánd, IV. Ferdinánd

Mátyásnak nem született fiú utódja, így I. Ferdinánd második fiától született ifjú Ferdinánd tűnt a legjobb választásnak, akit Mátyás ajánlatára a rendek elfogadtak királyuknak.⁹¹

II. Ferdinánd trónra emeléséből látszik, hogy a Szent Korona és a koronázás végleg elveszítette közjogi jelentőségét, már csak a látszólagos királyválasztói jog maradt a rendek számára, az is Habsburg uralkodói javaslatra. Hasonlóképpen követte egymást III. és IV. Ferdinánd 1625. november 27-én, illetve 1646. június 16-án. Sajnos az említett Habsburg

⁸⁷ Hóman – Szekfű: Magyar Történet III-VI. (III). IV... 100. o.

⁸⁸ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 333. o.

⁸⁹ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 187-189. o.

⁹⁰ Hóman – Szekfű: Magyar Történet III-VI. (III.). V... 199. o.

⁹¹ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 187-189. o.

uralkodók alatt leáldozott az a nézet, miszerint „a Szent Korona nem a királyé, nem is az uralkodóházá, mint a nyugati népeknél; hanem a magyar államé, melynek legfőbb hatalmát képviseli és annak egészét, a királyt és a nemzetet együtt jelképezi”.⁹²

1.5. I. Lipót

IV. Ferdinánd 1654 nyarán elhunyt, III. Ferdinánd pedig ifjabb, Lipót fiának igyekezett juttatni a magyar trónt. 1655-ben véglegesíteni szeretne volna az örökösödő királyság intézményét, s akadály nem lévén, a rendek elfogadták királyuknak Lipótot.⁹³

Innentől már csak egy hajszál választotta el a rendeket, hogy minden, valaha jelentős közjogi befolyásukat végleg elveszítsék. Az országgyűlés nézete, miszerint a király hatalma a megválasztásából ered, valamint Lipót abszolutista, Istentől eredeztetett hatalmi elképzelése nem fértek össze. Sőt, mivel Magyarországot Ausztria szabadította fel a török uralom alól, ezért az mintegy katonai hódításnak minősül, amely kellő jogalapot szolgáltatott a dinasztia számára, hogy Magyarországra közel örökös tartományi szinten tekintsen.⁹⁴ Továbbá Lipót jogvesztési elmélete (Verwirkungstheorie) szerint a magyarok már a Habsburg uralom elleni lázadózással elvesztették régi kiváltságait, így az állam kormányzásában való részvételi jogait is.⁹⁵

Ez idő tájt már a kiürített választói jog létesítette a mindenkori király és a rendek közötti közjogi kapcsolatot, mivel a királyt a Hármaskönyv I. rész 3. címében megfogalmazott felfogás szerint a közte és a nemesség között fennálló, elválaszthatatlan viszonyos kapcsolat folyamánként illették meg a királyi jogok, amelyeket a Szent Korona által szentesített átruházással szerzett meg és gyakorolhatott. Maga az átruházási aktus pedig a király megválasztásában öltött testet. A Négyeskönyvnek ez a rendelkezése világossá teszi, hogy az örökösödés alapján, vagyis az önjogon gyakorolt királyi hatalom elismerésében a rendek befolyásuk korlátozásának, felszámolásának, ezzel együtt a kizárólagos királyi uralom megvalósításának lehetőségét, még inkább veszélyét látták.⁹⁶

A rendek reménytelenül ragaszkodtak továbbra is a királyválasztói jog fennállásához, hivatkozva az 1547. évi és az 1618. évi országgyűlési nyilatkozatokra, mondván a királyválasztói jogot II, III, IV. Ferdinánd és I. Lipót is mindig elismerte hitlevelében. Továbbá a hitlevelek

⁹² Timon Ákos: A Szent Korona elmélete és a koronázás. Stephaneum Nyomda Rt., Budapest 1920. 35-36. o.

⁹³ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 207-215. o.

⁹⁴ Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 97-98. o.

⁹⁵ Degré: Magyar alkotmány- és jogtörténet... 217. o.

⁹⁶ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 352. o.

megfogalmazásából arra lehet következtetni, hogy a rendek nem kérik, hanem utasítják a királyt az ország rendjének és törvényeinek, szabadságainak megtartására, tehát a jog fennáll.⁹⁷

2. Az 1687. évi törvénycikkek előkészítése

Már II. Ferdinánd végrendelete (1621.) rögzítette a férfiág elsőszülöttségi örökösödési jogát az örökös tartományokban. Magyarországon ezt a török kiűzéséért cserébe látták indokolttá tenni. Ez nem jelentett mást, mint a szabad királyválasztói jog eltörlését, kezdve az 1222. évi Aranybulla 31. *articulus*ának eltörlésével, mely a fegyveres ellenállás jogát biztosította a rendeknek, s amelyet Werbőczy is felvett a nemesség sarkalatos jogai közé. A Habsburg-ház akarata világos volt: I. Józsefet ne választás, hanem örökösödés okán koronázzák a rendek magyar királlyá, s ismerjék el, hogy valójában már 1547-ben lemondtak királyválasztói jogukról, továbbá mondjanak le az ellenállási záradékról, sőt egyezzenek bele egy szűkebb jogokat biztosító hitlevélbe.⁹⁸

A tehetetlenség és a történelem alakulásának köszönhetően a magyarok belátták helyzetüket és elfogadták sorsukat. Ennek jeleként az 1687-es országgyűlésen maguk ajánlották fel a fiági első szülötti trónöröklést, azonban az ellenállási joghoz foggal-körömmel ragaszkodtak, mígnem ez is az ellenmondás jogára süllyed, s végül a rendek mindenről lemondtak, teljes mértékben teret engedtek a királyi akaratnak. Az 1687. évi II. *articulus*ban a török kiűzésére tekintettel kimondták, hogy az 1547-i 5. tc. értelmében Lipót ágának fiági elsőszülöttjét ismerik el magyar királynak és koronázzák meg. „*Nemcsak őfelségének, hanem örökösei uralmának és hatalmának is minden időkre alávetették magukat – non solum majestati suae, sed etiam suorum haeredum imperio, et otestati, in omne tempus subdiderint.*”⁹⁹

A 3. *articulus*ban a spanyol ág örökösödését is elismerték Lipót ágának kihalása esetére, s csak ezt követően száll vissza a nemzetre a királyválasztói joga. A 4. *articulus* az ellenállási záradékot törölte el, ugyanakkor a hitlevél tartalmáról nem született megegyezés, de végül I. József megkoronázásakor az ifjú király csak általánosságban tett ígéretet a nemesi jogok és az ország szabadságjogainak tiszteletben tartására.¹⁰⁰

Szekfü szerint azzal, hogy a Habsburgok egy rendi országgyűlés keretein belül fogadtatták el a magyar rendekkel a ház örökösödési jogát, végül mégis fenntartották a birodalmon belüli magyar különállást, mert az örökösödés joga a többi tartományban más alapokon nyugodott. Továbbá a magyarok a

⁹⁷ Fraknói: A magyar királyválasztások története... 217. o.

⁹⁸ Baranyay: i.m. 103-104. o.

⁹⁹ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 333. o.

¹⁰⁰ Hóman – Szekfü: Magyar Történet III-VI. (III.). V... 367. o.

kijelentést nem Habsburg abszolútikus nyomásra tették, hanem a török kiűzésének hatása alatt.¹⁰¹

Meglátásom szerint Szekfü különbségtétele a Habsburgok abszolútizmusa és a török kiűzése között nem helytálló, mert a Habsburg uralomból következett a török kiűzése, és ezért mintegy hálaként a magyarok kénytelen-kelletlen engedtek a Habsburg örökösödési óhajnak.

3. Az 1687. évi törvénycikkek: a Habsburg örökös királyság elfogadása

Eszterházy Pál nádor sikeresen elfogadtatta a rendekkel a Habsburg elképzelést, ezért forma szerint, hálából a török kiűzéséért, maguk a rendek ajánlották fel az Magyarországot örökös királyságként. I. József nyomban meg is koronáztatott (1687. december 8.) anélkül, hogy az országgyűlés őt királlyá választotta volna. A koronázási esküből kizárták az Aranybulla ellenállási záradékát. A hitlevelet is jócskán szűkebbre szabták, az abszolutista osztrák felfogás nem engedett egyáltalán teret a rendi követeléseknek, csak a formaiságnak megfelelően biztosította az ország törvényeit és jogait, kizárva itt is az ellenállási záradékot és még az elején kiemelve a Habsburgok örökösödési jogát.¹⁰²

Végül, mintegy hadisarcként a magyar nemesség az 1687. évi törvénycikkekben elfogadta a Habsburg-házat Magyarország örökös királyainak (II. tc.)¹⁰³. „A magyar királyi méltóság közhatalmi természetéből természetszerűleg következik, hogy a magyar királyi trón betöltésének módját a király önkényűleg nem állapíthatja meg, mert azt az alkotmány törvényei állapítják meg: 1687. II. III., 1723 I. II. tc.”¹⁰⁴ Az 1687. évi öröklési cikket 1688. január 25-én szentesítették.¹⁰⁵

Az országgyűlés ettől kezdve nem választhatta meg a primogenitúra szabályai szerint következő Habsburg uralkodót, hanem azok immár a Habsburg trónöröklési rendnek megfelelően követték egymást. A koronázás ezután is rendi közreműködéssel ment végbe, de csak mint kiüresedett, egyszerű szokás, a trónbetöltés jelképes kellékeként.

VIII. Összegzés

A Szent Korona közjogi jelentősége a kezdetekre visszanyúlva fennállt és a XV. század második felére teljesedett ki. A korona szakrális ereje, a pápai áldás elnyeréséből ered, midőn a pápa – a császár szándékával egyezően –

¹⁰¹ Hóman – Szekfü: Magyar Történet III-VI. (III.)... 367. o.

¹⁰² Bartoniek: A magyar királykoronázások története... 98-100. o.

¹⁰³ Bálint: A királyi trón betöltésének módja Magyarországon... 11. o.

¹⁰⁴ Bálint: A királyi trón betöltésének módja Magyarországon... 11. o.

¹⁰⁵ Béli: A Négyeskönyv 1573. évi interpolált változata és közjogi megoldásai... 309. o.

jóváhagyását adta Szent Istvánnak királlyá avatásához, hagyományos megfogalmazásban, a pápa koronát adományozott.¹⁰⁶ Ez szolgált további uralkodóink hatalommegszilárdítási törekvéseinek alapjául, és erősödött fel Károly Róbertnél, aki már szent jelzővel illeti a koronát, megágyazva ezzel a koronaeszme megjelenésének és kifejlődésének. Luxemburgi Zsigmondnál jelenik meg a király és rendek viszonyának leképezésére az organikus felfogás és töltődik meg a hatalmi realitások által diktált tartalommal, s utódánál, Habsburg Albertnél a kettő egybeolvadva teljeseedik ki a később Werbőczy István által elemeiben leírt Szent Korona-tanná. Ebből a szempontból sarkalatos pontoknak az 1498. évi törvénycikkek, majd az 1505-ös rákosi végzések számítanak. A sors fintora, hogy e sajátos és egyedi közjogi konstrukció, a Szent Korona-tan, a Habsburg uralkodók alatt veszít fényéből, s az 1687. évi törvénycikkekkel egyik lényegi elemében, a már csak formális szabad királyválasztói jogról történt lemondással voltaképpen kiürül. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy Habsburg uralkodóink is nagy hangsúlyt fektettek arra, hogy utódaikat még saját uralkodásuk idején elfogadtassák a magyar rendekkel, akár kompromisszumok árán is, belátva a Szent Korona általi koronázás mellözhetetlenségét. Ez nem véletlen, hiszen jól értették és érzékelték, hogy a Werbőczy által rendszerbe foglalt magyar szokásjog és annak közjogi vonulata igen erősen él az országban, s e megerősítés nélkül, a rendek teljes elismerése hiányában a stabil birodalmi kapcsolat fenntartása sem biztosítható.

A Szent Korona-tan kifejlődésével és megerősödésével nyerte el jelentőségét a magyar nemesség szabad királyválasztási joga. Fénykorát Luxemburgi Zsigmondtól II. Ulászlóig élte, s ezt követően folyamatosan veszített erejéből, már csak látszatjogként érvényesült a Habsburg uralom alatt, és nyertek nagyobb teret ezzel párhuzamosan a Habsburg nyugati típusú örökösödési szerződések, míg a királyválasztási jog is végleg eltűnt az 1687. évi törvénycikkekkel.

Mindennek már 330 éve. De ahogy Magyarország Alaptörvényében is olvashatjuk, a Nemzeti Hitvallás fenntartja és azonosul azzal a történeti, közjogi előzménnyel, ami államiságunk önazonosságát juttatja kifejezésre és határozza meg: „*Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét*”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Tóth E.: A magyar koronázási jelvényekről... 57-58. o.

¹⁰⁷ Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás.



A felvilágosodás elfeledett polihisztora: Pietro Verri*

I. Témaexponálás és kutatásmódszertan

„Ritkán fordul elő a tudományban, hogy valamely tudományág korszakhatára egyetlen eseményhez lenne köthető, a modernkori büntetőjognál mégis ez történt: az új időbeli szakasz Cesare Beccaria: A büntettről és a büntetésről című művével vette kezdetét.”¹ – E gondolat nyitja egy magyar Egyetemes állam- és jogtörténet tankönyv modern büntetőjogról szóló fejezetét. Hasonló ellentmondás-mentesség tükröződik egy szintén hazai büntetőjog-tankönyv következő soraiból: „Kevés olyan büntetőjogi munkát ismerünk, amelynek hatása a törvényhozásra és a tudomány fejlődésére összehasonlítható lenne Beccaria könyvének hatásával.”²

A büntetőjogi klasszikus iskola kiemelkedő figurájának érdeme vitán felüli. Ugyanakkor több jog-, irodalom-, valamint kultúrtörténeti forrás is árnyaltabb képet fest a XVIII. század második felének szellemi forradalmáról, s annak zászlóvivőiről. A közjogi-politikai tarkaságáról híres Itáliában ez idő tájt működött Pompeo Neri, Pietro és Alessandro Verri – mégis, a Kárpát-medencében e nevek csupán néhány italianistának és történésznek csengenek ismerősen.

Ebből kifolyólag tűztem ki dolgozatom céljául az évszázados jogtörténeti hézagok eltüntetését, különös tekintettel a fent említett, méltán világhírű mű keletkezési körülményeire. Az első fejezetekben előbb az általános itáliai, majd kifejezetten a lombard közjogi, illetve jogtudományi viszonyokat mutatom be. A tanulmány gerinceként Pietro Verrinek, a milánói felvilágosodás hazánkban kevésbé ismert képviselőjének a jogfilozófiáját, valamint jogi témájú műveit elemzem. Zárásként azt vizsgálom, munkássága milyen hatást gyakorolt a kortársakra, illetve a későbbi nemzedékekre Cesare Beccariával összehasonlítva.

Munkám javarészt primer forrásanyagra támaszkodik, különösen igaz ez azokra a fejezetekre, amelyekben a kiválasztott műveket prezentálok. A másodlagos szakirodalomban az idegen nyelvű tanulmányok dominálnak, az

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián az Egyetemes Jogtörténeti Tagozatban 1. helyezést ért el, illetve a HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. különdíjában részesült. Konzulens: Dr. Korsós né Dr. Delacasse Krisztina, adjunktus

¹ Pomogyi László: III. Rész. A modernkori büntetőjog. In: Kisteleki Károly – Lövétei László – Nagyné Szegvári Katalin – Pomogyi László – Rácz Lajos (szerk.): Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor. HVG ORAC Kiadó, Budapest 2002. 423. o.

² Földvári József: Magyar büntetőjog: Általános rész. Osiris Kiadó, Pécs 2004. 99. o.

olasz többség mellett angolul, portugálul, illetve németül. A magyar bibliográfia összetétele azt a szándékot tükrözi, hogy ne kizárólag kortárs szerzőkre hivatkozzak, illetve ne csupán *par excellence* jogtörténeti munkákat vegyek alapul. Következésképpen, dolgozatomban kulcsszava az életfilozófiám is egyben: *interdiszciplinaritás*.

II. Itália és Lombardia a XVIII. században

1. Hatalmi és társadalmi viszonyok a XVIII. századi Itáliában

Míg Angliában a parlamentáris monarchiának, Franciaországban pedig az abszolutizmusnak már a XVII. század második felében sikerült egyedüli államberendezkedésként konszolidálódnia, a közjogi viszonyokat illetően a XVIII. századi Itáliában harsány sokszínűség uralkodott. A véget nem érő összecsapások következtében az egyes területek többször is gazdát cseréltek, így viszonylagos harmónia csak a XVIII. század első felével köszöntött be, amelynek biztosításában a spanyol, valamint az osztrák örökösödési háborút lezáró nemzetközi egyezmények kiemelt fontossággal bírtak. Az 1748-as aacheni béke keretében az itáliai államok száma tizennyolcra tízre csökkent, amelyek nyelvük és hagyományaik mellett közjogi státuszukban is jelentősen különböztek egymástól, így autonóm hercegségek és köztársaságok, Franciaországhoz, valamint Ausztriához tartozó egységek alkották a térséget. A félsziget kiemelkedő színfoltjait jelentette továbbá az Egyházi Állam, illetve a Szárd Királyság, mint a szuverén állam előképei – nem véletlen, hogy a későbbi egységmozgalmak egyik szárnya a Savoia-dinasztiában, a másik pedig a római katolikus egyház fejében látta a politikai egyesítés vezéralakjait.

Mindennek eredményeként az 1750-es évektől a század végéig a politikai viszonyok nyugvópontra jutása stabil háttérrel biztosított a társadalmi és gazdasági helyzet újragondolásához. Mivel a háborús évtizedek folyamatos akadályokat gördítettek a fejlődés elé, a levegőhöz jutó félsziget gyors és mindenre kiterjedő reformokkal kívánta felszámolni az évszázados lemaradást. Kiemelendő paradoxon, hogy a polgári átalakulásra lehetőségük leginkább azoknak a régióknak volt, amelyek idegen nagyhatalmakhoz tartoztak: a Habsburg-fennhatóság alatt álló Lombardiának és a Bourbon-kézen lévő Szicíliai Királyságnak; e területeken belül pedig kifejezetten Milánónak és Nápolynak. Az ellentétes irányokból, azaz egyrészt a korabeli társadalom krémjét alkotó nemesi réteg, valamint a központi kormányzás felől érkező szükségletek és célkitűzések találkozása mentén lettek ezek a városok az olasz felvilágosodás centrumai.

Az akkoriban százharmincezer lakost számláló Milánó például a leggazdagabb itáliai várossá lépett elő, ahol Mária Terézia intézkedései a

leginkább éreztették hatásukat.³ Különféle rendelkezések mutatták, milyen mélyen gyökeredzett az átalakuló nemesség és a monarchia közötti szövetség, ám a gyümölcsöző szimbiózisnak egy hátulütője hamar bebizonyosodott: a magas pozíciókba juttatott, javarészt nemesi származású értelmiségiek ugyan lehetőséget kaptak újító gondolataik gyakorlatba ültetéséhez, a mindenkori uralkodói preferenciáktól függetlenedni mégsem tudtak. Mivel folyamatosan szem előtt kellett tartaniuk, hol ütköznek a reformok a központi érdekekbe, sok elképzelés félkészben valósult meg, parlagon maradt vagy jóval később vált ismertté...⁴

2. A Settecento jogi kultúrája

A közjogi viszonyok gyakori módosulásai jelentősen befolyásolták a jogforrások mennyiségét, valamint minőségét. Az évezredes, toldozott-foltozott római jogi alapokra nehezen épültek a vallás ihlette normák, így ritkán volt zökkenőmentes a római jogi gyökerekkel rendelkező *ius commune* zsidó-keresztény szemléletű értelmezése. Az építmény felsőbb szintjeit a helyi szokásjogok, statútumok, bírói precedensek alkották, tovább színesítve a jogszabályok kavalkádját. Ezen felül az itáliai városállamok túlnyomó többsége hol köztársaságként, hol hercegségként, hol idegen hatalom szatellit egységeként működött, s a különböző berendezkedések eltérő hangsúlyt fektettek a jog egyes területeire.⁵

Mindennek eredményeként a század második felét determináló jogtudományi fejlődést az évszázados széttagoaltságból és háborúskodásból eredő szellemi recesszió előzte meg. Az 1740-es évektől kezdve ugyanakkor olyan bölcselek bukkantak fel, akiknek a munkássága megalapozta a későbbi felvilágosodás jogi dimenzióját. E filozófusok műveiben a hagyományok iránti tisztelet keveredik az objektív szemléletmóddal, amelynek hatására megfogalmazódnak a jogrendszerrel kapcsolatos első kritikák.⁶

A korszak kiemelkedő alakjai között találjuk a modenai születésű Ludovico Antonio Muratorit, aki *A jogtudomány fogyatékoságairól (Dei difetti della Giurisprudenza)* c. tanulmányában elsőként hívja fel a figyelmet egy tömören és világosan megszerkesztett törvénykönyv, mint szakértő jogtudósok és a közjót szem előtt tartó fejedelem közötti kooperáció eredményének fontosságára. Hasonló gondolatokat fejt ki Giuseppe Aurelio di Gennaro A

³ Kis Aladár: Olaszország története 1748 – 1968. Akadémia Kiadó, Budapest 1975. 18-19. o.

⁴ Alberto Asor Rosa: *Storia Europea della Letteratura Italiana*, II. Dalla Decadenza al Risorgimento. Einaudi Kiadó, Torino 2009. 224-228. o.

⁵ Cesare Cantù: *Sul Beccaria e sul diritto penale*. Barbera Kiadó, Firenze 1862. 11-19. o.

⁶ Maria Gigliola Di Renzo Villata: *La critica del diritto giurisprudenziale e le riforme legislative*: [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-critica-del-diritto-giurisprudenziale-e-le-riforme-legislative_\(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-critica-del-diritto-giurisprudenziale-e-le-riforme-legislative_(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Diritto)/) (2016.03.03.)

birói útra terelt ügyek védelmének pontatlanságai (*Viziose maniere del difender le cause nel foro*) c. értekezésében. A nápolyi államférfi elsősorban a jogászság erkölcsi megújulását szorgalmazza, mert – véleménye szerint – a jogalkalmazó, s nem a jogalkotó bír nagyobb befolyással a törvények minőségére. Harmadrészt említeném a toszkán Pompeo Nerit, aki az *Első diskurzus* (*Discorso Primo*) c. esszéjében fejti ki a helyi jognak a jusztinianuszi törvényekkel szembeni primátusával kapcsolatos koncepcióját. Összegzésként elmondható, hogy az 1750-es évekre érezhető ellentmondásosság feszült az eszmevilág és a konkrét valóság között. Egyrészt adott volt egy gondolkodni és cselekedni akaró értelmiségi réteg, amely a több évszázados elszigeteltség után újra a kontinens szellemi vérkeringésébe kívánt és tudott csatlakozni. Másrészt az állami és társadalmi berendezkedés minden dimenzióját átható hiányosságok termékeny talajt szolgáltatottak az újítóknak. E kölcsönhatások találkozásoként jelentek meg a század második felében azok a gondolkodók, akiknek a munkássága korszakalkotó jelentőséggel bírt az itáliai polgári modernizáció kezdeti szakaszában.

A következőkben kifejezetten Lombardiával kívánok foglalkozni. Ahogyan dolgozatom elején utaltam rá, az osztrák örökösödési háború lezárásával új fejezet kezdődött az észak-itáliai régió történelmében. Első lépésként a nemzetközi összecsapások közvetlen következményeit kellett felszámolni; a széleskörű gazdasági válságot, valamint a krízisben gyökerező, s egyre fokozódó kriminalitást. A Habsburg-birodalomba való becsatlakozás megerősítése ugyanakkor elősegítette a több évszázados recesszióból való kilábalást.⁷

1748 után olyan átfogó modernizációs hullám indult meg, amely összbirodalmi szinten éreztette hatását és egyre gyakoribb visszhangra talált a helyi értelmiségiek körében is. A század közepén születtek az első folyóiratok és irodalmi társaságok, amelyek ugyan még nem kötelezték el magukat a felvilágosodás mellett, mégis kimunkálták az önszerveződés és fenntartás alapjait. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű volt az 1756-57-ben publikált *Milánói Gyűjtemény* (*Raccolta Milanese*), mint az első helyi folyóirat, valamint a *Megújultak Társasága* (*Accademia dei Trasformati*), egy alapvetően szépirodalmi kör, amely meghatározó befolyással bírt számos fiatal nemesre, akik a '60-as évek első felében megalakították a maguk csoportját és immáron nyíltan csatlakoztak a felvilágosodás mozgalmához.⁸

⁷ Dino Carpanetto – Giuseppe Ricuperati (szerk.): *L'Italia del Settecento. Crisi, trasformazioni, lumi*. Laterza Kiadó, Roma-Bari 1986. 294-295. o.

⁸ Gaetano Compagnino: *Gli illuministi italiani*. Laterza Kiadó, Bari 1979. 71-72. o.

3. A milánói felvilágosodás: az *Il Caffè* és jogi aspektusai

A Poroszország és Ausztria között dúló hétéves háború utolsó éveiben alakult meg az a milánói értelmiségi kör, amelyet nem lehetett egyik itáliai *accademia*-típushoz sem sorolni. Tagjai nem feltétlenül voltak nemesi származásúak, hiszen egyháziak is csatlakoztak hozzájuk. Egy konkrét korosztály sem képviseltette magát túlnyomó többségben, ugyanis a legidősebb és a legfiatalabb képviselő életkorának különbsége a három évtizedet is meghaladta.⁹ Ezen felül, és ami talán a legfontosabb, nem lehet sommásan szépirodalmi társaságnak nevezni, hiszen az egyes egyének érdeklődési köre a szerencsejátéktól a juszteniánuszi kodifikációig, Galileo Galileitől a törvények szelleméig terjedt.¹⁰ A csoport neve sem mondható éppen szokványosnak: *Accademia dei Pugni*, azaz *Öklök Akadémiája* vagy *Ököltársaság* megnevezésekkel vonult be ti. a magyar szakirodalomba.

Az eltérő származású és foglalkozású tagokat egy közös cél fűzte össze: felzárkóztatni az évszázados szellemi elmaradottsággal küzdő Lombardiát a ráció útjára lépő Nyugat-Európa szintjére. Ennek érdekében gyűltek össze hetente az alapító testvérek, Pietro és Alessandro Verri házában, ahol a legváltozatosabb témájú, de mindig a felvilágosodást érintő szövegeket dolgozták fel, illetve írták meg.¹¹ 1761-62 telétől fogva tetemes mennyiségű monográfia, cikk és vázlat állt a rendelkezésükre, melyeket egy jól szerkesztett logikai sorrendbe rendeztek, majd 1764 és 1766 között újság formájában megjelentettek. Ez a folyóirat az *Il Caffè* címet kapta, mert a témák egy képzeletbeli kávézóban pattantak ki az írók fejéből, valamint úgy tartották, hogy a felvilágosodás – akár egy olasz pörkölésű kávé – felébreszti a szellemet. A tíznaponta megjelenő számok cikkeit végül két vastkos kötetben foglalták össze, s az utolsó simítások 1766 nyarán fejeződtek be.¹²

Már a tartalomjegyzékeket böngészve szembetűnő a szerzők sokoldalúsága, akik egymástól igen eltérő témákat feldolgozva igyekeztek megmutatni az összes arcukat. Kiváló példa erre a kiadvány főszerkesztője, Pietro Verri, aki publikált színházról, irodalomtörténetről, egyéni boldogságkeresésről, kereskedelemről és jogelméletéről is. A folyóirat szellemi atyjaként az ő keze nyomát viselte a cikkek nagy része, de nem kevesebb lelkesedéssel vetette

⁹ 1762-ben a legidősebb tag, Sebastiano Franci 47 évesen csatlakozott, míg a legfiatalabb képviselő, Alessandro Verri 21 éves volt ekkor. A tagok életrajzáról: *Dizionario Biografico degli Italiani*: <http://www.treccani.it/biografico/> (2016.03.01.)

¹⁰ L. Indice. In: *Il Caffè o sia Brevi e Vari Discorsi già distribuiti in fogli periodici*, Tomo II. Pietro Pizzolato Kiadó, Venezia 1766.

¹¹ Compagnino: *Gli illuministi italiani...* 73-74. o.

¹² Marcello Maestro: *Cesare Beccaria e le origini della riforma penale*. Feltrinelli Kiadó, Milano 1977. 53-54. o.

bele magát az írásba nála tizenhárom évvel fiatalabb testvére, Alessandro Verri. Több tucatnyi publikációjukkal szemben Cesare Beccaria csupán hét írással járult hozzá az *Il Caffè* köteteihez, amelyek – meglepő módon – érintetlenül hagyták a jog területét.¹³

A jogi témájú cikkek megformálásában három tag működött közre: a Verri-testvérek, valamint Alfonso Longo. Az elszegényedett nemesi családból származó, s ezért egyházi pályára lépő Longo, valamint a szépirodalomban és katonáskodásban magát egyaránt kipróbáló Pietro mellett egyedül Alessandro Verri rendelkezett jogi végzettséggel.¹⁴ Ennek ellenére a másik két szerző laikusságukat meghazudtoló jártassággal vetette bele magát hol az elmélet, hol a gyakorlat világába. Dolgozatomban központi alakjától, Pietro Verritől A *Törvények értelmezéséről (Sull'interpretazione delle Leggi)*, valamint az *Egy mandarin és egy prókátor dialógusa (Dialogo fra un mandarino e un sollecitatore)* c. cikkeket emelném ki.

Az elsőben a szerző velős és közérthető stílusban mutatja be a felvilágosodás jogértelmezéssel kapcsolatos koncepcióját. Az *Il Caffè* közreműködői közül elsőként deklarálja a jogállam princípiumát, ami kopernikuszi fordulatnak tekinthető az 1760-as évek derekán.¹⁵ Az idősebb Verri másik cikke a kínai és az európai jogrendszer összehasonlítását villantja fel, érintőlegesen kitérve a törvényhozás alanyára, a hitbizomány jelenségére, valamint a hitelezői igények kielégítésére. A megszólalások a főszerkesztőtől megszokott tömör és csípős stílusban követik egymást, pár oldal után eljutva a találkozás csattanójáig.¹⁶

Összegzésképpen az 1761 és 1766 közötti időszak igen mély befolyást gyakorolt az *Ököltársaság* egyes tagjainak írói pályafutására. Pietro Verri *Észrevételek a kínvallatásról (Osservazioni sulla tortura)* c. 1776-os monográfiája, valamint Alessandro Verri *Római éjszakák (Notti romane)* c. szépirodalmi fikciója ugyan évekkel később íródtak, az ötletcsírák mégis ebben a periódusban fogantak meg.¹⁷ Nem beszélve Cesare Beccaria főművéről, *A büntettekről és a büntetésekről (Dei delitti e delle pene)*¹⁸, amely, ahogyan több szakirodalom is alátámasztja, pontosan ezekben az években és pontosan ebben a szellemi környezetben született.

¹³ Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 54-58. o.

¹⁴ Vö.: Dizionario Biografico degli Italiani <http://www.treccani.it/biografico/> (2016.03.01.)

¹⁵ *Il Caffè* Tomo II: „Egyedül a Törvényeké a legédesebb, a legelőnyösebb főhatalom; nem ismernek elfogultságot, sem érzelmeket: szilárdan, változatlanul rendelik mindenkinek ugyanazt.”... 384. o.

¹⁶ *Il Caffè* 1766 Tomo II: *Dialogo fra un Mandarino e un Sollecitatore*... 64-68. o.

¹⁷ Franco Venturi: *Settecento Riformatore*. Einaudi Kiadó, Torino 1969. 720-721. o.

¹⁸ *A delitto büntettet, a peccato bünt jelent*. Vö. Stipta István: Cesare Beccaria és kora. Teljes magyar nyelvű fordítások. In: Tóth J. Zoltán (szerk.): 250 éves a Dei delitti e delle pene. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest 2015. 18-20. o.

III. Pietro Verri munkássága a '60-as években

1. Pietro Verri jogfilozófiája

Pietro Verri volt az Ököltársaság szellemi atyja, az *Il Caffè* folyóirat főszerkesztője és prominens közreműködője, aki bár számos kortársával ellentétben soha nem vált a jogtudomány doktorává, mégis egységes jogi koncepciót alakított ki írói pályafutása során. A fent hivatkozott cikkek mellett ezt bizonyítják hol kisebb, hol nagyobb volumenű tanulmányok is, mint például a *Dicshimnusz a milánói jogrendről* (*Orazione panegirica sulla giurisprudenza milanese*) c. rövid pamphlet, valamint a már említett *Észrevételek a kínvallatásról* c. terjedelmesebb monográfia.

Verri jogfilozófiája különböző forrásokból táplálkozik. Helvétius, Voltaire, Montesquieu, Rousseau sorolhatók a külföldi modellek közé, akiknek jogról alkotott elképzelései kereszteződnek Ludovico Antonio Muratori és Giuseppe Pasquale Cirillo gondolatvilágával. A milánói nemes számára a jog olyan politikai eszköz, amelynek a lehető legnagyobb boldogságot a lehető legteljesebb egyenlőséggel kell közvetítenie. Az utilitarista és egalitárius eszmék szintézise mellett enyhén elitista vonások is megjelennek; a jog alkotója és birtokosa a nemesi vezető réteg, amelynek legfontosabb feladata a törvények nép felé történő közvetítése.

A jogalkotás folyamatát illetően a XVIII. század első felének itáliai jogelméletéből merít; koncepciója szerint a jog csak akkor töltheti be feladatát, ha egyszerű és könnyen érthető. Következésképpen a jusztiniánuszi törvények helyett modern kódexek megalkotását szorgalmazza. A jog célja tehát a közjó minél szélesebb körű megvalósítása, a törvényhozás jelszavai pedig a racionális jogegyszerűsítés és a szakszerű kodifikáció. Ennek tükrében Verri elkötelezett híve volt minden olyan felvilágosult elképzelésnek, amely Itália és Lombardia évszázados elmaradottsága ellen irányult.

Radikális állásfoglalása nem nyerte el apja, a milánói Szenátusban magas rangú pozíciót betöltő Gabriele Verri tetszését, akivel fiatalon szembekerült, s konfliktusuk soha nem oldódott meg igazán. A felvilágosodás eszmevilágába vetett hite mellett Pietro Verri egyrészt azért nem fejezte be jogi tanulmányait, másrészt azért vált a felvilágosodás provokatív szószólójává, mert így kicsinyes bosszút tudott állni maradi apja zsarnokoskodásán.¹⁹

¹⁹ Loredana Garlati: Pietro Verri. [http://www.treccani.it/enciclopedia/pietro-verri_\(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Diritto\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/pietro-verri_(Il_Contributo_italiano_alla_storia_del_Pensiero:_Diritto)/) (2016.03.14.)

2. Paródia és igazság

Pietro Verri jogi témájú tanulmányai két korszakban születtek. Az első természetesen az Ököltársaság működésével esett egybe, a második az 1770-es évek második felére tehető, amikorra eszmerendszere kikristályosodott, így a késői évek gyümölcse lett a fent hivatkozott *Észrevételek a kínvallatásról*. Az ideológiai letisztulást a '60-as évek első felének szárnypróbálgatásai előzték meg. Az *Il Caffè*-ben megjelentetett több mint félszáz cikkén kívül ebben az időben fejezte be *Dicshimnusz a milánói jogrendről* c. pamphletjét,²⁰ amely bár alig éri el a tizenöt oldalt, kiemelkedő jelentőségű nemcsak Verri pályafutása, hanem Cesare Beccaria szakmai fejlődése szempontjából is.²¹

Szerző az *ancient régime*-hez messzemenőig lojális hivatalnok szemszögéből közelíti meg a felvilágosodást, ám a *narrátor* dicshimnuszában érződik a *szerző* ironikus-kritikus állásfoglalása. Monológiában a szűklátókörű csinovnyik magasztalja a milánói törvényeket, s azoknak atyját; a Szenátust, másrésről kegyetlenül ostromozza Voltaire-t, Montesquieu-t és Rousseau-t, akik felforgató eszmékkel mételyezték meg az európai gondolkodást, és akiknek munkássága nyomán az Alpokon túl megindultak a modern kodifikációs munkálatok, sőt, néhol még a kínvallatást is eltörölték! Ennek kapcsán Verri a tortúra célszerűségére is kitér, felsorakoztatva mind a módszer használatát támogató, mind az azt ellenző oldal érveit. A lendületes stílusú gúnyirat gördülékenyen vezeti át az olvasót egyik kérdéskörrel a másikra, a montesquieu-i hatalommegosztás elve és a kínvallatás kriminalisztikai létjogosultságának taglalása mellett Verri hosszan értekezik a lombard régió átalakulóban lévő kereskedelmi struktúrájáról is.

Pietro Verri *Dicshimnusz a milánói jogrendről* c. pamphletje a későbbiekben számos más, jóval részletesebb és strukturáltabb tanulmány alapgondolatát tartalmazza. Az *Il Caffè*-ben megjelenő *A törvények értelmezéséről* c. újságcikkben terjedelmes részt szentel a hatalmi ágak elválasztásának és a bírói törvénnyel való kapcsolatának, amelyről itt csak vázlatosan szól. Az *Észrevételek a kínvallatásról* c. késői értekezésének vezérfonala is e gúnyiratban jelenik meg először. A pamphlet, Pietro Verri és Cesare Beccaria *A büntettekről és a büntetésekről* c. korszakalkotó művének kapcsolatát a következő fejezetben fejtem ki.

²⁰ Garlati: Pietro Verri...

²¹ L. Antonio Vianello: L'Orazione panegirica sulla giurisprudenza milanese. Del Verri tra le fonti del libro 'Dei Delitti e delle Pene'. Giornale Storico della Letteratura Italiana 1938. CXII/334. szám. Torino.

3. Pietro Verri és Cesare Beccaria

Az 1760-as évek első fele az Ököltársaság tagjai számára rendkívül termékeny periódusnak bizonyult, nemcsak Pietro Verrinek a fent bemutatott pamphletje született e produktív években, hanem Cesare Beccaria *A büntettekről és a büntetésekről* c. monográfiája is. Ugyan a korszakalkotó művet közvetlenül a megjelenése után lefordították angolra, majd németre, spanyolra, de rövid időn belül még lengyelre és hollandra is,²² keletkezéstörténetének részletei a külföldi szakirodalom számára kevésbé ismertek. Isidoro Bianchi, Pietro Verri életrajzírója részletesen értekezik arról, hogyan is fogant meg a büntetőjogi reform gondolata a milánói felvilágosodás képviselőinek körében. Alessandro Verri az elítéltek védőügyvédjeként (*protettore dei carcerati*) számos történettel gazdagította az Ököltársaság gyűléseit, hűen lefestve a XVIII. századi börtönviszonyokat. Elbeszéléseinek hatására bátyjában formálódott meg az ötlet, hogy megkéri barátját, Cesare Beccariát, emelje fel a szavát az elkeserítő állapotok ellen.²³

A mű születésével kapcsolatban a XX. század kiemelkedő történésze, Franco Venturi a felvilágosodásról írt könyvében szó szerint idézi Alessandro Verrinek Isidoro Bianchihoz írt levelét. A megfogalmazás pontossága miatt én is követem példáját: „Míg Pietro gróf az ügyeit intézte, addig Beccaria márkival tanulással töltöttük a délutánt... Emlékszem, sokat gondolkodott, mielőtt írni kezdett, s két óránál tovább nem is bírta soha, mindig abbahagyta az írást. Kora este Pietro gróf hazaérkezett. A márki az aznap írtakat felolvasta neki, amin ő olykor változtatott, javíttatott.”²⁴ Pietro Verri pedig akkora hatást gyakorolt a műre, hogy azt Milánóban sokan neki tulajdonították.²⁵

Mindebből természetesen nem következik Beccaria szerzőségének megkérdőjelezése, sokkal inkább művének egyfajta átértékelése. Célszerű elfogadni azt az álláspontot, miszerint az értekezés forradalmisága az ifjú márki szemléletmódjában, s nem az általa kifejtettek újszerűségében áll. Kétség kívül voltak előzmény nélküli, roppant eredeti elképzelései, mint például a halálbüntetés eltörlése, ugyanakkor érdeme sokkal inkább a már megszületett eszmék logikus és precíz szintetizálásában rejlik.²⁶ E tekintetben a *Dicshimnusz a milánói jogrendről* felfogható *A büntettekről és a*

²² Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 49-50. o.

²³ Isidoro Bianchi: Elogio storico di Pietro Verri, scritto dall'abate Isidoro Bianchi. Manini Kiadó, Cremona 1803. 140-142. o.

²⁴ Venturi: Settecento Riformatore... 705. o.

²⁵ Bianchi: Elogio storico di Pietro Verri, scritto dall'abate Isidoro Bianchi... 143-144. o.

²⁶ Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 40. o.

büntetésekről egyik forrásaként is.²⁷ Amíg azonban Verri csupán a sok téma közül az egyikként és meglehetősen laza felépítésben tárgyalja a kínvallatást vagy a hatalmi ágak megosztását, addig barátja ezeket jóval strukturáltabban és gondosabban elemzi, csak úgy, mint a monográfia más tárgyköreit.

Beccaria a tanulmány megszületése után is óriási segítséget kapott az Ököltársaság vezetőjétől. Egyrészt Pietro Verri intézte a nyomdába adás részleteit, másrészt öccsével együtt azonnal fiatal bajtársa pártfogására sietett, amikor a milánói konzervatív körök megtámadták a „felforgató iromány” szerzőjét. A mű körül kibontakozó heves szópárbajba végül Firmian herceg avatkozott bele, akinek a célba vett írás maradéktalanul elnyerte tetszését, így készséggel hívta fel rá Mária Terézia figyelmét is.²⁸ A Habsburg-vezetés kegyelmező ítélete után a könyv Európa-szerte útjára indult, s egy csapásra híressé tette fiatal szerzőjét, ám visszahúzódo természetéből adódóan Beccaria nem sokra becsülte saját hírnevét, s a nyugat-európai körútjáról idő előtt vissza is tért.²⁹

Elrejtőzését sokan az irányában érkezett elismerések meg nem becsüléseként interpretálták. Különösen Pietro Verri hánytorgatta fel hálátlanságát, részben barátja sikere iránti féltékenységből, és egyoldalúan megszakított vele minden kapcsolatot.³⁰ Kölcsönös elhidegülésük, a tagok szakmai előre menetelének szétválása, valamint a kezdetektől jelentkező pénzügyi nehézségek következtében az Ököltársaság folyóirata megszűnt, s az egykor oly termékeny ülések is a múltba veszttek. A sors azonban úgy hozta, néhány tag életpályája később is keresztezte egymást, a '70-es évek elején ugyanis mind az idősebb Verrit, mind Beccariát a milánói Gazdasági Főtanács (*Supremo Consiglio di Economia*) soraiban találjuk, amelyet az *Il Caffè*-ben szintén közreműködő Gian Rinaldo Carli vezetett.³¹ Ebben az évtizedben született az *Észrevételek a kínvallatásról* c. monográfia, Pietro Verri legkidolgozottabb értekezése a jog területéről.

IV. A '70-es évek terméke: Észrevételek a kínvallatásról

1. A mű keletkezéstörténete és felépítése

Pietro Verri *Észrevételek a kínvallatásról*³² c. értekezésének keletkezéstörténetét hármass megközelítés alapján célszerű bemutatni. A

²⁷ L. Vianello: *L'Orazione panegirica sulla giurisprudenza milanese...*

²⁸ Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 41-42. o.

²⁹ Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 59-67. o.

³⁰ Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 76. o.

³¹ Maestro: Cesare Beccaria e le origini della riforma penale... 106-107. o.

³² A mű teljes címe: *Észrevételek a kínvallatásról és különösen azokról a következményekről, amelyeket az 1630-as milánói pestist elméletileg okozó felfestésekkel kapcsolatosan idézett*

tanulmányt ugyanis el kell helyezni a felvilágosodás jogvitáinak rendszerében, továbbá a szűk történelmi kontextusban, azaz a lombard politikai életben, valamint kifejezetten Verri írói életpályáján. A rendszertani, tér- és időbeli elhelyezés segít rávilágítani azokra a pontokra, amelyeken keresztül a tanulmány párbeszédet folytat a '60-as évek szellemi termékeivel, azaz a szerző *Il Caffè*-ben megjelent cikkeivel, a *Dicshimnusszal*, valamint Beccaria halhatatlan művével.

Természetesen nemcsak ők emelték fel a szavukat a XVIII. századi igazságszolgáltatás árnyoldalaival szemben. Nemzetközi vonatkozásban lehetetlen elfeledkezni az osztrák Joseph von Sonnenfels 1775-ben megjelent *Ueber die Abschaffung der Tortur* c. traktátusáról, valamint Voltaire *Prix de la Justice et de l'Humanité* és *Commentaire sur le livre des délits et des peines* c. monográfiáiról. Különösen fontos kiemelni ez utóbbit, amelyben a *Candide* szerzője egyházi bíróságok archívumaiból származó ítélezési túlkapasokat gyűjtött össze. Gyakorlati megközelítése okán a *Commentaire* tekinthető az *Észrevételek* elsődleges forrásának.

A történelmi összefüggéseket tekintve célszerű visszautalni egyrészt a *Dicshimnusz a milánói jogrendszeréről* c. műre, amelyben Verri Anglia és Poroszország példáján keresztül tért ki a kínvallatás eltörlésének kérdésére. Másrészt újfent említésre érdemes Sonnenfels értekezése, amelynek következtében Mária Terézia 1776 januárjában eltörölte a kínvallatást az örökös tartományokban, Magyarországon, illetve az év végén Lengyelországban is.³³ A milánói Szenátus azonban ellenállt reformtörekvéseknek, maga Gabriele Verri volt megbízva a feladattal, hogy a császári interpellációra a negatív választ megadja.³⁴ A konzervatív körök a császárnéval szemben sikert arattak, ám az erőskezű II. Józseffel szemben kudarcot vallottak, aki 1784-ben Lombardiában is eltörölte a tortúrát.³⁵

Pietro Verri írói munkásságát tekintve az *Észrevételek* a késői korszak terméke, amelynek megírásához azonban a szerző már a '60-as évek elején, azaz az Ököltársaság gyűléseinek idején hozzáfogott. Több forrás is alátámasztja, hogy az anyaggyűjtés már 1761-ben megkezdődött, ugyanakkor a végleges változat csak 1776-ban készült el. Jogfilozófiáját tekintve az *Észrevételek*ben Verri rendszerezi és elsimítja azokat a logikai csapongásokat, amelyekből az 1763-as *Dicshimnusz* épült fel. Immáron nem több téma egyidejű bemutatására törekszik azt kockáztatva, hogy végül

elő (*Osservazioni sulla tortura e singolarmente sugli effetti che produsse all'occasione delle unzioni malefiche alle quali si attribui la pestilenza che devastò Milano l'anno 1630*)

³³ Vö. Fayer László (szerk.): Bevezető tanulmány a kínvallatás megszüntetéséről. In: Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye. Budapest 1902. XVI-XXIX. o.

³⁴ Silvia Contarini: Introduzione. In: Pietro Verri: *Osservazioni sulla tortura*. Rizzoli Kiadó, Milano 2006. 5-7. o.

³⁵ Contarini: Introduzione... 240. jegyzet. 142. o.

elmarad az érdemi következtetés levonása, hanem egyetlen tárgykört világít meg több oldalról, átfogó módon, így téve a művet kerek egészzé.³⁶

A '70-es évek derekán született írás megfontolt hangneme cseppet sem emlékeztet az 1763-as pamphlet ironizáló stílusára, amelyben az évtized szellemi kiégése is közrejátszott. A felvilágosodás *âge d'or*-a letűnően volt, és a meg nem valósult utópiák iránt érzett keserédes nosztalgia mellett megjelentek a kiábrándultság első árnyai is. Az általános reményvesztettség ellenére Verri az *Il Caffè* korszakát idéző lelkesedéssel veselkedett neki még egyszer az elavult jogrendszer ostromozásának.

Az *Észrevételek* kiadását a szerző azonban nem élte meg, hiszen a művet saját elhatározásából nem publikálta. Mária Terézia és a milánói Szenátus konfliktusában ugyanis nem akart nyíltan állást foglalni, egyrészt édesapja vezető pozíciója, másrészt saját helyzete miatt. 1765-től a Gazdasági Főtanács (*Supremo Consiglio di Economia*) tagjává, 1772-től pedig a Kincstári Hivatal (*Magistrato Camerale*) alelnökévé választották,³⁷ így meglehetősen rossz fényt vetett volna hírnevére egy maradi szemszögből nézve igen „felforgató témájú” könyv. Aggodalmait Verri *expressis verbis* ki is fejezte öccsének 1777. május 10-én írt levelében: „*Nem érdemes Bécsbe küldeni az írást, amely nyíltan támadná apánk véleményét.*”³⁸ Ennek eredményeként a monográfia először csak 1804-ben került nyomdába, amelyet számos kiadás követett.³⁹

Felépítését tekintve az *Észrevételek* két nagy egységre tagolható. Az első nagy rész a voltaire-i *Commentairet* idéző gyakorlatiassággal mutatja be részletekbe menően az 1630-as milánói pestis alatt indított büntetőeljárást, a szemtanúk leírása alapján felvázolt bűncselekményt, a gyanúsítottak kínvallatását, az ügy bonyolódását, s végül a tettesnek vélt személyek barbár kivégzését. A járvány miatt magából kivetkőzött lakosság szűklátókörűségét Verri igen érzékletesen festi le, több elrettentő példával is alátámasztva, hova vezethet az elvakult fanatizmus. A periratok birtokában hitelesen adja vissza a kínvallatást elszenvedők fájdalmait, szóról szóra idézi mondataikat. A tortúra emberi oldalát páratlan érzékletességgel szemlélteti, így az olvasó teljes mértékben az „eljárás” alá vont személy helyzetébe képzelheti magát.⁴⁰ Ezen a ponton érdemes megemlíteni, hogy a szerzőtől cseppet sem állt távol a pszichológiai megközelítés, Verri ugyanis már az *Il Caffè*-ben is

³⁶ Vö. Barbara Costa – Giorgio Panizza: L'Archivio Verri. Parte seconda. La <<raccolta verriana>>. Fondazione Raffaele Mattioli per la storia del pensiero economico, Milano 2000. 142-156. o.

³⁷ L. Contarini: Introduzione... 33-36. o.

³⁸ Pietro Verri levele Alessandro Verrihez, kelt. 1777.05.10. Idézi: Contarini: Introduzione... 31. o.

³⁹ L. Contarini: Introduzione... 43-44. o.

⁴⁰ Contarini: Introduzione... 20-29. o.

közreműködött ilyen témájú cikkekkel.⁴¹ Ezen túl a '70-es évek elején már névtelenül publikálta *Az öröm és a fájdalom természetéről való értekezés (Discorso sull'indole del piacere e del dolore)* első változatát, amely mű azonban csak 1781-ben került nyomdába, a hasonló jellegű *Boldogságról való értekezés (Discorso sulla Felicità)* c. monográfiával együtt.⁴² Ezek, illetve a korábbiakban felvillantott példák kiválóan szemléltetik, mennyire sokoldalú volt Verri, aki egyformán jártas volt a lélekelemzés világában – is. Az *Észrevételek* második fele elméleti jellegű, amelyben a szerző bemutatja mindegy egyes érvét, amellyel a kínvallatás eltörlése mellett emeli fel a szavát. Részletesen kifejti, hogy a tortúra miért embertelen, miért alkalmatlan az igazság felderítésére, hogy miért tartják alkalmatlannak maguk a törvények és a joggyakorlat is, s hogy miért igazságtalan. Végül megállapítja, hogy „Egyértelműen bizonyítottnak tűnik, hogy a tortúra cseppet sem alkalmas eszköz az igazság felderítésére, sokkal inkább arra, hogy mind a bűnös, mind az ártatlan bűnösnek vallják magukat, következésképpen az igazságot elmossa, semhogy napvilágra hozná.” Ezt követően rövid történeti vázlatot készít a tortúra születéséről, illetve európai elterjedéséről, amelynek kapcsán antológia-szerűen gyűjti össze korábbi korok neves jogtudósait, akik vagy a tortúra mellett, vagy az ellen érveltek. Végezetül nem marad el a kortárs viszonyok bemutatása sem, amelyet személyes jövőbeli reményeinek megfogalmazásával zár.

2. Pietro Verri hatása az utókorra

Egyértelműen nehéz Cesare Beccaria és Pietro Verri két *magnum opus*át összevetni, hiszen Beccaria átfogó jelleggel ír a korabeli büntetőjogi viszonyokról, s ezt az absztrakció szintjén teszi. Bár a tortúrának külön fejezetet szentel, ezt a joggyakorlat árnyoldalai közé helyezi, s nem emeli ki azok közül. Ezzel szemben Verri szűkebb témakörben mozogva, csak a kínvallatással foglalkozik, nem érintve más, Beccaria által részletesen bemutatott kérdést, így – annak aprólékos feldolgozása ellenére – a XVIII. század végének tudományos igényeit igen kismértékben elégítette volna ki. Csak *elégítette volna*, hiszen Verri ezt a monográfiáját nem publikálta, ahogyan a *Dicshimnusz*t sem. A lombard vezetéshez kötődő személyes és szakmai érintettségének ismeretében érthető, hogy ő miért nem lett olyan híres, mint Cesare Beccaria, s bár az utókor igyekezett ezen az aránytalanságon változtatni, az *Il Caffè* atyja sosem tett szert volt barátjához hasonló nemzetközi ismertségre. Ennek ellenére a büntetőjog-tudományra gyakorolt közvetett hatása mégis jelentős, ahogyan azt *A büntettekéről és*

⁴¹ Vö. *Il Caffè* o sia Brevi e Vari Discorsi già distribuiti in fogli periodici, Tomi I-II...

⁴² L. Verri műveiről: Contarini: Introduzione... 33-36. o.

büntetésekről keletkezéstörténetével kapcsolatban kifejtettem. Az *Észrevételek* egyébként jelentős befolyással bírt a XIX. századi itáliai kultúrára – bár inkább irodalmi, semmint jogtudományi szempontból.

A Verri által feldolgozott 1630-as pestis ugyanis az 1800-as évek és az egész itáliai-olasz irodalom első és az Appennini-félsziget legismertebb regényírójának, Alessandro Manzoniinak is felkeltette az érdeklődését. Manzoni 1823-ban adta ki a világhírű *A Jegyesek (I Promessi Sposi)* első változatát *Fermo és Lucia (Fermo e Lucia)* címmel, amelyben igen hosszasan értekezik a járványról. Az 1840–42-es átdolgozás során azonban célszerűnek látta ezt a részt kiemelni a regényből és külön publikálni, így született *Az Infámis Oszlop története (La storia della Colonna Infame)*, amelyben Manzoni is görcső alá veszi a pestis alatt indított büntető eljárást, folyamatos reflektál a Verri-műre,⁴³ elismerve a nagy előd jelentőségét: „*Végezetül jött Pietro Verri, az első (...), aki az ártatlanok számára (...) az amennyire kései, olyannyira szükséges együttérzést megkövetelte.*”⁴⁴

Ezáltal, megkésve bár, de Pietro Verri, az Ököltársaság alapítója, az *Il Caffè* főszerkesztője, Cesare Beccaria láthatatlan mentora, a milánói felvilágosodás kétségkívül legkiemelkedőbb személyisége mégis elnyerte méltó jutalmát, azt az elismertséget, ami életében íróként csak részben adatott meg neki, hiszen közgazdaságtani értekezései, mint például *A kereskedelem elemei (Elementi di Commercio)* vagy a *Történelmi feljegyzések a Milánói Állam gazdaságáról (Memorie Storiche sulla Economia Pubblica dello Stato di Milano)* a nemzetközi porondon is ismertekké és elismertekké váltak. Ezért is tekintem Pietro Verrit a XVIII. században elinduló jogi modernizáció egyik legsokoldalúbb gondolkodójának.

V. Összegzés

Dolgozatomban igyekeztem Pietro Verri jogi munkásságát kellő részletességgel bemutatni. Úgy gondolom, érdeme messze meghaladja az Appennini-félsziget határait, ezért is utaltam a címben kizárólag a felvilágosodásra, *milánói*, *lombard* vagy *itáliai* jelző nélkül. *Elfeledett polihisztornak* tartom, hiszen bár jogi témájú művei kevésbé ismertek, közgazdaságtani tételei jóval nagyobb népszerűsége tettek szert. A dolgozatban bemutatott cikkek és tanulmányok egyöntetűen és egyértelműen alátámasztják, szerzőjük mennyire jártas volt a különböző jogágakban, így például a büntető eljárásjog mellett az alkotmányjogban is. Ezen felül már csak rövid utalást szeretnék tenni széles érdeklődési körének egyéb irányaira, amelyekre számos példát is hoztam.

⁴³ Alessandro Manzoni: *La storia della Colonna Infame. Testo didattico con schede di approfondimento* a cura di A. Jacomuzzi. Einaudi Kiadó, Torino 2010. 1. o.

⁴⁴ Manzoni: *La storia della Colonna Infame...* 113. o.

Az *elfeledett* jelző munkamódszeremet is nagymértékben determinálta, hiszen Verri műveit illetően magyar nyelvű forrás egyáltalán nem állt a rendelkezésemre. Olasz-portugál szakos bölcsészként az újlatin nyelvekben való jártasságom jelentősen megkönnyítette a feldolgozandó szövegek interpretálását, szakfordítói háttérismereteimet pedig a leglényegesebb gondolatok magyar nyelvre történő átültetése során kamatoztathattam. A téma egzotikumba hajló egyedisége a jogtörténetinél sokkal nyitottabb szemléletmódot követelt meg, így az interdiszciplináris megközelítésre már a kezdetektől tudatosan törekedtem.

Véleményem szerint mind a feldolgozott témakör, mind a választott perspektíva olyan nívóvumnak számít, amellyel sikerült a hazai tudományos körök érdeklődését felkeltenem az Appennini-félsziget jogi kultúrája iránt. Emellett őszintén remélem, hogy a közeljövőben a Dante nyelvén beszélőknél szélesebb közönség is olvashatja a fent idézett műveket, amelyek tartalmilag és stilisztikailag is méltán vetekedhetnek a kortárs tanulmányokkal.

Munkámat egy Verri-idézettel zárom, amely remek összegzése nemcsak a fent bemutatott témának, hanem valamennyi olyan ember életének is, aki saját országának tudományos fejlődéséhez igyekszik hozzátenni: *“Gli uomini di lettere hanno maggiore influenza nel destino delle generazioni venturose di quanto ne abbiano gli stessi monarchi sugli uomini viventi”,* amely – számtalanszor újragondolt – fordításomban annyit tesz, hogy *„Az eljövendő nemzedékek sorsát sokkal inkább a kiművelt emberfők alakítják, semmint a koronás fők, akik pusztán a jelenen uralkodnak.”*

Niklai Patrícia Dominika

Oktatáspolitikai – egyházi érdekérvényesítés Ausztriában és Magyarországon a XIX. század második felében*

I. A vizsgálat tárgya és módszere

Dolgozatom tárgya az egyházak oktatáspolitikára gyakorolt befolyása Ausztriában és Magyarországon, illetve az Osztrák-Magyar Monarchiában a XIX. század második felében. A kutatás jelentősége, hogy a korszakban az oktatás korszerűsítése egyrészt kiemelkedő helyen szerepelt mind az osztrák, mind a magyar törekvések sorában, másrészt azonban számtalan vita alakult ki jellegét illetően, így – bár jelentős eredményeket értek el a modernizáció során az osztrák és a magyar területeken is – legtöbbször megosztotta a közvéleményt, széleskörű egyházi és társadalmi mozgalmakat kiváltva.

A felekezetek oktatáshoz való viszonyát alapvetően három szempontból lehet megközelíteni. Egyrészt maga az oktatási intézmény lehet egyházi vagy állami fenntartású; másrészt – amennyiben állami – vizsgálható, hogy létezik-e kötelező vagy fakultatív hitoktatás, illetve ezt mennyiben bízzák az egyházra. A kutatási területet szűkítve elsősorban a közoktatásra koncentráltam, bár a középiskolák és az egyetemek reformja is szerepelt a korszak törekvései között; ezek folyamatáról a feldolgozott minisztertanácsi jegyzőkönyvek részletesen beszámolnak. Azonban úgy vélem, részletes feldolgozásuk önálló munkát igényel, melyet a későbbiek során szeretnék megvalósítani.

Jelenlegi kutatásom előzménye a XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferenciára készített dolgozatom, melyben a vallásszabadsággal, az állam és az egyház viszonyával, illetve a felekezeti jogegyenlőség kérdésével foglalkoztam (A vallás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága az Osztrák Császárságban, 1848-1867). Ezt a kutatást fejlesztettem tovább a téma egy újabb szeletét kiemelve, az osztrák és a magyar fejlődés összehasonlításával. A feldolgozás során elsősorban német, másodsorban magyar nyelvű szakirodalmat használtam fel, illetve a források között helyet kaptak az osztrák minisztertanács jegyzőkönyvei is, amelyeket az elmúlt években folyamatosan publikáltak német nyelven. A magyar jogtörténet-

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián az Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tagozatban különdíjat ért el. Konzulens: Dr. Herger Csabáné egyetemi docens

tudományban e források egyelőre kevésbé ismertek, így feltárásuk novumnak számít.

A területi meghatározás során a magyar és az osztrák területek közötti szoros, de korszakonként eltérő jellegű közjogi kapcsolatot vettem figyelembe. Az oktatás kérdéséről a neoabszolutista korszakban Bécsből, a Monarchia fennállása idején önállóan döntöttek. A XIX. század második felében Ausztria és Magyarország kapcsolata többféle formát öltött a politikai rendszer változásai mentén. A téma feldolgozása során arra kerestem választ, mennyire befolyásolta ennek a közjogi kapcsolatnak a jellege az egyházi érdekérvényesítést az oktatáspolitikában. A dolgozat felépítését ennek megfelelően határoztam meg: először a közös előzményeket vázoltam fel a jozefinizmus korától kezdve, majd az 1848-as forradalmi év törekvéseit vettem össze a Lajtán túli és inneni területeken, ezután a neoabszolutizmus legfontosabb dokumentumát, a *Szentszékkal* kötött konkordátumot és a kiegyezéshez közeledve a változó politika hatásait vizsgáltam. Az Osztrák-Magyar Monarchia létrejöttéhez kapcsolódó *Decemberi Alkotmány*, majd ennek rendelkezéseit kibontakoztató *Májusi Törvények* bemutatásával haladtam tovább. Az elemzést az 1868-69-ben kiadott osztrák és magyar oktatási törvények összehasonlításával folytattam, melyek magukban foglalták az előző évek oktatásra vonatkozó vitáinak eredményeit. A század végének egyházügyi rendelkezéseit, a liberális és konzervatív erők vitáit, és az osztrák bírósági gyakorlatot részletezve zártam le a korszak vizsgálatát. Másik fő kérdésem az volt, hogy az osztrák és a magyar fejlődés mennyiben különbözött egymástól, illetve a kettő összehasonlításából milyen következtetések vonhatók le.

Munkám nívója – a jegyzőkönyvek feldolgozása mellett –, hogy a XIX. század polgári átalakulásának folyamatát, melynek keretében a népoktatás korszerűsítését is célul tűzték ki, az egyházak szemszögéből mutatom be, az osztrák és a magyar szabályozás közötti összehasonlító jogtörténeti igénnyel. A felekezetek oldalán a laicizáció elleni küzdelem és befolyásuk megőrzése érdekében jelentkező törekvések elemzése mellett vizsgáltam a társadalmi és kormányzati erők álláspontját, ehhez elsődleges forrásként minisztertanácsi jegyzőkönyveket és országgyűlési felszólalásokat használva, a korszak törekvéseinek hullámmását érzékeltetve.

II. Előzmények: a felvilágosult abszolutizmus kora és a reformkor

A XIX. század második felének politikusai többször hivatkoztak – mind pozitív, mind negatív értelemben – a felvilágosult abszolutizmus korának oktatási rendszerére. A vizsgált korszak törekvései visszanyúlnak erre az időszakra, így a folyamat megértéséhez fontosnak tartom az előzmények ismertetését.

A XVIII. századi Habsburg Birodalomban – ahogy előtte hosszú időn keresztül – az egyház gondoskodott az oktatásról. Azonban a század második felének uralkodói, *Mária Terézia* és *II. József* a felvilágosult abszolutizmus jegyében modernizálásra törekedtek, céljuk az állami irányítás volt; szükség volt az oktatási és nevelési rendszer megújítására is annak érdekében, hogy szakemberek segítsék elő a birodalom előrehaladását. A korszak jeles személyisége, *Joseph Sonnenfels* is alátámasztotta az állami részvétel igényét az oktatás területén, hangsúlyozva, hogy az oktatás minőségétől függ az alattvalók képzettsége,¹ így az állam befolyása alá vonhatja a közoktatást. Az oktatás modernizálásának alapelveit a kor másik neves jogtudósa, *Anton Karl Martini* foglalta össze. Ezek között említette – ahogyan közel száz évvel később *Eötvös József* is, azzal az eltéréssel, hogy ő a kor eszméinek megfelelően az alattvaló kifejezés helyett állampolgárt említett – a jó kereszténnyé és jó alattvalóvá nevelést, mint az egyház és az állam közös feladatát. Ő is kiemelte a nevelés és annak egységessége fontos szerepét az állam jövőjében.² Jogtudósaira hivatkozva *Mária Terézia* az 1777. évi *Ratio Educationis* kiadásával állami felügyelet alatt álló, egységes népoktatási rendszert alakított ki.

II. József folytatta az iskolarendszer egységesítését, állami oktatásra törekedett, ugyanakkor lényegében megtartotta a korábbi egyházi vonásokat is. Igyekezett növelni a képesítéssel rendelkező tanárok számát, illetve szigorítani a tankötelezettséget. A tolerancia jegyében megengedte az evangélikus, ortodox és zsidó felekezeteknek is az iskolaalapítást, de e felekezetekhez tartozó gyermekek járhattak a katolikus iskolákba is. Az iskolák feletti felügyeletet közösen látta el egy szakképzett állami kerületi biztos és az egyház.

A XIX. század elején, *I. Ferenc* császár uralkodása alatt az egyház ismét erős befolyást gyakorolt az iskolák felett. Az uralkodó 1805-ben a közoktatás területét teljes egészében az egyháztanácsra bízta, amely így dönthetett tankönyvekről, tanrendről, illetve fegyelmi jogkört gyakorolt a tanárok és a diákok felett. A püspökök teljes és közvetlen befolyása alatt álltak a katolikus iskolák, emellett a nem katolikus iskolákat is ellenőrizték a vallásoktatás kivételével. Utóbbiak ekkor igen alacsony számban léteztek, 1%-a volt nem katolikus az iskoláknak. Ez az arány 1847-re valamivel nőtt, az ekkor fennálló 18.499 iskolának 2%-a volt nem katolikus, azonban 98% továbbra is katolikus befolyás alatt állt.³

¹ Mészáros István: Az iskolaügy története Magyarországon 996-1777 között. Akadémia Kiadó, Budapest 1981. 633. o.

² Mészáros: Az iskolaügy története Magyarországon 996-1777 között... 649-650. o.

³ Peter Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien. In: Adam Wandruszka – Peter Urbanitsch (szerk.): Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Band IV: Die Konfessionen. Verlag Rombach, Wien 1985. 11-13. o.

A felekezeti oktatás uralkodó jellegét mutatta, hogy a tanítóképzők többsége katolikus, protestáns, görögkeleti és görögkatolikus egyházi fenntartással működött. Ugyan az állam szintén rendelkezett tanítóképzőkkel, de a katolikus vallás államvallási pozíciójából adódóan ezek is katolikus jelleggel működtek.

A XIX. század meghatározó magyar politikusai, mint *Kossuth Lajos*, *Deák Ferenc* és *Eötvös József* már a reformkorban felemelték hangjukat a népoktatás korszerűsítése, a vallásszabadság biztosítása és a felekezeti jogegyenlőség érdekében. Az 1843/44-es országgyűlés tervezetet dolgozott ki az oktatás tárgyában, amely azonban ezen a szinten megrekedt.⁴

A kérdés rendezésének fontossága Ausztriában is napirendre került már a *Vormärz* időszakában, azonban ekkor még nem valósult meg. A reformokkal kapcsolatban *Franz Freiherr von Sommaruga* oktatásügyi miniszter lépett fel, bár az első törekvések elsősorban a felsőoktatásra vonatkoztak.

III. Az 1848. évi törekvések

A forradalomhoz közeledve kiéleződtek a konfliktusok, és a magyar nemzet, illetve osztrák szempontból a birodalom egységének érdekében lépéseket kellett tenni, hogy az elsősorban vallási eltérésekből adódó nézeteltéréseket kiküszöböljék.⁵ A szabadelvű gondolkodók többségbe kerülése meglátszik már a magyar 1847/48-as országgyűlési küldöttek követi utasításain is. A vallás kérdésének rendezését liberális elvek mentén képzelték el.⁶ A liberálisok az egyik oldalon a klerikusok háttérbe szorítását és a katolikus egyház előjogainak megszüntetését szorgalmazták. A másik oldalon felerősödött a katolikus egyház autonómia iránti igénye, ennek kapcsán a világi beavatkozást csak külső ügyek esetében tartották lehetségesnek, melyek közé tartozott az oktatásügy is. A katolikusok autonómiájukat a többi felekezettel és az állammal szemben kívánták érvényre juttatni a pápa és a püspökök hatáskörének megtartása mellett.⁷

⁴ Nagyné Szegvári Katalin: A nők művelődési jogaiért folytatott harc hazánkban (1777-1918). Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1969. 47. o.

⁵ Csizmadia Andor: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban. Akadémia Kiadó, Budapest 1966. 76-77. o.

⁶ Zeller Árpád: A magyar egyházpolitika 1847-1894. Boruth E. Könyvnyomdája, Budapest 1894. 1-2. o.

⁷ Hergler Csabáné: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest 2010. 141. o.

1. Osztrák területek

1.1. Az alkotmányozás részeredményei

Bár az 1848-as reformsorozat főbb célkitűzései között szerepelt a közoktatás rendszerének átalakítása, jelentősebb változások ezen a területen ekkor még nem történtek. Általános alapelveket azonban lefektettek, így a kötelező tantárgyakat is meghatározták, melyek között a vallásoktatás is szerepelt. A törekvések során jelentős szerepe volt *Franz Serafin Exner* professzornak, aki az iskolák irányítását egy tanárokból álló iskolai bizottságon keresztül képzelte el.⁸

A *Kremsieri Tervezet* széleskörűen rendelkezett az állampolgárok jogairól. Ezek között szólt a vallásszabadságról és a tanszabadságról. Az állampolgárok jogai és kötelezettségei függetlenek a vallási meggyőződéstől, így oktatásuk között sem tett különbséget a tervezet. Kimondta, hogy minden állampolgár számára biztosítani kell az elégséges oktatást közös intézményekben, melyek felett egyetlen vallásközösség sem bírhat döntő befolyással. Bár a tervezet a korszellemnek megfelelő volt, *Ferenc József* trónra kerülésével megakasztotta a kodifikációt, és 1849. március 4-én oktroj útján, császári pátenssel adott – az egységes rendezés és centralizáció elvének megfelelően – az egész birodalomra kiterjedő hatállyal alkotmányt.

Az *Olmützi Alkotmány* (más néven *Márciusi Alkotmány*) tervezetének szövegével több napon keresztül foglalkozott a minisztertanács. A téma szempontjából a vallásszabadsággal és az oktatással, illetve hitoktatással foglalkozó szakaszok módosítása a leglényegesebb a 1849. február 20-i minisztertanácsi ülésen. Ez alapján a katolikus egyház kiemelten szerepelt, tehát a vallásoktatásról való rendelkezés során fontosnak tartották külön hangsúlyozni, hogy a vallásoktatás nem csupán az adott felekezet feladata, de a katolikus ifjúság neveléséért a katolikus egyház felelős. Ezt a katolikusok meghatározó számával indokolták.⁹

Az állampolgárok jogairól egy az alkotmányhoz csatolt pátensben rendelkeztek, mely azonban csak a ciszlajtán területen volt hatályos. Ez alapján minden törvényesen elismert egyház az oktatási, kulturális, vallási alapok birtokában maradhat, illetve használhatja azokat, az állami törvények keretei között. A *Kremsieri Tervezethez* hasonlóan itt is meghatározták, hogy mindenki – aki erre való képesítését megfelelően igazolja – alapíthat oktatási

⁸ Helmut Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens*. Band IV: Von 1848 bis zum Ende der Monarchie. Österreichischer Bundesverlag, Wien 1986. 107-108.

⁹ Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867, Abteilung II, Das Ministerium Schwarzenberg, Band 1, 1848. 12. 5. – 1850. 1. 7., Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2002, MR v. 20. 2. 1849.

intézményt, valamint ezek számára adományozhat. A népoktatást szintén nyilvános intézményekben határozta meg. A vallásoktatásról az adott felekezet volt köteles gondoskodni, azonban az oktatás és nevelés felett az állam főfelügyeletet gyakorolt. Mivel az alkotmány intézményeit nem állították fel, a gyakorlatban e rendelkezések megvalósítása hiányos volt.¹⁰

1.2. A katolikus püspöki konferencia és a minisztertanács

Az egyházi szabadság támogatói közé tartoztak *Friedrich Schwarzenberg* és *Josef Othmar von Rauscher* hercegérsekek, akiknek vezető szerepük volt az *Olmützi Alkotmány* kihirdetése után összehívott püspöki gyűlésen is (1849. április 29. – június 20.), melyet *Schwarzenberg* vezetett le. A konferencia célja az volt, hogy az egyház jogállását megvitassák és a jövőre nézve a kormányzat egyházpolitikájának kereteit egy a *Szentszékkal* kötött konkordátumban lefektessék. Az egyházi eljáróknak tehát lehetősége nyílt megfogalmazni kéréseiket a kormányzat felé.

A püspöki konferencia főbb témái közé tartozott a tanulmányi- és oktatási alap és az oktatásügyek mellett a házasság, egyházi igazgatás, egyházi hivatalok, istentisztelet, kolostorok ügyei és egyházi illetékesség.¹¹ Követelték az alapok feletti tulajdonjogot, illetve részvételük biztosítását ezek kezelésében. Hangsúlyozták, hogy a jezsuita rend vagyonát a katolikus iskolákra kell fordítani, ellenezték a nem katolikus oktatóknak az abból való alkalmazását és fizetését. A püspökök fenn akarták tartani befolyásukat a tanárok kinevezése felett. A teológiaoktatáshoz új tantervet javasoltak. Véleményük szerint a vallásoktatás irányítását és felügyeletét minden iskolában az egyháznak kell ellátnia.

A bécsi püspöki gyűléssel kapcsolatban az április 26-i minisztertanácsai ülésen tárgyalták az egyházügyi kérdéseket. Ezek közé tartozott az egyház oktatásában való teljes szabadsága, az egyházi utánpótlás képzése. Az állam felügyeleti jogának gyakorolását vetítették elő mind az egyházi, mind a világi tanítók képzése felett. Fontosnak tartották a püspökök véleményének kikérését a vallásoktatók kinevezésével és az erre való befolyásukkal kapcsolatban. A vallásoktatást – ahogyan korábban is – a lelkész feladataként határozták meg, ugyanakkor a népoktatási intézményeket nem szerették volna egyházi kézben hagyni. Ezen felül több pontban rendelkeztek még az egyházat érintő megtárgyalandó kérdésekről, így többek között a vallási alapok helyzetéről és az egyházi vagyon feletti rendelkezési jogról. A *Szentszékkal* való kapcsolattartás és egyéb viszonyaik rendezése tekintetében már ekkor napirendre került a konkordátum megkötésének lehetősége. A

¹⁰ Eduard Hosp: Kirche in Österreich im Vormärz. Verlag Herold, Wien-München 1971. 222. o.

¹¹ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 23-24. o.

minisztertanácsi ülés zárásaként a pontok egyeztetését *Schwarzenberg* hercegérsekre és *Bach* igazságügy miniszterre bízta. A kormány és a püspöki gyűlés közötti közvetítőnek *Pratobevera* bárót választotta a minisztertanács.¹²

A május 2-i minisztertanácsi ülésen *Bach* arról számolt be, hogy a püspökök, akiket a kormányzati tárgyalásról is értesíteni fog, megfogalmazták javaslataikat.¹³ A püspöki konferencia eredményeként létrehozott beadványok közül az ötödik kifejezetten az oktatással volt kapcsolatos. A június 15-i beadványban megfogalmazták, hogy az egyház döntsön az egyházi tanárokról, illetve befolyást gyakoroljon a katolikus iskolák felett.

A vallás- és közoktatásügyi minisztériumot 1849. július 28-án a katolikus *Leo von Thun-Hohenstein* gróf vette át, aki 1850 januárjában a püspöki konferencia beadványait a minisztertanács elé terjesztette.¹⁴ Úgy gondolta, hogy az ebben foglalt kívánságaik nagyrészt megfelelőek. Ezután a minisztertanács több alkalommal értekezett a kérdésről, azonban nem született kézzelfogható eredmény márciusig. A kultuszminiszter végül egyéni kezdeményezéssel a császárhoz fordult. A március 14-i ülést *Ferenc József* elnökle alatt tartották, ennek alkalmával a püspöki kezdeményezéseket újra megvitaták. Az uralkodó felhatalmazta a kultuszminisztert a tervezet szerkesztésére, amely magában foglalta többek között az oktatási ügyeket is.¹⁵ Ezt egy héttel később *Thun* a minisztertanács elé terjesztette, és kisebb változtatásokkal el is fogadták.¹⁶

Ennek eredményeképpen született meg az április 7-i rendelet az egyház ügyeinek rendezéséről, és az április 13-i rendelet az oktatáshoz kapcsolódóan.¹⁷ Ezek által a szabad kapcsolattartás a *Szentszékkel* biztosítva volt, kimondták az egyházi illetékességet egyházi személyek felett, illetve az egyházi ügyekben való tanítási jogosultságot püspöki engedélyhez kötötték. A rendelkezések a birodalom minden olyan területén hatályosak voltak, amelyekre az *Olmützi Alkotmány* kiterjedt. Ezzel a püspöki konferencia követeléseit jelentős részben teljesítették.¹⁸ Az állam és az egyház viszonyát továbbra sem rendezték teljes egészében, bár *Thun* további miniszteri rendeleteket és a pápával kötött megállapodást helyezett kilátásba.

¹² Die Protokolle (1848. 12. 5. – 1850. 1. 7. 1848.), MR v. 26-27. 4. 1849.

¹³ Die Protokolle (1848. 12. 5. – 1850. 1. 7. 1848.), MR v. 2. 5. 1849.

¹⁴ Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867, Abteilung II, Das Ministerium Schwarzenberg, Band 2, 1850. 1. 8. – 1850. 4. 30., Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2005, MR v. 15-17. 1. 1850.

¹⁵ Die Protokolle (1850. 1. 8. – 1850. 4. 30.), MR v. 14. 3. 1850.

¹⁶ Die Protokolle (1850. 1. 8. – 1850. 4. 30.), MR v. 21-22. 3. 1850.

¹⁷ RGI. 1850. 156. sz. 157 o.

¹⁸ Kletečka, Thomas-Schmied-Kowarzik, Anatol: Einleitung. In: Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867, Abteilung II, Das Ministerium Schwarzenberg, Band 2, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2005. XIX-XX. o.

Az 1849 nyarán a protestáns egyházak képviselői által tartott konferencia eredményeit – a katolikus püspökökéhez hasonlóan – a minisztertanács elé terjesztették. Ebben csupán a legfontosabb pontokat foglalták össze, így az egyenlőséget a katolikusokkal, vegyes házasságok kérdésének megoldását, illetve a felekezethez tartozó gyermekek vallásos nevelését.

A konkordátummal kapcsolatos tárgyalások ideje alatt – a bécsi 1849-es osztrák püspöki gyűléshez hasonlóan – a magyar püspöki kar konferenciára gyűlt össze Budán 1852-ben. Az első ülésükön megegyeztek hét pontban kívánságaikat illetően. Ezek között említették a korábbi rendelkezés visszaállítására irányuló kérelmüket, miszerint katolikus gyermekek nem járhatnak protestáns iskolába.¹⁹ Később az osztrák kultuszminiszter, *Thun* meghívta *Scitovszky* primást, *Kunszt* kalocsai és *Haulik* zágrábi magyar érsekeket Bécsbe tárgyalni. Az érsekek fenntartották az egyház követeléseit, így az oktatással kapcsolatban a hitoktatók püspöki kinevezését, tankönyvekről való püspöki döntést, egyházi felügyelet alatt álló iskolákat.²⁰ A vallási és a tanulmányi alapot egyházi tulajdonként szerették volna megtartani.²¹ A *Szentszék* a konkordátum kidolgozása során ezekre a kérésekre igyekezett tekintettel lenni, az osztrák kormány azonban kéréseiket túl soknak ítélte.

2. Magyar területek

2.1. Az 1848. évi XX. törvénycikk a vallás dolgában

A *Kossuth Lajos* által benyújtott törvényjavaslat előrevetítette az iskolák helyzetének rendezését: az egyházi iskolák állami finanszírozását, valamint az egyházak iskoláinak mindenki számára nyitottságát, vallásra tekintet nélkül. Minden bevett vallásfelekezet egyházi és iskolai szükségleteit állami költségen rendelte fedezni. Vallási és iskolai autonómiával rendelkező ezután a görögkeleti egyház is, a rájuk vonatkozó rendezetlen kérdéseket zsinati hatáskörbe utalta a törvény.

A „Vallás dolgában” megalkotott törvény alapján tehát az oktatást állami költségen rendelték fenntartani, azonban a források biztosításának kérdése nem volt megoldott. A felekezeti iskolák világivá alakítása során az állam számos nehézségbe ütközött, ezek között tehát sürgősen megoldást kellett találnia az állami fenntartás megvalósítására is, hogy ezzel egyrészt

¹⁹ Adriányi Gábor: A Bach-korszak katolikus egyházpolitikája 1849-1859. Kairosz Kiadó, Győr 2009. 107-110. o.

²⁰ Adriányi: A Bach-korszak katolikus egyházpolitikája 1849-1859... 113-115. o.

²¹ Herger: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században... 146. o.

visszaszorítsa az egyházi elégedetlenséget, másrészt, hogy érvényt szerezzen a törvénynek.²²

A törvényben lefektetett egyenlőség és viszonyosság elve alapján kezdett kibontakozni a katolikus autonómia-mozgalom, melynek kapcsán a kormány hatalmát korlátozni kívánták az egyházi ügyek mellett a közoktatásban is. 1848 márciusában a katolikus főrendek tanácskozásra gyűltek össze az egyház államhoz való megváltozott viszonyáról.²³

A katolikus egyház képviselői az országgyűlésben is felemelték hangjukat. Az iskolák állami támogatását a katolikus egyházi javak kisajátításával lehetett volna megoldani, ezt igyekeztek elkerülni a katolikus főrendek. Hangsúlyozták, hogy az oktatás az egyház feladata, így próbálták megvédeni politikai befolyásukat a nevelésről való gondoskodáson keresztül és gazdasági pozíciójukat a számottevő mértékű alapítványok feletti rendelkezés által.²⁴ Az egyház képviselői annak érdekében, hogy vagyoni egyházi kézben maradjon, az autonómia mellett érveltek, így a felekezeti iskolák támogatásának kérdéséről csak úgy voltak hajlandók dönteni, ha javaik védelme biztosított. Az országgyűlés elé terjesztett petíciójukban kérték, hogy a protestánsokhoz hasonlóan önállóan kezelhessék alapítványaikat egy katolikusokból álló bizottságon keresztül. *Sárkány Miklós* apát, aki az alsótáblán képviselte a katolikus autonómia igényét, úgy vélte, hogy a viszonyosság elvének értelmében a katolikusokat is megilletnek „olyan szabadságok, amelyekkel más felekezetek már rendelkeznek.”²⁵ Ezt segítő a püspökök megbízták *Danielik Jánost*, aki röpiratot készített az egyházi javak történetéről. Írásában összefoglalta, hogy az egyházi vagyon magánvagyonnak tekintendő, ugyanis az adásvétellel történő szerzésből, királyi birtokadományokból és magánadományokból származik.²⁶

A főpapi kar az egyházi alapok és iskolák védelmét tehát autonóm módon képzelte el. Ezt fogalmazták meg a *Rónay János* csanádi követ által április 7-én benyújtott petícióban, amely tartalmazta az elképzelt autonómia kereteit: többek között az iskolák védelme érdekében vegyes bizottságok működtetését szorgalmazták egyházi és világi tagok részvételével mind országos, mind hitközségi, esperességi és egyházmegyei szinten. Törvényjavaslatot terjesztettek be a katolikus rendek a katolikus iskolák

²² Felkai László: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége. Akadémia Kiadó, Budapest 1979. 72-74. o.

²³ Zeller: A magyar egyházpolitika 1847-1894... 160-163. o.

²⁴ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 75. o.

²⁵ Herger Csabáné: Az államegyháziság után. Az állam és az egyházak kapcsolata 1848-49-ben. In: Mezey Barna – Vörös Imre (szerk.): A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetek 1848-ról. Logod Bt. Kiadó, Budapest 2001. 162-164. o.

²⁶ Herger: Az államegyháziság után... 142-143. o.

alapítása, felügyelete és az alapítványok kezelése iránt.²⁷ Azonban a kérdés tárgyalását *Deák Ferenc* javaslatára – aki az idő szükére hivatkozott – elhalasztották. Az országgyűlés nem támogatta, hogy a katolikus főrendek kezébe kerüljön az állam által kezelt alapok feletti rendelkezés.²⁸ Így a közalapítványi, nevelési és vallási alapra szánt javak kezelése a vallás- és közoktatásügyi miniszterre lett bízva.

Összességében a törvény kapcsán megállapítható, hogy nem került sor – egyéb hiányosságok mellett – a népoktatás korszerűsítésére sem. Bár a katolikus egyház államegyházi pozícióját lebontották, továbbra sem volt következetesen elkülönítve az állami intézményrendszertől. Ahogyan egy későbbi levelében *Kossuth* is megfogalmazta, az állam és a katolikus egyház összefonódása a korábbi időkben olyan mértékű volt, hogy az egyházat szinte állami intézményként tartották számon.²⁹ Az 1848. évi XX. törvénycikk, különösen az abban foglalt egyenlőség és viszonyosság elvének végrehajtása az elkövetkező években váratott magára.

2.2. Eötvös népoktatási törvénytervezete

Az 1848-ban létrehozott magyar Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium élére a liberális katolikus *Eötvös József* báró került. A minisztérium hatáskörébe tartoztak az egyházi ügyek, tanulmányi- és vallásalapok, iskolák, illetve az egyéb nevelési célt szolgáló közintézetek.³⁰ Míg ekkor az osztrák oldalon főleg a felsőbb oktatás modernizációjára törekedtek, Magyarországon a népoktatás korszerűsítésére *Eötvös* tervezetet dolgozott ki, melyet az országgyűlés hosszasan tárgyalt, bár végül tervezet maradt.

Eötvös szerette volna megvalósítani az egyház és az iskolák elválasztását, ugyanakkor az egyházi iskolákat is meghagyta volna az állami oktatás mellett.³¹ Úgy gondolta, a közoktatás olyan terület, amelynek minőségétől a nemzet jövője függ, ezért nagy hangsúlyt fektetett rá, hogy a célnak megfelelő törvények szülessenek.³² A polgári átalakulás során az oktatás és a nevelés előkelő helyen szerepelt a megalkotandó törvények sorában, a felekezeti (és természetesen az ország területén élő nemzetiségekből adódóan a nyelvi) sokszínűség azonban megnehezítette az eredmények elérését.

²⁷ Zeller: A magyar egyházpolitika 1847-1894... 165. o.

²⁸ Herger: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században... 142-145. o.

²⁹ Csorba László: Az első népképviselői országgyűlés állásfoglalása a művelődés- és egyházpolitikai kérdésekben. In: Szabad György (szerk.): A magyar Országgyűlés 1848/49-ben. Kereskedelmi és Idegenforgalmi Továbbképző, Budapest 1998. 259. o.

³⁰ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 67. o.

³¹ Csizmadia: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban... 81. o.

³² Oltványi Ambrus (szerk.): Eötvös József: Levelek. Levél Charles de Montalembert grófnak. Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest 1976. 235. o.

Eötvös törekvései során igyekezett együttműködni a katolikus egyházzal, azonban utóbbi féltette befolyását, így az iskolaügy előrehaladását a katolikus egyházi reakció általánosságban lassította.

A kultuszminiszter felismerte, hogy a népoktatás korszerűsítése érdekében szükséges a felekezetekkel való együttműködés, hiszen korábban ők tartották befolyásuk alatt az iskolákat. Ezért az elemi oktatás törvényi előkészítése során komolyan vette az oktatók és az egyházak véleményét. A miniszter nagymértékben figyelembe vette az evangélikus tanár és iskolaigazgató, *Tavasi Lajos* kezdeményezésére összehívott tanári kongresszus népoktatás ügyére vonatkozó javaslatait.³³ Hírlevelet adott ki az egyházi és iskolai igények felmérésére, melyben arra kérte a felekezeteket, tájékoztassák őt a papok jövedelméről, illetve a tankerületek élén álló személyektől felvilágosítást várt a községek vallási összetételére, iskolák helyzetére, tanítókra és egyéb oktatási adatokra vonatkozóan. A felekezetek általában azonban megtagadták az együttműködést. A legélénkebben – érthető módon – a katolikus egyház lépett fel az iskolák államosításával szemben: a püspökök felíratban arra kérték az uralkodót, hogy az egyházi alapok és a katolikus iskolák felügyeletére hozzon létre egyháztanácsot, törekvésük azonban meghiúsult.³⁴ A katolikus püspöki karral és a tankerületek főigazgatóival egyetértésben nemzeti zsinatot hívtak össze szeptemberre, amelyre azonban nem kerülhetett sor egyéb (politikai és hadi) körülmények miatt.³⁵ A miniszter egyházzal szembeni kíméletessége ellenére a javaslatának tárgyalása alatt sorra jelentek meg a katolikus folyóiratokban a közös iskolákat és a vallásoktatás degradálását kritizáló cikkek.³⁶

A népoktatási törvénytervezet országgyűlési tárgyalásakor kibontakoztak a jelentősebb nézetek, melyek erre az időszakra jellemzőek voltak. *Eötvös* törvényjavaslata elsősorban kereteket kívánt nyújtani egy későbbi szabályozáshoz, nem részletesen szabályozni. Arra törekedett, hogy összeegyeztesse az állam és az egyház, illetve a magyarok és más nemzetiségek érdekeit. Ezt a felfogását a későbbiekben is hangoztatta.

A törvénytervezetben az irányítás és a felügyelet állami hatáskörként jelent meg. A tervezet alapján a vallásoktatást közvetlenül az adott felekezet lelkésze volt köteles ellátni, bár a kötelező tárgyak közé nem került be a vallás. Ugyanakkor a felekezeti iskolák megtarthatták volna e jogállásukat, ha a községben több felekezet él és ugyanazon valláson legalább ötven iskolaköteles gyermek volt, egyéb esetben közös iskolákat írt elő, vallásra való tekintet nélkül. Tehát az állam közös, felekezeti jellegtől mentes iskolák

³³ Felkai László (szerk.): *Eötvös József válogatott pedagógiai művei*. Tankönyvkiadó, Budapest 1957. 62-65. o.

³⁴ Uo. 74-75. o.

³⁵ Herger: *Az államegyháziság után...* 167-168. o.

³⁶ Felkai: *Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége...* 102-103. o.

fenntartására volt köteles, ugyanakkor a felekezeteket nem zárták el attól, hogy saját iskolákat alapíthassanak. Az iskolák felügyeletéről és irányításáról, valamint a tanítók megválasztásáról községi bizottmányok gondoskodtak.³⁷

Eötvös hangsúlyozta, hogy az oktatás és a vallás egymástól elhatárolandó területek. Bár célja a közös iskolák létrehozása volt, úgy vélte, a kérdés rendezését el kell halasztani, tekintettel a felekezeti és nemzetiségi viszonyokra, és meg kell hagyni számukra a külön iskola lehetőségét.³⁸

A képviselők közül azonban többen nem értettek egyet álláspontjával. A közös vagy felekezeti iskolák körüli vita több napig elhúzódott, rendkívüli volt a felszólalók száma a kérdés fontosságát érzékeltetve. A közös iskolák támogatói, így például *Irányi Dániel*, *Kubinyi Ferenc*, *Halász Boldizsár*, *Patay József* az Eötvös-féle törvényjavaslatot nem találták megfelelőnek. *Irányi* a közös iskolák támogatójaként a javaslat elhalasztását javasolta arra hivatkozva, hogy az ország függetlensége előbbre való, mint a nevelés kérdése.³⁹ *Zsembery Imre* úgy vélte, a külön iskolák falakat emelnek a felekezetek tagjai közé már gyermekként, ezáltal gátolják a vallásegyenlőséget. Még a liberális elveket valló katolikus pap, *Mujszer József* képviselő is felemelte hangját a külön felekezeti iskolák ellen.⁴⁰ *Palóczy László* szintén a közös iskolák létrehozását támogatta, érvei alátámasztásául saját példáján keresztül *II. József* alatti megvalósulásukra hivatkozott. *Madarász László* az előzőekhez csatlakozva alaptalannak tartotta az attól való félelmet, hogy a közös iskolák felekezeti viszályt szülnek majd.⁴¹ Véleménye szerint a közös iskolákat kellene kiindulópontnak tekinteni, és ezek mellett csupán magánszemélyeknek engedte volna meg állami felügyelettel az iskolaalapítást, felekezeteknek nem.⁴² *Palóczy* érvével szemben többen felhoztak kifogásokat, melyek közül némelyek a bevezetés kötelezőségét vitatták, mások a szülők választási jogaira hivatkoztak.

Felmerült a vita során a kérdés, miszerint ha az iskolákat az állam köteles fenntartani, akkor megkapja-e a felekezetek erre elkülönített alapjait is. A vitában *Deák Ferenc* igazságügy miniszter is kifejtette véleményét. Szerinte az államnak nincs joga elvonni a felekezetek iskolára fenntartott magánalapítványait, azonban ez alól kivételt képez a katolikus alap, mivel az

³⁷ Fenyő István et al (szerk.): Eötvös József: Kultúra és nevelés. Magyar Helikon, Budapest 1976. 294-296. o.

³⁸ Felkai (szerk.): Eötvös József válogatott pedagógiai művei... 107-111. o.; Fenyő (szerk.): Eötvös József: Kultúra és nevelés... 301-306. o.

³⁹ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 89. o.

⁴⁰ Herger: Az államegyháziság után... 169. o.

⁴¹ Csorba: Az első népképviselői országgyűlés állásfoglalása... 272-273. o.

⁴² Wlassics Gyula (sajtó alá rendezte és bevezetéssel ellátta): Deák Ferencz munkáiból, I. kötet. Franklin-társulat magyar irodalmi intézet és könyvnyomda, Budapest 1906. 316-317. o.

javarészt egyébként is az államtól származik, ellentétben a többi felekezet magánvagyonával. Ugyanakkor a közös iskolák létrehozásától nem remélte a felekezetek közötti viszályok megoldását, inkább ellenszenvük kiváltására alkalmas intézkedésnek vélte a felekezetek közös intézetekbe tömörülésre kényszerítését.⁴³

A képviselők jelentős többsége a közös iskolák mellett állt. A felekezeti iskolák felállítását csak azzal a kikötéssel engedték volna meg, hogy azt a felekezethez tartozók többsége támogassa és az állam felügyelete érvényesüljön felette.⁴⁴ Ezt *Eötvös* kudarcként élte meg, hiszen ő a közös iskolákat nem azonnali megoldásként szerette volna keresztülvinni, így ő és *Kossuth* lemondásukat helyezték kilátásba.

A kultuszminiszter és javaslata védelme érdekében *Pázmándy Dénes* házelnök áthidaló javaslatot tett a felekezeti iskolák fenntartására, indítványa újabb vitához vezetett. Visszaült a jozefinista közös iskolákra, melyek eredménytelensége éppen abban rejlett, hogy kényszerrel valósították meg, nem volt lehetőség a felekezetek számára arra, hogy válasszanak a közös és a felekezeti iskola között. Így kompromisszumos jelleggel a közös iskola mindenhol kötelezőként, a felekezeti iskola lehetőségként szerepelt az elfogadott javaslatban. Ezután a képviselők elfogadták az elemi iskolai törvényt, azonban a felsőház elhalasztotta megtárgyalását a felekezetek meghallgatásának hiányára, de elsősorban a politikai helyzetre hivatkozva.⁴⁵

A munkafolyamat a felsőház halasztása után megrekedt, rövid időn belül nem született olyan eredmény, amelyen továbbhaladva folytatódhatott volna a munka. A szabadságharc bukása többek között a közoktatás modernizációjának is gátat vetett, mégis hatással voltak az itt lefektetett elvek az elkövetkező évtizedek politikai törekvéseire.⁴⁶

IV. A neoabszolutizmus kora és az 1855. évi konkordátum

A szabadságharc leverését követő időszakban *Ferenc József* arra törekedett, hogy centralizálja birodalmát, így szüksége volt az egyházak támogatására is. Uralkodása alatt a római katolikus egyházra támaszkodott, hiszen egyrészt katolikus volt, másrészt a katolikus egyház a Habsburg Birodalom meghatározó tényezőjévé vált korábbi államegyházi státusza nyomán. A katolikus egyháznak meghatározó szerepe volt abban, hogy a birodalom nemzetiségeit összefogja, tekintet nélkül nyelvi, történelmi vagy etnikai

⁴³ Deák Ferenc beszédét l. Wlassics: Deák Ferencz munkáiból, I. kötet... 317-323. o.

⁴⁴ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 93-94. o.

⁴⁵ A felsőház álláspontjáról bővebben l. Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 97-98. o.; Csorba: Az első népképviselői országgyűlés állásfoglalása. 273-278. o.

⁴⁶ Herger: Az államegyháziság után... 170. o.

különbségekre. A magyar és az osztrák egyház egységesítésére a római *Szentszékn*ek volt egyedül joga, hiszen a katolikus egyház szerkezetét tekintve elvileg nem nemzeti egyházakból, hanem püspökségekből állt. A katolikus egyház jóindulatának megőrzéséhez azonban elengedhetetlen volt, hogy felszámolja a XVIII. század végi jozefinizmus következményeit és maradványait. *Ferenc József* birodalmára irányuló centralizálási törekvéseihez meghatározó eszköz volt tehát az egyház, ezért törekedett arra, hogy megállapodásra jusson a *Szentszékk*el, így 1855-ben az Osztrák Császárság konkordátumot kötött az egyházi állammal.⁴⁷

A bécsi érsek, *Rauscher* az állam teljhatalmú megbízottjaként, az egész birodalomra kiterjedő szabályozás híveként folytatott tárgyalásokat a *Szentszékk*el. Úgy vélte, hogy a soknemzetiségű és soknyelvű birodalom összetartásához fontos tényező lehet a vallás.⁴⁸ Hatására az uralkodó is magáévá tette az egységes rendezés elvét, melybe a magyar specialitások nem fértek bele, és amely remekül illett a centralizáló abszolutista törekvésekhez.

A konkordátumot 1855. augusztus 18-án fogadták el és november 5-én császári pátensben hirdették ki. A *Ferenc József* császár és IX. *Pius* pápa között létrejött sajátos nemzetközi jogi szerződés értelmében számos állami feladat a katolikus egyház hatáskörébe került, ugyanakkor az állam felügyeleti joga ezek felett nem volt biztosítva. Az egyház hatáskörében világi hatalomgyakorlóként működött. A konkordátum hatálya az egész Habsburg Birodalomra kiterjedt, bár a magyar jogtörténetírás kifejezetten csak osztrák konkordátumnak tekinti a magyar alkotmányos szervek hiánya miatt.⁴⁹

Bár a konkordátum nem foglalkozott hosszan az iskolákkal, az ezeket érintő szakaszok hatása azonban meghatározó volt. A konkordátumban alapján a katolikusok oktatása teljes mértékben az egyház hatáskörébe tartozott, a püspökök számára jogot biztosított a konkordátum a katolikus ifjúság nevelésének felügyeletére.⁵⁰ Az iskolákban az egyházi dogmák alá volt rendelve a tudomány, a tankönyveket a püspökök határozták meg, valamint cenzúrajog illette meg őket a világi könyvekkel szemben.⁵¹ A vallásoktatást kizárólag pap végezhetette, de a többi tanár is egyházi felügyelet alatt vállalhatta csak a hivatalát, amely egyházi kötelezettségekkel járt. Tehát a

⁴⁷ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 25. o.

⁴⁸ Adriányi: A Bach-korszak katolikus egyházpolitikája... 79-81. o.

⁴⁹ Csizmadia Andor: Rechtliche Beziehungen von Staat und Kirche in Ungarn vor 1944. Akadémia Kiadó, Budapest 1971. 68. o.

⁵⁰ Wilhelm Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig (ford.: Kajtár István). JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1994. 182. o.

⁵¹ Baltl Hermann – Gernot Kocher: Österreichische Rechtsgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart. Leykam Buchverlag, Graz 2008. 232. o.

tanárok felett minden iskolában a katolikus egyház gyakorolta a főfelügyeletet, nem csak a vallást oktatók felett. Ez csak részben volt újdonság, hiszen az iskolák és a katolikus egyház közötti – már I. Ferenc óta ténylegesen fennálló – szoros kapcsolatot törvényesen elismerték, de nem ezzel a rendelkezéssel hozták létre.⁵² Az iskolai hatóságokba való bekerülés szintén az egyház hozzájárulásától függött. Kijelenthetjük, hogy a vallásoktatás ezzel teljes egészében egyházi hatáskörbe tartozott. Azonban az iskolai főfelügyelőket ettől kezdve már nem a püspökök, hanem az ő javaslatuk alapján az uralkodó nevezte ki. A klérus kérését e tekintetben nem vették figyelembe.⁵³ Az állam garantálta az egyház tulajdonhoz és bevételhez való jogát, ezzel az erre vonatkozó korlátozások megszűntek. A konkordátum a vallási és oktatási pénzalap átadására kötelezte az államot, és meghatározta, hogy ezeknek felhasználása csak egyházi célokat szolgálhat; a tanulmányi alap kizárólag a katolikusok oktatására fordítható.

A konkordátum következtében a katolikus egyház kivételezett helyzetbe került és erőteljes befolyást nyert az oktatásügyre. Ezáltal az oktatás ismét hosszú ideig kötődött még az egyházhoz, valamint számára politikai befolyást is biztosított. Emellett IX. Pius pápa azért is elégedett volt vele, mivel a jozefinista államegyházi rendszer felszámolását jelentette úgy, hogy mindeközben az Osztrák Császárság továbbra is katolikus hatalomként jelölte meg magát. A centralizmus ellenzői szintén pozitívan értékelték a katolikus autonómia biztosítását.⁵⁴

A konkordátum értelmében a katolikus egyház tehát újra az államélet fontos meghatározójává vált. Ezáltal az állam megszüntette 1848-ban megfogalmazott semlegességét a felekezetekkel szemben és a katolikus egyház számára széleskörű előjogokat biztosított. A konkordátummal ugyan a katolikus egyház és az állam viszonya rendezésre került, a többi felekezettel szemben ez a lépés még váratott magára. A protestánsok számára az 1861-es *Protestáns Pátens* hozott némi változást, amely ugyan tételesen az iskoláikról és oktatáshoz való viszonyukról nem rendelkezett, de egyenlőséget biztosított a katolikusokkal.

A konkordátum rendelkezései a többi felekezet, valamint a liberálisok részéről heves tiltakozást váltották ki. Sorra jelentek meg a konkordátumot bíráló, olykor szatirikus hangvételű írások. 1855 és 1868 között elterjedtek a brosúrák is, amelyekben megfogalmazták gondolataikat mind a konkordátumot ellenzők, mind az azt támogatók.⁵⁵ Iskolarendszere egyike

⁵² Karl Vocelka: *Verfassung oder Konkordat*. Verlag der österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien 1978. 29. o.

⁵³ Adriányi: *A Bach-korszak katolikus egyházpolitikája...* 153-156. o.

⁵⁴ Heinrich Benedikt: *Die Monarchie de Hauses Österreich*. Oldenbourg Verlag, München 1968. 136. o.

⁵⁵ Bövebben l. Vocelka: *Verfassung oder Konkordat...* 32-41. o., 92-143. o., 144-156. o.

volt az ellenzők fő kritikáinak. A liberálisok az úgynevezett „Konkordátumiskolákat” („*Konkordatschule*”) erősen negatív fényben tüntették fel.⁵⁶ Erről számolt be több miniszteri konferencia jegyzőkönyve is, így az 1859 augusztusában tartott ülés is, amikor a konkordátum oktatásra vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatban emelte fel hangját *Bruck* pénzügyminiszter. Szerinte – *Kossuth* véleményéhez hasonlóan – a konkordátum által az államon belül a katolikus egyház szinte önálló államot képez, illetve csorbítja a szuverenitást, és túlságosan beleavatkozik az oktatásügyekbe is.⁵⁷

Az iskolákkal kapcsolatban a katolikusok és az akatolikusok közötti ellentétek rendezése szintén fontos téma volt a miniszteri konferenciákon. Erről tanúsít az 1859. december 10-i jegyzőkönyv is, amelyben egy *Gotschdorfban* felállítandó evangélikus iskolával kapcsolatban akadályként hivatkoztak a felekezeti ellentétre.⁵⁸

A kiegyezéshez közeledve a püspökök kénytelenek voltak belátni, hogy nem tarthatják fenn a konkordátumot, mert azzal elszakadnának a nemzeti törekvésektől, melyek az 1848-as alkotmányos állapotok helyreállítását kívánták.⁵⁹ Így az elkövetkező években fokozatosan visszaszorult érvényesítése. A liberális politikai törekvések eredményeként és a felekezetek közötti béke fenntartása érdekében 1874-ben hatályon kívül helyezték a konkordátumot.

A neoabszolutizmus korának fontos kérdése volt a konkordátum mellett a nyelvhasználat is. A német nyelv használata dominált, melyet az osztrák politikusok élénken szorgalmaztak a birodalom egységének érdekében. Az állam más nyelveinek használata csak kisebb mértékben volt elfogadott, így már a felsőbb iskolákban és azután az egyetemeken német nyelven folyt az oktatás, az elemi oktatásban és a vallásoktatásban azonban anyanyelvet lehetett igénybe venni.⁶⁰

Az 1860-as évek kezdetén sikertelenül próbálták az egyház befolyását visszaszorítani. Ennek ellenére az egyház pozíciója meginogni látszott, így a pápa és az osztrák püspöki kar felszólalt az 1855-ben elért státuszuk biztosítása érdekében. Azonban a liberális erők az egyházi befolyás csökkentését szorgalmazták a közös iskolákban.⁶¹

⁵⁶ Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens...* 109. o.

⁵⁷ Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867, Abteilung IV, Das Ministerium Rechberg, Band 1, 1859. 5. 19. – 1860. 3. 3., Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2003. MK v. 6. 8. 1859.

⁵⁸ Die Protokolle (1859. 5. 19. – 1860. 3. 3.), MK v. 10. 12. 1859.

⁵⁹ Adriányi: *A Bach-korszak katolikus egyházpolitikája...* 173. o.

⁶⁰ Stefan Malfér: Einleitung. In: Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867, Abteilung IV. Das Ministerium Rechberg, Band 1, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2003. LXV. o.

⁶¹ Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens...* 110-111. o.

Von Przemysl, római katolikus püspök, erőteljesen felszólalt a zsidókkal szemben, melyet *Nádasdy* igazságügyi miniszter úgy értékelt, hogy a püspök zsidógyűlöletet prédikál. Bár a kormány ezzel kapcsolatos eljárása hagyott kivetnivalót maga után és megosztotta tagjait,⁶² az mégis pozitívként értékelhető, hogy a zsidók iskolai lehetőségeit igyekeztek javítani Galíciában. Így javaslatot tett a kultuszminiszter a Pozsonyi rabbínatusi iskolának a magyar izraelita alaphoz való fedezésére, ha más alaphoz nem megoldható, akkor a katolikus alaphoz vont összeg egy részéből, illetve ezek elválasztását javasolta.⁶³

A Habsburg Birodalom számára az 1859-es év több szempontból is választóvonalat jelentett. Ehhez az évhez kötődik a neoabszolutizmusból alkotmányosságra való átfordulás. A külpolitikai, illetve katonai kudarcok politikai válsággal is együtt jártak, így elkerülhetetlenné vált a rendszer reformja. Az új tagokkal bővülő minisztertanács megőrizte korábbi tagokat is, akik azonban konzervatívok voltak. Az átalakulás a korábbi rendszer gyengülésének volt köszönhető: gyengült a császár maga, az autokrata-centralista kormányzat és az egyházi erők. Utóbbival szoros összefüggésben állt *Thun*, aki – a jegyzőkönyvek alapján a minisztertanács többi részével szemben érzékelhető ellenállása ellenére – egy volt azok közül, akik 1859 után is a kormányban maradtak. Legtöbbször véleményével azonban kisebbségben maradt, végül 1860-ban ő is elhagyta a kormányt. Ezeknek a változásoknak eredményeként a mérsékelt konzervatívok és a konzervatív föderalisták rendelkeztek még bizonyos pozíciókkal, azonban a társadalmi erők és a liberálisok teret nyertek, majd 1861-ben már a liberálisok adták a minisztertanács többségét. Miniszterprogramjuk számos lehetőséget megnyitott, összességében ez az időszak tekinthető a liberális alkotmányos állam alapjának.⁶⁴ A külpolitikai kudarcok és a belpolitikai válság megalapozta a kiegyezéshez vezető utat.

V. Az Osztrák-Magyar Monarchia

1. A Dezmberverfassung és a Maigesetze

A kiegyezéssel létrejött dualizmus idején a Magyar Korona országai adták a Monarchia egyik meghatározó felét, míg a másik oldalon a ciszlajtániai tartományok összessége állt.⁶⁵ A dualizmus idején a közös ügyek közé

⁶² Bővebben l. Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848-1867, Abteilung IV, Das Ministerium Rechberg, Band 2, 1860. 3. 6. – 1860. 10. 16., Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 2007, MK v. 28. 4., 1. 5., 28. 8. 1860.

⁶³ Die Protokolle (1860. 3. 6. – 1860. 10. 16.), MK v. 7. 6. 1860.

⁶⁴ Malfér: Einleitung... LXVIII-LXX. o.

⁶⁵ Brauner: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 193-194. o.

tartozott a hadügy, a külügy, és az ezek fedezésére szolgáló pénzügy, tehát az egyházak és az oktatás kérdésében Magyarország önálló szervei által – bár természetesen az uralkodó hozzájárulása mellett – dönthetett. Ismét létrejött a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium, melynek élére a Monarchia mindkét felében egy-egy jeles személyiség – *Eötvös József* és *Leopold Hasner* – került, nevükhöz köthetőek a következő években kidolgozott népoktatási törvények. Az oktatás átalakítása újra napirenden volt mind osztrák, mind magyar oldalon, azonban az 1848-as törekvésekből alábbadva. Ekkor megkezdődött a konkordátum ellensúlyozása az 1867-es *Dezemberverfassung* (*Decemberi Alkotmány*) és az 1868-as *Maigesetze* (*Májusi Törvények*) elfogadásával.

Eduard Sturm az alkotmányhoz készített tervezetében a népoktatás állami feladatként szerepelt, a vallásoktatás megszervezését viszont a felekezetek feladataként jelölte meg.⁶⁶ Az elkészült alkotmányban a vallásszabadság gyakorlásáról és az oktatásról a 14-17. cikkek rendelkeztek. Rögzítette, hogy az állampolgári jogok gyakorlása független a vallási meggyőződéstől. A törvény által elismert egyházak és vallásközösségek mindegyike rendelkezhetett a kultusz, oktatás, és jótékonyosság céljára meghatározott intézményekkel, alapítványokkal, javakkal. Az állam biztosította a tudomány és az oktatás szabadságát. Az oktatási intézmények alapítására minden állampolgár jogosultságot nyert, aki erre képesítéssel rendelkezett. Az iskolák irányítása és felügyelete az államhoz került, az iskolai vallásoktatás pedig az adott felekezet hatáskörébe tartozott – *Sturm* javaslatának megfelelően. Az állami felügyelet meghatározásával a püspökök jogait e téren visszaszorították. Az egyházi szerepvállalás ezután az iskolafelügyeleti hatóságokban jelent meg, a helyi, kerületi és országos tanácsokba tagokat delegálhattak, melyekben gyakran többségben is voltak. A tananyagra és a tankönyvekre azonban nem bírtak befolyással, csupán a vallásoktatásról gondoskodtak.⁶⁷ A *Dezemberverfassung* által biztosított állampolgári jogok – így a vallásszabadság, illetve annak biztosítása az iskolákban – ténylegesen érvényesülhettek, hiszen a *Reichsgericht* előtt hivatkozhattak rájuk.

A konkordátum felbontására, illetve az állam és az egyház viszonyának rendezésére az osztrák képviselők részéről három főbb megoldási javaslat érkezett. *Eugen Mühlfeld* nyújtott be elsőként tervezetet a képviselőház elé 1867 júniusában, melyben a konkordátum teljes hatályon kívül helyezését támogatta. Ezt követte *Eduard Herbst*, aki három speciális törvénnyel szeretne volna megoldani a konkordátum felbontását. A képviselőháznak

⁶⁶ Andrzej Dziadzio: *Weltliche oder konfessionelle Schule? Der Streit um den Religionsunterricht in der österreichisch-ungarischen Monarchie nach der Ära des Liberalismus*. 2016 – megjelenés alatt. 3. o.

⁶⁷ Leisching: *Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien...* 174. o.; Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens...* 112. o.

harmadik megoldást kínálva az ultramontanizmus (a pápa elsőbbségét hirdető irányzat, melynek elnevezése – „hegyeken túli” – Róma földrajzi elhelyezkedésére utalt) híve, *Albert Jäger* törvényhozáson kívüli tárgyalást javasolt az uralkodó és a pápa között a képviselőház által meghatározott elvek mentén. Azonban a tárgyalásos megoldás támogatói kisebbségben maradtak, és a képviselőház többsége elfogadta *Herbst* törvénytervezeteit.⁶⁸

Az oktatással kapcsolatos tervezet vitája során a képviselők érveltek a tudomány és a hit elválasztása mellett, így az iskolák állami felügyelet alá helyezését látták célszerűnek. *Alexander Julius Schindler* élénken szólalt fel az iskolák és az egyház elválasztása mellett: a képviselőházban kifejtette, hogy mind a tudomány, mind a hit katedrát érdemel, ugyanakkor a hit katedráit a templomokban kell felállítani, az iskolákban a tudományt. A javaslat harmadik vitája után a képviselőház 1867. október 29-én elfogadta a *Herbst* által kidolgozott tervezetet az iskolák és az egyház viszonyáról.

A felsőházban a tervezet támogatói között volt *Hasner* kultuszminiszter és több költő, tudós, katonai vezető, az ellenzők között pedig *Thun* korábbi kultuszminiszter, *Schwarzenberg* hercegérsek és számos püspök. A felsőházi kisebbség az iskolákról szóló tervezethez azt a kiegészítést tette, hogy a katolikus egyház kellő befolyását biztosítsák a katolikus ifjúság erkölcsi-vallási nevelése felett, illetve őrizték meg a nép- és középiskolák felekezeti jellegüket. Ezt követően a többségi tábor is változtatást ajánlott, az álláspontjuk szerint megfelelő kifejezések – így például a „vallási-erkölcsi nevelés” helyett „vallásgyakorlat” – használata érdekében. Végül a javaslatot a felsőház is elfogadta.⁶⁹

Így tehát megszületett az állam és az egyház viszonyát rendező, a *Dezemberverfassung* meghatározásainak megvalósítására megalkotott⁷⁰ három *Maigesetze* 1868-ban. Ezek voltak a házassági törvény, az állami anyakönyvezésről és az iskoláknak az egyházhoz való viszonyáról szóló törvény, valamint az állampolgárok interkonfesszionális viszonyairól szóló törvény.

Az 1868. május 25-i törvény rendelkezett az oktatás és a felekezetek kapcsolatáról. Az oktatási és nevelési ügyeket az állam legfőbb irányítása és felügyelete alá vonta, melyről az erre a célra létrehozott szervein, illetve az oktatási minisztériumon keresztül volt köteles gondoskodni. A vallásoktatást és a – felsőházi javaslat elfogadása előtt a „vallási-erkölcsi nevelés” kifejezésnek megfelelő – vallásgyakorlatot az adott felekezet feladatkörében tartotta, azonban kimondta, hogy a többi tantárgy oktatása független legyen minden felekezeti befolyástól. A vallásoktatásról csak a felekezetek által erre

⁶⁸ Vocelka: *Verfassung oder Konkordat...* 56-64. o.

⁶⁹ Uo. 71-84. o.

⁷⁰ Herger Csabáné: *A növételtől az állami anyakönyvvezetőig*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 59. o.

képesnek nyilvánított személy gondoskodhatott, képesítéssel kellett rendelkeznie, az oktatási tevékenységre a felettes egyházi hatóság jogosította fel. A magániskolákban vallásra tekintet nélkül kinevezhetők voltak az oktatók. A hittankönyveket is az egyházi hatóságnak kellett jóváhagynia. A törvény kimondta, hogy az egyes felekezetek iskoláinak más felekezetekhez tartozók általi látogatása nincs törvényesen megtiltva. Az állam által alapított iskolák mindenki számára hozzáférhetőek voltak, az oktatáshoz való jog minden állampolgárt megilletett vallásra való tekintet nélkül. Emellett minden felekezet alapíthatott és fenntarthatott iskolát a körébe tartozók számára, azonban természetesen ezek az intézmények is alá voltak rendelve az oktatási törvényeknek és jogaik gyakorlásához meg kellett felelniük minden törvényes feltételnek. Felügyeleti jogán az állam helyi, kerületi és területi iskolatanácsokat állított fel az iskolákban.⁷¹ Ezekben biztosítani kellett a felekezetek képviselőit is a politikai képviselők és iskolai szakemberek mellett. A továbbiakban a vallási közösségek csak az általános- és középiskolák hitoktatással kapcsolatos ügyeire bírtak befolyással. Az állami iskolákban az oktatásnak minden egyház befolyásától mentesen kellett folynia.⁷² Az iskolák feletti felügyeleti jog tehát állami hatáskörbe került; a vegyes állami-egyházi iskolai felügyelet helyett kizárólagos állami felügyeletet valósítottak meg.

Az 1868. évi *Maigesetze* célja az állam és az egyház elválasztása, illetve a felekezetek egyenlősítése és a katolikus egyház előjogainak megszüntetése volt. Nem csodálkozhatunk tehát azon, hogy ezeket a szabadelvű törvényeket a katolikus többség éles kritikának vetette alá, mint ahogy felemelte hangját ellenük IX. Pius pápa és több püspök, többek között Linz püspöke, *Franz Joseph Rudigier* is. A három *Maigesetze* és a *Dezemberverfassung* alapjogi katalógusa – a katolikus előjogokat biztosító konkordátummal szemben – a felekezetek közötti egyenlőség elvét határozták meg, így katolikus felfogás szerint egyben a konkordátum megszegését jelentették,⁷³ ugyanakkor a protestánsok örömmel fogadták az oktatás, a házasság és az egyházak felett a jozefinista állami felségjog helyreállítását. Az állam semlegességének meghatározó feltétele volt a felekezetek törvény által biztosított, egymással szembeni egyenjogúsága és a magánszemélyek vonatkozásában a lelkiismereti- és vallásszabadság, amelyek érvényesítését az oktatásban is biztosítani kellett.⁷⁴

⁷¹ Herger: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században... 58. o.

⁷² Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 42-47. o.

⁷³ A Májusti Törvények értékeléséhez I. Leisching, Peter: Kirche und Staat in den Rechtsordnungen Europas. Freiburg 1973; Brauner: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig. 198. o.

⁷⁴ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 42-47. o.

2. A népoktatási törvények

2.1. Eötvös 1868. évi népoktatási törvénye

1867-ben *Eötvös József* az Andrássy-kormány vallás- és közoktatásügyi minisztereként folytathatta az elemi oktatás modernizálását, azonban lehetőségei szűkebbek voltak.⁷⁵ Célja továbbra is a közoktatás korszerűsítése volt, viszont óvatosabban kellett eljárnia tekintettel a kiegyezésre és így a közjogi helyzet megváltozására. A modernizációt jelentősen nehezítették maguk a kormányok is, akik az elkövetkező években nem tekintették kívánatosnak a cselekvést.⁷⁶ Az országgyűlés ekkor már nem a közös iskolákat támogató képviselők felszólalásaitól volt hangos, hanem a felekezeti iskolák mellett állást foglalók voltak többségben.

A törvény megalkotása során *Eötvös* az állam jogainak és kötelességeinek terjedelmével kapcsolatos állásfoglalásában kifejtette, hogy „senki igazságosan nem vonhatja kétségbe azt sem, hogy a népnek nevelése s így oktatása is, minden egyház legszebb feladatai közé tartozik.” Beszédében hangsúlyozta az egyház szerepét a népoktatás terén és kiemelte érdemét az elmúlt évszázadokban a művelődés terjesztése kapcsán. Ennek ellenére azonban úgy gondolta, az egyház nem képes egyedül ellátni a feladatot. Utóbbi állítását nemzetközi kitekintéssel támasztotta alá, majd összegzésképp megállapította, hogy szükséges az államra bízni „azt, amit az egyház maga nem érhet el.” Az oktatás színvonalának emeléséhez és fenntartásához szükséges az állami szerepvállalás. Az állam és az egyház között párhuzamot vonva állította, hogy ugyanúgy feladata az egyháznak, hogy jó keresztényeket neveljen, mint az államnak az, hogy jó állampolgárokat. E fenti gondolatsorból vezette le az állam kiegészítő szerepét az oktatás területén a szülők és az egyházak mellett,⁷⁷ melyet a felsőházi tárgyalás megkezdésekor elmondott beszédében is hangsúlyozott.⁷⁸ A felekezeti iskolák fenntartásának védelmében is felszólalt a miniszter. Emlékeztette a képviselőket, hogy korábbi gyakorlatban a felekezeti iskolák voltak jellemzőek a magyar területeken. Ragaszkodik iskoláihoz az egyház is, és a szülőket is megnyugtatja a fenntartásuk. *Eötvös* véleménye szerint ellenkező esetben – ahogyan arra *Deák* is figyelmeztetett 1848-ban⁷⁹ – a törvény

⁷⁵ Csizmadia: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban... 83. o.

⁷⁶ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 145. o.; Csizmadia: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban... 85. o.

⁷⁷ Fenyő (szerk.): Eötvös József: Kultúra és nevelés... 401-403. o.

⁷⁸ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 179. o.

⁷⁹ Wlassics: Wlassics: Deák Ferencz munkáiból, I. kötet... 317-323. o.

ellenállást idézhetne elő. Így azonban a felekezeteknek nem lehet okuk fellépni a törvénnyel szemben, hiszen elismerték a fennálló felekezeti iskolákat, emellett újakat is alapíthatnak a felekezetek, továbbá a közös iskolák felállítását csak ott rendeli a törvény, ahol a felekezetek nem tartanak fenn iskolát. Reményét fejezte ki az iránt, hogy az egyházak azért is pozitívan értékelik majd a törvény által felállított közoktatási rendszert, mert vallási nézeteikkel az oktatott tárgyak nem lesznek ellentétesek, sőt – ellentétben az 1848-as elvekkel – az osztrák területekhez hasonlóan kötelező tárgyként határozták meg a hit- és erkölcsant, melynek tanításáért az egyház felel.⁸⁰

Eötvös későbbi utódja, *Trefort Ágoston* javaslatára a népoktatásra vonatkozó tervezetet minden felekezet képviselőjével alakított bizottság tárgyalta, biztosítva a felekezeti hozzászólás lehetőségét. A felekezetek éltek a lehetőséggel és szakértőket (papokat és tanárokat) ajánlottak a javaslat további tárgyalásához. Ők továbbra is hangsúlyozták az oktatás felekezeti jellege fenntartásának fontosságát. A tanítóképzőkre vonatkozó rendelkezéseket nem találták megfelelőnek: a felekezeti képviselők szerint nem szükséges az állami tanítóképzők felállítása, mivel így a felekezeti iskolák hátrányba kerülnének az állami fenntartásúakkal szemben a világi képzéssel rendelkező tanítók miatt. A felekezeti tanítóképzésre vonatkozó megszorítások ellen felszólaltak a befolyásukat megtartani szándékozó katolikusok, az autonómiájukat féltő reformátusok, és a nemzetiségi érdekeket védő görögkeletiek és görög katolikusok.⁸¹

Az iskolák feletti állami felügyeletet a felekezetek azonos módon elleneztek, azonban máshogy juttatták volna érvényre álláspontjukat. A protestánsok úgy vélték, az iskolafenntartót illesse a közvetlen felügyeleti jog, az állam pedig olyan mértékben gyakorolja befolyását, míg ezt nem veszélyezteti. A katolikusok kötelezőként kívánták előírni a felekezeti iskola fenntartását, a vallást nélkülözhetetlennek tartották a nevelés során. Álláspontjuk szerint a nevelés az egyház joga. A görögkeleti és görög katolikus vallások képviselői ismét a nemzetiségi érdekeket szerették volna érvényre juttatni, hiszen a felekezeti iskolák számukra nemzetiségi összetartozásukat is erősítették. Összességében elmondható a bizottság munkájával kapcsolatban, hogy a felekezetek között nem sok támogatásra lelt a törvényjavaslat.⁸² A különböző felekezetek hozzászólásai a népoktatási bizottságra befolyással bírtak, velük szemben igyekezett óvatosan rendelkezni, ugyanakkor a tervezetet már nem vehették le napirendről, elérkezettnek látták az időt a népoktatás korszerűsítésének megvalósítására.

⁸⁰ Fenyő (szerk.): Eötvös József: Kultúra és nevelés... 405-406. o.

⁸¹ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 155-158. o.

⁸² Bővebben l. Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 161-165. o.

A közös iskolákra tekintettel fizetendő 5%-os adóval kapcsolatban felmerült, hogy így azok, akik eddig a felekezeti iskolákat anyagi hozzájárulással támogatták, ezután nem teszik majd meg. Ezért *Eötvös* ismét felszólalt a törvény védelmében és elmagyarázta, hogy a közös iskolák fenntartásához annyiban kell e személyeknek hozzájárulni a törvény 36. szakasza alapján, amennyiben a felekezeti iskolának tett hozzájárulásuk az 5%-ot nem meríti ki. Így a felekezeti iskolák nemhogy elesnek a támogatástól, de esetleg ez még ösztönözheti is azokat a támogatókat, akik eddig kevesebbet ajánlottak fel, hogy – a közös iskolák támogatását elkerülendő – annyit fizessenek a felekezeti iskolák javára, amennyi az 5%-ot eléri.⁸³ Az adó megfizetése körüli vita kapcsán tartalmazott rendelkezést az 1895. évi XLIII. törvénycikk is, mely a felekezeten kívüliek kötelezettségeit is rögzítette. Eszerint az, aki valamely bevett felekezetből kilépett, további öt évig köteles az „elhagyott” felekezet részére fizetni az 5%-ot. Ha a kilépett lakóhelyén nincsen közös iskola, akkor az általa elhagyott felekezet iskolája számára köteles teljesíteni. Az ezután elfogadott 1868. évi XXXVIII. törvénycikk deklarálta a tanítás szabadságát, e körben részletezték a szülők kötelezettségét gyermekeik taníttatására, a tankötelezettséget és korhatárát. Előírta, hogy felekezetek is alapíthatnak és fenntarthatnak nyilvános tanintézeteket, emellett az állam, a községek, társulatok és egyének is rendelkeztek e joggal. A felekezetek által felállított tanintézetekről ezután külön fejezet rendelkezett. A felekezetek mindenhol, ahol laknak híveik, alapíthatnak és fenntarthatnak iskolákat, erre igénybe vehetik a hívek anyagi hozzájárulásait, megválaszthatják a tanárokat és azok fizetését, meghatározhatják a tankönyveket. Az iskolaalapítás és fenntartás szabadságát azonban feltételekhez kötötték, melyeket a törvény tételesen előírt. Ilyen feltételek voltak a közegészségügyi és biztonsági szabályoknak való megfelelés, a fiúk és lányok elkülönített oktatása, a tanító által tanított gyermekek maximális számának a meghatározása. Taxatív felsorolta a törvény azokat a tantárgyakat, melyeket oktatni kellett a felekezeti iskolákban is. A törvény – az egyház gyakorlati oktatással szembeni véleménynyilvánítása ellenére – kötelezően előírta a gyakorlati ismeretek oktatását. Az iskolát fenntartó felekezetek kötelesek voltak gondoskodni a tanuláshoz szükséges eszközökről. A felekezetek fenntarthatnak tanítóképzőket is. Ugyanakkor minden felekezeti népoktatási tanintézet az állam felügyelete alatt állt, az állam e körben jogosult és köteles volt a felekezeti iskolákat rendszeresen ellenőrizni.

Tehát a fenti szakaszok értelmében az állam a felekezeti iskolákra csak bizonyos tekintetben gyakorolt befolyást, így például az egészségügyi szempontok érvényesülésével, a tanszerekkel, szorgalmi idővel kapcsolatban. Azonban ahogyan azt *Eötvös* is kifejtette, a tanítók tekintetében a felekezetek

⁸³ Fenyő (szerk.): *Eötvös József: Kultúra és nevelés...* 415. o.

saját iskoláikban magas fokú önállósággal rendelkeztek: maguk határozhattak a tanítók fizetéséről, felfüggesztéséről, elbocsátásáról és felvételéről.⁸⁴ A módosított javaslat alapján a tanítási rendszer megállapítása már a felekezetek jogaként szerepelt, nem pedig az iskolaalapítás feltételeként.

A törvény megalkotása során már nem a közös iskolákat kívánták egységesen megvalósítani, hanem a felekezeti iskolák megtartása mellett kiegészítő jelleggel írták elő a közös iskolák létrehozását állami költségen ott, ahol nem voltak egyházi iskolák. Ezekben a közös iskolákban felekezeti hovatartozásra tekintet nélkül tanulhattak a gyermekek. Községi iskolává minősítették továbbá azokat a felekezeti iskolákat, amelyeket községi vagyonból tartanak fenn, de a község számára meghagyták a lehetőséget, hogy továbbra is támogassa a felekezeti iskolákat; azonban ha így tesz, akkor a felekezetek között igazságosan kell megosztania a hozzájárulást. Ezt a rendelkezést megerősíti a törvényesen bevett keresztyén vallásfelekezetek viszonyosságáról szóló 1868. évi LIII. törvény 23. szakasza: *„Különböző vallásfelekezetűek által lakott községben és városban, mely házi pénztárából egyházi célokra, vagy valamely felekezeti iskola javára segélyt szolgáltat ki, e segélyben igazságos arány szerint minden ottan létező vallásfelekezet részesítendő.”* Lehetővé tették a felekezetek számára is, hogy ha ugyan fenntartható volna a felekezeti iskola, de a község különböző felekezetei úgy döntenek, hogy közösen tartanak fenn iskolát, akkor igénybe vehetnek erre állami támogatást és létrehozhatnak közös iskolát.

A törvényjavaslat vitája során felmerült a vallásos érzület közös iskolák általi gyengülésének lehetősége. Eötvös kifejtette, hogy szerinte a vallásos érzület erősödése vagy gyengülése nincsen összefüggésben a felekezeti vagy a közös iskolákkal, hiszen a hittan oktatását a közös iskolában is az egyházi tanító végezné, valamint a felekezeti iskolában a nem valláshoz kapcsolódó tárgyakat is világi oktató tanítja. Tehát a vallásos neveltetésnek nem lehet gátja a közös iskola, ugyanis a vallásoktatás egyházi tanítókra van bízva. Beszédének zárásaként ismét összekapcsolta az állam és az egyház érdekeit a népnevelés terén: bizonyosságát fejezte ki aziránt, hogy a felekezetek lelkiismeretesen fogják megadni a diákoknak a vallásos, erkölcsös nevelést, és az állam is elismeri, hogy a szilárd vallásosság egyben polgári erény, mely buzdít a vallásos kötelezettségek mellett a haza iránti köteleességek teljesítésére is.⁸⁵ Végül a vallási érzület tiszteletben tartása végett kimondták, hogy ha adott felekezethez tartozó gyermek – saját felekezeti iskola hiányában – másik felekezet iskolájába köteles járni, vallásoktatásáról akkor is saját felekezete gondoskodhat.⁸⁶

⁸⁴ Fenyő (szerk.): Eötvös József: Kultúra és nevelés... 414-415. o.

⁸⁵ Uo. 411-414. o.

⁸⁶ Felkai: Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége... 171. o.

A felsőházi tárgyalás során szintén felemelte hangját a közös iskolákkal szemben a magas klérus. *Simor János* esztergomi és *Haynald Lajos* egri érsekek kihangsúlyozták beszédeikben, hogy a közös, felekezeti jellegű nélküli iskolák nem lehetnek semmi jónak forrásai, mert mellőzhetetlen a vallásos nevelés. Mások – főleg világi főrendek, de több püspök is – üdvözlötték a tervezetet, és helyesnek tartották a közös iskolák létrehozását, az állami főfelügyeletet, ugyanakkor a felekezeti iskolák meghagyását. A javaslatot végül elfogadták a felsőházban a klérus szembenállása ellenére is.

A törvény hiányosságaként értékelhető, hogy a végrehajtásról nem gondoskodtak megfelelően. Végrehajtásával kapcsolatban félreértelmezések adódtak, melyeket a vallás- és közoktatásügyi miniszter november 11-én kelt körrendeletében igyekezett helyreilleszteni. Eszerint az iskola tulajdonosa jogosult dönteni arról, hogy a felekezeti iskolát fenntartsák vagy közössé alakítsák. Tehát nem feltétlenül a felekezet jogosult a felekezeti jogállást közösségivé alakítani, csak akkor, ha ez a tulajdonosa is. Azonban ha a közösség a tulajdonos, úgy ez dönthet az átalakítás felől. Amennyiben a tulajdonos a felekezet és a közösség az anyagi támogatást nyújtja, úgy utóbbi a hozzájárulás folytatásáról vagy megszüntetéséről és közös iskolára fordításáról dönthet, de a felekezeti iskola közössé alakításáról nem.⁸⁷

A törvény még évekkel később is megosztotta magukat a felekezeteket is. Az 1886-ban kiadott *Evangélikus Egyház és Iskola* nevű folyóirat *Libertas* néven publikáló egyik szerzője a vallásoktatásban való felekezeti elkülönüléssel kapcsolatban nemtetszését fejezte ki. Ő maga is vallásoktatással foglalkozott, ugyanakkor nem tartotta szerencsésnek a teljes elkülönítést, véleménye szerint így ellenérzéseket táplálnak a gyermekekbe a másik felekezethez tartozók iránt. Vele szemben foglalt állást *Ihász László*, aki az oktatás felekezeti jellegét fontosnak tartotta. A felekezeti iskolák fenntartása mellett felszólalva fejtette ki véleményét az oktatás feletti befolyás gyakorlásának fontosságáról. A kérdés jelentőségét mutatva írta, hogy ez a kor az, amelyben a legmeghatározóbb döntések születtek az oktatásra vonatkozóan, kibontakoztatva ezzel számtalan mozgalmat. Ezt érezve a felekezetek törekszenek mindent megtenni, hogy befolyásukat az oktatásban megőrizték. Így *Ihász* szerint a vallásoktatás célja, hogy a gyermekeket a felekezetnek megőrizték, ezáltal felnőve a társadalomban értékeik képviseljék.⁸⁸ Pár évvel korábban, 1882-ben szintén a felekezetek oktatás területén való jelenlétnek létjogosultságáról értekezett „*A közoktatás viszonya az államhoz és a felekezetekhez*” című tanulmányában *Melegh Gyula*.⁸⁹

2.2. Hasner 1869. évi birodalmi népoktatási törvénye

⁸⁷ Fenyő (szerk.): Eötvös József: Kultúra és nevelés... 424. o.

⁸⁸ Evangélikus Egyház és Iskola, 4. évf. Pozsony 1886. 34-35., 68-69. o.

⁸⁹ Magyar Protestáns Egyházi és Iskolai Figyelő, 4. évf., Nagybánya 1882. 139-152. o.

A magyar népoktatási törvényhez képest egy évvel később, 1869. május 14-én a *Maigesetze* kiegészítéseként és a konkordátum elleni fellépés következményeként adták ki a birodalmi népiskolai törvényt.⁹⁰ A kidolgozás során nagyban figyelembe vették a badeni szabályozást. A parlament *Leopold Hasner* oktatásügyi miniszter javaslatát 1869 márciusában kezdte tárgyalni. A törvény célja az egyházi befolyás alatt álló iskolák helyett felekezeti szempontból semleges, közös iskolák felállítása, melyek felett az állam gyakorol főfelügyeletet. A tervezet az elemi és polgári iskolák felekezeti jellegét szerette volna megszüntetni. Az iskolák feletti felügyeletet a kultuszminiszter már az év elején kivette egyházi hatáskör alól.⁹¹ Tehát míg Magyarországon a közös iskola kiegészítő jelleggel szerepelt, addig Ausztriában ezt az intézményi formát tartották elsődlegesnek, bár a vallásos nevelés szerepét is hangsúlyozták.

Ennek megfelelően a törvényben az iskolák céljaként határozták meg a gyermekek vallási és erkölcsi neveléséről való gondoskodást. Ugyanitt kimondták azt, hogy az állam által alapított és fenntartott iskolák közös iskolák, amelyekben felekezeti hovatartozástól függetlenül tanulhat minden gyermek. Bevezették az állami 8 éves oktatást, amely kötelező jellegű, ingyenes és a felekezettől független volt. Emellett azonban más államok oktatási törvényeitől eltérő véleményen volt a vallásoktatás fontosságát illetően, a kötelező tárgyak között első helyen sorolta fel a vallásoktatást, amelyről az adott felekezet volt köteles gondoskodni és ellenőrizni. A vallásoktatást elláthatta egy világi tanár is, de kizárólag a felekezet jóváhagyásával, akinek képesítésére meghatározott követelményeket írtak elő. Ugyanakkor a tankönyvek megválasztására és a tananyagra vonatkozóan már nem volt befolyásuk. A tantervet a kultuszminiszter határozta meg az iskolatanácsokkal egyetértésben, melyekben a felekezetek részvétele biztosított volt. A vallásoktatás tananyagáról az egyházi hatóságok döntöttek. Rendelkezéseiket a vallásoktatásról és a vallásgyakorlatról ki kellett hirdetni, azok kivételével, melyek az általános iskolai renddel összeegyeztethetetlenek, mivel azok eleve megvalósíthatatlanok. A gyakorlatban azonban sok helyen megőrizték egyházi jellegüket az iskolák, bár mind felett érvényesült az állami főfelügyelet, így az állam határozta meg a tanrendet, a tankönyveket, a tanárokat, a taneszközöket. Ugyanakkor – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – az egyházi befolyás jelentős maradt a tanárok felett.⁹² Arra az esetre, ha valamely felekezet nem látná el vallásoktatással kapcsolatos feladatait, a törvény felhatalmazta az országos iskolai hatóságot (*Landesschulbehörde*), hogy tegye meg a szükséges

⁹⁰ RGBI. 1869. 69. sz.

⁹¹ RGBI. 1869. 19. sz.

⁹² Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 50. o.

intézkedéseket. A közös iskolákban tehát biztosítani kellett a vallásos és erkölcsös nevelést és a vallásoktatást minden felekezet számára. *Sturm* évekkel később is hangsúlyozta a törvény jelentőségét a vallásoktatás szempontjából, valamint azt, hogy az oktatásban az egyháznak kiemelkedő szerepet biztosítottak.⁹³

Az egyházi iskolák magániskolaként fennmaradhattak, ha megfeleltek az állami törvényeknek, illetve megkapták erre a jogot (*Öffentlichkeitsrecht*). Azonban emiatt sokszor nehézségek adódtak, mert az egyházi tanárok nem mindig rendelkeztek az állami előírásoknak megfelelő képesítéssel, így több helyen nehézségbe ütközött a törvény végrehajtása.

A törvénynek természetesen ellenzői is akadtak.⁹⁴ Az új iskolarendszert a katolikus-konzervatívok részéről erős támadás érte, azonban a felekezeti iskolák iránti törekvésük sikertelen volt. Kifejtette véleményét IX. *Pius* pápa, illetve több püspök is felemelte hangját a közös iskolák ellen, hangsúlyozva, hogy az oktatás és a keresztény nevelés az egyház feladata.⁹⁵ Megtagadták a vallási és egyházi kötődés nélküli iskolákat. A pápa olyannyira ellenezte a törvényt, hogy egyházi büntetéssel fenyegette azokat, akik megalkották, végrehajtották, ezekben közreműködtek.⁹⁶ *Rudigier* püspök újfent nemtetszését fejezte ki, egyben ellenállásra szólította fel lelkészeit az új oktatási rendszerrel szemben. Szerinte az oktatás az egyház „Istentől származó joga”. Körlevelében a pápa elutasítására hivatkozott a törvényekkel kapcsolatban, hangsúlyozta a konkordátum érvényességét és papjait a törvénnyel szembeni ellenállásra szólította fel. A linzi püspököt 1869 júniusában bíróság elé állították, majd két hétre börtönbe zárták, körlevelét pedig megsemmisítették. Az ítélelhozatal napját követően azonban a császár felmentette *Rudigiert*. *Ferenc József* egyházhű katolikusként, lelkiismereti okokból egyáltalán nem örült annak, hogy a szabadelvű törvényhozás eredményeként a támadott rendelkezések megszülettek, e felfogása nyilvánult meg a püspök felmentésében is. Ezzel szemben *Schwarzenberg* mellett álló cseh papok támogatták az új rendelkezéseket.⁹⁷

A birodalmi népiskolai törvénynek hatása volt az egész birodalomra, és Ausztrián belül is jelentős mértékben emelte az oktatás színvonalát. Az ellenzők számos kritikájának ellenére az ország későbbi fejlődésére is meghatározó volt az ekkor kialakított közös, felekezetre tekintet nélküli iskolarendszer hatása.⁹⁸

⁹³ Dziadzio: *Weltliche oder konfessionelle Schule?*... 4. o.

⁹⁴ A kritikák részletezését l. Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens*... 116-117. o.

⁹⁵ Leisching: *Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien*... 176. o.

⁹⁶ Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens*... 117. o.

⁹⁷ Leisching: *Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien*... 47-50. o.

⁹⁸ Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens*... 116. o.

VI. A katolikus-konzervatív ellensúly és az 1883-as novella

Az 1870-es években a liberálisok egyházpolitikájával és felekezeti törekvésekkel szemben léptek fel az osztrák konzervatív, egyházpárti erők a népoktatási törvény legélénkebb ellenzőiként. 1877-ben az első osztrák „Katolikus nap” („*Katholikentag*”) alkalmával harcot hirdettek a felekezet nélküli iskolarendszer ellen.⁹⁹ Az 1870-es évek végére a parlamentben koalíciót alakítottak a liberális törekvésekkel szemben, mely kormányváltáshoz vezetett. Az elkövetkező években igyekeztek a liberális egyházügyi törvényeket és a gyakorlatban elért kultuszpolitikai sikereket visszaszorítani. Az *Auersperg* által vezetett liberális kormányt 1879-ben leváltotta *Eduard Taaffe* miniszterelnök kormánya.¹⁰⁰ A konzervatív kormány jó kapcsolatra törekedett a katolikusokkal, törekvéseik is támogatásra leltek több egyházi méltóság, így például *Rauscher* érsek részéről. A katolikusok a vallásos, keresztény nevelést szorgalmazták, ennek kapcsán a kormányzat is elismerte a vallásos nevelés fontosságát, különös tekintettel hangsúlyozva a többségi katolikus vallást. A kormány úgy vélte, hogy a katolikus vallás fontos összetartó erő lehet a soknemzetiségű, soknyelvű birodalomban. A katolikus nevelést a felekezeten kívülé válás, hitelhagyás ellensúlyaként is szorgalmazták,¹⁰¹ hiszen ebben az időszakban már nem elhanyagolható számot tettek ki a felekezeten kívüliek.

Több éves törekvéseik eredményeként, kormányalakításukkor igyekeztek megvalósítani a népoktatási törvény reformját, visszaszorítva a liberálisok – általuk nem helyeselt – rendelkezéseit. Így 1883-ban novellával egészítették ki az 1869-es birodalmi népoktatási törvényt. 1880-ban *Liechtenstein* és *Lienbacher* képviselők terjesztették be a tervezetet a birodalmi népiskolai törvény módosítására, amely kiegészítő novella formájában valósult meg.¹⁰² Általa az egyház befolyása ismét nőtt, a felekezeti jelleget erősítették.

A liberálisok több ponton elleneztek a novellát, úgy vélték, hogy az nem felel meg a korszellemnek, és az oktatás színvonalát csökkentené, a tanárokat egyházi felügyelet alá helyezné. A novellát a konkordátumhoz való visszalépésként jellemezték.¹⁰³

A legélénkebben vitatott 48. § úgy rendelkezett, hogy iskolaigazgatóvá csak olyan személy nevezhető ki, aki azon a valláson van, amelyhez az iskolát látogató legtöbb gyerek tartozik, és képes annak oktatására. Az iskolaigazgatók vallásoktatás terén való jártasságát azzal indokolták, hogy

⁹⁹ Engelbrecht: Geschichte des österreichischen Bildungswesens... 118. o.

¹⁰⁰ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 62-63. o.

¹⁰¹ Dziadzio: Weltliche oder konfessionelle Schule?... 5. o.

¹⁰² RGBl. 1883. 53. sz.

¹⁰³ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 178. o.

neki kötelessége arról gondoskodni, ha ezt valamiért az egyház nem tenné, hiszen a vallásos nevelést mindenképpen meg kell adni a gyermekeknek. Ebben az időben könnyen előfordulhatott, főleg a falusi iskolákban, hogy az iskolaigazgató egyben az egyetlen tanár is volt, így indokoltnak látták, ha ő el tudja látni a vallásos neveléssel járó feladatot. A vallás- és közoktatásügyi miniszter, *Sigmund Conrad von Eybesfeld* képviselőházi beszédében arról számolt be, hogy nem lát kivetnivalót abban, hogy az iskolaigazgató kinevezésének a többségi valláshoz való tartozás legyen a feltétele, ugyanis a gyakorlatban ez egyébként is jellemző volt, elenyésző volt azoknak az iskoláknak a száma (1881-ben összesen 38 ilyenről tudtak), ahol ez nem így volt. A konzervatívok hivatkoztak a szülők elvárásaira is, akiknek sérülne a vallásszabadsághoz való alapjoguk, ha gyermekük számára nem lenne biztosított a vallásos nevelés. Viszont a liberálisok az iskolaigazgatók kinevezésével kapcsolatos problémát abban látták, hogy így a törvény nem teszi lehetővé, hogy – ha a diákok többsége a katolikus valláson van – egy felekezeten kívüli, zsidó, illetve protestáns viselje a hivatalt. A vitatott rendelkezést a konzervatívok sem osztották mindannyian, így például a lengyel képviselők sem. Ők arra hivatkoztak, hogy ez a rendszer elmérgesítené a felekezeti konfliktusokat, hiszen több lengyel területen többségben voltak a zsidók és a görögkatolikusok. *Dzieduszycki* lengyel képviselő felszólalásában az iskolaigazgatókra vonatkozó javaslat ellenzése mellett magát a vallásoktatást sem tartotta fontosnak. Franciaország semleges megoldását találta megfelelőnek, ahol a vallás olyannyira nem befolyásolja az oktatást, hogy még kötelező tárgyként sem tartják számon. Annak okát, hogy az osztrák állam még nem érte el de facto a felekezeti semlegesség állapotát, abban látta, hogy a liberálisok és konzervatívok törekvései során erre egyetlen párt sem tett lépést.¹⁰⁴

A liberálisok változtatásokat javasoltak, hogy az oktatás felett ne a katolikus egyház gyakoroljon befolyást. Az alkotmány megsértését látták ebben, hiszen az egyház befolyását az állammal szemben elvileg már törvényesen visszaszorították az iskolákban; továbbá a hivatalvállalás nyilvánosságával kapcsolatban az egyenlőség alapelveinek megsértésére hivatkoztak, amelyet az alkotmány szintén vallásra tekintet nélkül biztosított. Így tehát az 1883-as novella vitája során kiéleződtek a politikai konfliktusok. A novella törekedett az oktatás felekezeti jellegét erősíteni az állami helyett, így kötelezővé tette a vallásoktatást a felekezeten kívüliek számára is, továbbá a tanárokat fegyelmi eljárás alá vethették felekezeten kívüliségük, illetve más kinyilvánított nézetük miatt.

A vitában *Sturm* is felszólalt, felidézve a gyakran felhozott vádat, hogy a kormány ismét az egyházra ruházná az iskolák feletti befolyást, ezáltal

¹⁰⁴ Dziadzio: *Weltliche oder konfessionelle Schule?*... 8. o.

felhagyna az alkotmányba foglalt egyik legfontosabb szabadságának gyakorlásával. A liberálisok tehát a vallás és a katolikus egyház visszaszorítását szorgalmazták. A kormányzatot éles kritikáknak vetették alá, többek között azzal is vádolva, hogy a birodalom ellentéteit kiélezi és „mindenkit mindenki ellen” buzdít.¹⁰⁵

A kormány azonban védelmébe vette tervét, és hangsúlyozta, hogy a módosítások nem vezetnének be olyan megoldásokat, amelyek ellentétesek lennének a már fennálló iskolarendszerrel. A kultuszminiszter szerint a vallásos nevelés az iskolák „szent kötelessége”, így félelmét fejezte ki az iskolai vallási közömbösséggel szemben. Ugyanakkor hangsúlyozta parlamenti beszédében, hogy az iskolák feletti egyházi felügyelet teljes visszaállítása nem áll érdekében a kormánynak.

Lienbacher konzervatív képviselő felszólalásában azt próbálta bemutatni, hogy a törvény nem fordítaná felekezeti a világi iskolák jellegét, hiszen ezek két külön iskolatípusban jelennének meg. A felekezeti iskolák az egyházak által alapítottak és fenntartottak, a közös iskolákra azonban nincsen befolyásuk. Azonban a képviselők többsége azt támogatta, hogy – a vallásoktatás kivételével, melyet minden felekezet részére egyenlően kell lehetővé tenni – felekezeti jellegtől mentes iskolák legyenek a Monarchiában.¹⁰⁶

Az 1883-as novella a katolikus egyház számára csak részeredményt jelentett, *Schwarzenberg* hangsúlyozta a további lépések szükségességét. Az oktatási rendszer revízióját hirdették a további Katolikus napok alkalmával. A püspökök követelték a felügyeletben való közreműködésük és a katolikus gyermekek számára katolikus oktatók biztosítását. Azonban ezek a törekvések sikertelenek voltak annak ellenére, hogy a képviselőház elé többször is beterjesztettek a felekezeti iskolák újbóli felállítására vonatkozó javaslatokat. 1889-ben a felsőház is elutasította a népoktatási törvény következő novellájának tervezetét, amely a vallásoktatás súlyának erősítését szorgalmazta. Az 1890-es években is több javaslatot készítettek – így például *Alfred Ebenhochs* 1897-ben -, melyek többek között a vallás és a felekezeti jelleg erősítését szolgálták, ezek azonban szintén nem voltak eredményesek.¹⁰⁷

A *Verwaltungsgerichtshof* osztotta a konzervatív kormánynak azt a nézetét, hogy a gyermekek ne legyenek felekezeten kívüliek, így születésükkel azt a vallást kövessék, amelyből a szülő kilépett. Így a felekezeten kívüli szülőnek hozzájárulását kellett adnia ahhoz, hogy gyermeke meg legyen keresztelve, vallásoktatást kapjon, és gyakorolja a vallást az általa elhagyott felekezetenél.

¹⁰⁵ Dziadzio: *Weltliche oder konfessionelle Schule?*... 10. o.

¹⁰⁶ Uo. 5-8. o.

¹⁰⁷ Engelbrecht: *Geschichte des österreichischen Bildungswesens*... 119-120. o.

Ezt a gyakorlatot a *Reichsgericht* is elfogadta, álláspontja szerint a szülőknek kötelessége a gyermeket vallásgyakorlásra kötelezni, akkor is, ha ő maga azt nem gyakorolja; ebben az esetben nem sérül a lelkiismereti- és vallásszabadság alkotmányos joga. Azonban egy 1882-es döntése szerint a szülőnek joga van saját világnézete szerint nevelni gyermekét, mely magában foglalja akár a vallásoktatás megtagadását is. Ez utóbbi döntése azonban arra az esetre vonatkozott, amikor a gyermek születése előtt léptek ki a szülők valamely felekezetből. A *Verwaltungsgerichtshof* szerint a szülők felekezetenkívülisége a gyermekekre is érvényes volt. Azonban a konzervatív kormányzat mégis úgy rendelkezett, hogy az iskolai bizonyítvány kiadásához hittanból is jegynek kell szerepelnie. Ez a gyakorlat egészen a XX. század elejéig fennállt, amikor a katolikus egyház ismét támadások keresztüztüzebe került mind a szocialisták, mind a liberálisok, illetve a német nacionalisták részéről. Az oktatás egyházasodását többen kritizálták, annak ellenére, hogy a *Verwaltungsgerichtshof* megerősítette a kormányzat döntéseit.¹⁰⁸

VII. A századvégi egyházügyi rendelkezések

1. Magyar törvényhozás

Bár az 1868. évi népoktatási törvény megalkotása során tekintettel voltak a felekezetekre, az elkövetkező években több törvény is igyekezett csökkenteni a felekezetek oktatással kapcsolatos jogait, ugyanakkor továbbra is az óvatos politika jegyében. Az egyházügyi kérdések megoldásának mellőzése végül ahhoz vezetett, hogy az 1848-as év eszméi és törekvései ellenére – melyek a térség más államaihoz viszonyítva élen jártak – a következő évtizedekben a magyar területek elmaradtak. Az egyház ügyében két és fél évtizedig nem történt jelentős előrelépés. Az egyházi reformokat ekkor mellőzték a kormányok, más-más okokból.¹⁰⁹ A kormány igyekezett kerülni a konfliktust a katolikus egyházzal, de az 1890-es évekre bekövetkező válság miatt már nem halogathatta tovább az egyházügyi modernizációt.

A liberális törvények megalkotását az uralkodó konzervatív gondolkodása, katolikus egyház iránti hűsége hátráltatta, ezzel szemben a kormány elérkezettnek látta az időt a nyitva álló vallásügyi kérdések rendezésére, így az 1890-es évekre ténylegesen napirendre kerülhettek az elmúlt évtizedek törekvései. 1892-ben *Wekerle Sándor* alakíthatott kormányt, ekkor *Ferenc József* már elvi hozzájárulását adta a reformokhoz.¹¹⁰ A házassági, az

¹⁰⁸ Dziadzio: *Weltliche oder konfessionelle Schule?*... 10-12. o.

¹⁰⁹ L. Herger: *Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században*. 156-157. o.; Csizmadia: *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*... 85. o.

¹¹⁰ Herger: *Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században*... 238. o.

anyakönyvi és a gyermekek vallásáról szóló törvények 1894-ben, míg a szabad vallásgyakorlásról, illetve az izraeliták vallásáról szóló törvények 1895-ben elfogadásra kerültek.

A törvényjavaslatokkal szemben *XIII. Leó* pápa – érthető okból – felemelte hangját, és a magyar püspököket ellenállásra szólította fel. Bízta őket, hogy tegyenek meg mindent, amivel a javaslatok keresztülvitelét megakadályozhatják, és reményét fejezte ki aziránt, hogy az uralkodó támogatására is számíthatnak e törekvéseik során.¹¹¹ Ezután a katolikus ellenzék erős ellenállásba kezdett. 1894 szeptemberében megállapodtak a püspökök, hogy a fenti törvényeket nem szavazhatják meg, mert azok tartalma elfogadhatatlan számukra. Novemberben Székesfehérváron megalakult a *Katolikus Néppárt Zichy Nándor* vezetésével. Politikai pártba való tömörüléssel céljuk továbbra is a reformok hátráltatása volt. 1895-ben hivatalosan is megalakult a katolikusok pártja. Pártprogramjukban a társadalom kereszténységének és a katolikus egyháznak a védelme, ezzel együtt a házassági és anyakönyvi törvény revíziója, katolikus autonómia és az egyházi alapok katolikus tulajdonba adása szerepelt.¹¹²

Ugyan a püspöki kar támogatása nélkül, de *Ferenc József* végül mégis szentesítette a törvényeket; azonban közben új miniszterelnök került a kormány élére *Bánffy Dezső* személyében, akit az uralkodó arra kért, hogy legyen tekintettel a felekezetekre a törvények végrehajtása során. A törvényjavaslatok elfogadásához az uralkodónak be kellett avatkoznia és új főrendeket kineveznie.¹¹³

Az így elfogadott szabad vallásgyakorlásról szóló 1895. évi XLIII. törvény cikk részletezte a felekezetek törvényes elismerésének feltételeit és menetét: az elismerés feltételeként határozta meg a hozzá tartozó gyermekek iskolai hitoktatásáról való gondoskodást. Megerősítették a korábbi rendelkezést, miszerint minden felekezet alapíthatott iskolát. A törvény alapján újonnan alakult vallásfelekezetek is rendelkezhetnek önkormányzati hatáskörrel. E körben említette a törvény az egyházi, oktatási, nevelési, illetve jótékonyági célokra rendelt alapokkal való rendelkezés jogát, de a vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyeletet gyakorolt az alapok kezelése felett. Az oktatási ügyekről a felekezetek nyilvános közgyűlésen határozhattak, melynek jegyzőkönyvét kötelesek voltak megküldeni a miniszternek.

A XIX. század végére a bevett egyházak és az elismert felekezetek jogait széleskörűen fogalmazták meg. Önkormányzatisággal rendelkeztek, így

¹¹¹ Csizmadia: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban... 88. o.

¹¹² Herger: Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században... 240-242. o.

¹¹³ Csizmadia: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban... 88. o.

eljárhattak saját ügyeikben, rendelkezhetek vagyonnal saját szükségleteik mértékéig, illetve a felekezet híveitől is elfogadhattak anyagi támogatást. Fenntarthatnak iskolát, óvodát. Azonban a bevett és az elismert felekezetek között nem volt egyenjogúság. Előbbiek ingatlanszerzési képessége nem volt korlátozva, utóbbiak csak oktatási, nevelési, jótékonyági, imaházi funkciót ellátó ingatlannal rendelkezhetek. A község segélyezését is csak a bevett egyházak vehették igénybe. Ezen kívül a bevett egyházak anyagi támogatásban részesültek az állam részéről, többek között az állam fedezte a hitoktatók fizetését is.¹¹⁴

2. Osztrák törekvések a századfordulón

A korszak oktatáspolitikai fordulatainak eredményeként az állami iskolák száma jelentős volt, ugyanakkor nem elhanyagolható számmal léteztek katolikus magániskolák mindenhol az osztrák területeken. A századfordulón a katolikus-konzervatív, illetve a liberális mozgalmak egyesületi formákban törekedtek nézeteik hatékonyabb képviselésére. Ennek két tipikus példája a *Katholische Schulvereine* (Katolikus Iskolaegyesület) és a *Freie Schule* (Szabad Iskola) tevékenysége.

A korábban említett katolikus törekvések egyik megnyilvánulásaként 1886-ban alakult a *Katholische Schulvereine*, Kaspar Schwarz elnöklétével. Célja a katolikus iskolák fenntartása, emellett a kötelező vallásoktatás és a vallásos erkölcsi nevelés védelme volt. Tevékenysége ténylegesen a katolikus magániskolák felállításában, fenntartásában és támogatásában valósult meg; továbbá tanárok számára is szerveztek képzéseket, amelynek célja a megfelelő vallási-erkölcsi nevelés megadására képes tanerő biztosítása volt. Ehhez hasonló tevékenységet látott el a *Deutsche Schulvereine* (Német Iskolaegyesület) is.¹¹⁵

A katolikus tendencia ellenpontjaként a század utolsó éveiben megalakuló *Freie Schule* elnevezésű egyesület a katolikus egyház pozíciójának visszaszorítását tűzte ki céljául. Ennek eléréséhez elsősorban az iskolák szekularizációját szorgalmazták, alapításukkor kifejezetten szoltak arról, hogy fellépnek az egyházzal szemben és küzdenek az ellen, hogy a jövőben bármelyik is államvallássá válhasson.

A kormány a liberális törekvésekkel szemben 1905-ös rendelkezésével továbbra is az oktatás vallási és erkölcsi nevelő jellegét emelte ki.¹¹⁶ A katolikusok számára sikerként tartható számon az 1905-ös rendelkezés a népoktatásról és a polgári iskolákról, mely által a vallásos nevelés az egyház

¹¹⁴ Csizmadia: A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban... 90-91. o.

¹¹⁵ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 179-180. o.

¹¹⁶ RGL. 1905.159. sz.

feladataként lett meghatározva. A tanári állások betöltését meghatározott meggyőződéshez köthették, valamint a vallásoktatók feleltek a gyermekek erkölcsi neveléséért iskolán belül, sőt, azon kívül is, különösen a vallásgyakorlatokkal kapcsolatban.¹¹⁷

Az iskolarendszer ellenzői ebben okkal látták a felekezeti jelleg megerősítését. A *Freie Schule* a *Dezemberverfassung* által garantált magán iskolaalapítási jogára alapozva felállított egy vallásoktatás nélküli magániskolát. Ennek következményeként az iskolájuk nem kapott támogatást, ezzel szemben emelt panaszukat pedig a *Verfassungsgerichtshof* mint megalapozatlant elutasította. A világi tanár egyházi hozzájárulást mellőző kinevezésével kapcsolatban az *Verfassungsgerichtshof* kijelentette, hogy csak akkor teheték volna ezt meg, ha a vallásoktatás már egy egyházi által biztosítva lett volna. Az iskolát bezárták, és panaszukkal kapcsolatban a *Reichsgericht* sem állapított meg alkotmányisértést.

Összességében elmondható, hogy a konzervatív kormányzat a korszakban messzemenően védelmezte az iskolai vallásoktatás fontosságát, mely tehát kötelező volt még a felekezeten kívüliek számára is, és az egyik felekezethez sem tartozó szülőket arra kötelezték, hogy megjelöljenek egy felekezetet, amely hitében gyermekük vallásoktatásáról az iskolában gondoskodnak. A gyermekek vallásos nevelése általános volt, melyet megerősített a *Verwaltungsgerichtshof* és a *Reichsgerichtshof* gyakorlata is. Előbbi azonban hozzátette aggályait aziránt, hogy így végső soron mégis sértik a szülők lelkiismereti- és vallásszabadságát.¹¹⁸

A liberálisok felléptek a felekezetekkel szemben, és általánosságban a vallás kulturális és szociális szerepét kérdőjelezték meg. Törekvéseik ellenére az iskolarendszerben nem történt jelentős változás. Azonban a konzervatívok által kialakított alkotmányos rendszer, bár a *Verwaltungsgerichtshof* és a *Reichsgericht* védelmét élvezte, csak az első világháború kirobbanásáig tartott.

VIII. Összegzés

A XIX. század törekvéseire hatással voltak a felvilágosult abszolútizmus korának eszméi. *Mária Terézia* és *II. József* a modernizálás jegyében az oktatás színvonalának emelése érdekében állami oktatást hívtak életre. *I. Ferenc* azonban ismét jelentős befolyást biztosított az egyháznak, melyet a forradalom időszakában igyekeztek lebontani a kor liberális politikusai, akik az oktatás alacsony színvonalának okát az oktatás felekezeti jellegében látták.

¹¹⁷ Leisching: Die römisch-katholische Kirche in Cisleithanien... 178. o.

¹¹⁸ Dziadzio: Weltliche oder konfessionelle Schule?... 12-13. o.

Magyarországon 1848-ban már napirendre került az elkövetkező évtizedeket meghatározó felekezeti, illetve közös iskolák létrehozása körüli vita. Az osztrák szabályozáshoz képest ekkor haladónak nevezhető a magyar országgyűlés által az egyházak és az állam oktatásra való befolyását érintő legfontosabb kérdések rendezésére a „Vallás dolgában” megalkotott törvény, illetve *Eötvös József* népoktatási törvénytervezete. A képviselők az egyház befolyásának visszaszorítására és közös iskolák kialakítására törekedtek. A kor körülményei között a tervezet elfogadása azonban megakadt, hosszú időre gátat vetve a modernizációs törekvések megvalósításának.

Az 1848-49-es osztrák alkotmányozási folyamat során a célkitűzések között szerepelt a népoktatás korszerűsítése, azonban ekkor csak az alapelvek meghatározása történt meg, illetve csupán részeredményeket értek el. Az egyház érdekérvényesítésének keretében 1849-ben az osztrák püspöki kar konferenciára gyűlt össze, melynek alkalmával lehetőségük nyílt megfogalmazni kéréseiket az oktatás területén is a kormányzat felé. Az ügyben a minisztertanácsi üléseken is egyeztettek a miniszterek, majd közös tárgyalásaik eredményeképp született meg 1850 áprilisában az oktatáshoz kapcsolódó császári rendelet, mellyel a püspökök kívánságai jelentős részben teljesültek. A közvetítésben fontos szerepe volt *Leo Thun* osztrák vallás- és közoktatásügyi miniszternek, aki igyekezett a katolikus egyháznak kedvezni, míg más felekezetek esetében az egyeztetés és az egyházi érdekek érvényesítése kisebb súlyt kapott. A kultuszminiszter a magyar püspöki karral is tanácskozott, bár a forradalom leverésének időszakában kéréseiknek nem szentelt akkora figyelmet.

A neoabszolutizmus idején *Ferenc József* császár és IX. *Pius* pápa között létrejött konkordátum a katolikus egyház számára előjogokat biztosított, melyek által kivételezett helyzetbe került, így az oktatás felett is a katolikus püspöki kar gyakorolt felügyeletet. Rendelkezései a többi felekezet és a liberálisok ellenállását váltották ki, és a következő években igyekeztek visszaszorítani érvényesítését. Élénk kritikák érték az általa felállított oktatási rendszert és az egyházi dominanciát is.

A dualista korszak Ausztriájában az oktatás és a felekezetek kapcsolatát rendező *Maigesetze* állami felügyeletet határozott meg az oktatás ügye felett, így a püspökök jogait e téren visszaszorították, továbbá meghatározták a részletes törvényhozás számára az irányt. Az Osztrák-Magyar Monarchia mindkét felében egy-egy jeles kultuszminiszter – *Eötvös József* és *Leopold Hasner* – dolgozta ki a népoktatási törvényeket. *Eötvös* 1868-as törvénye meghagyta a felekezeti iskolákat, a közös iskolák létrehozását kiegészítő jelleggel írta elő; az állam az iskolákra csak bizonyos tekintetben gyakorolt befolyást, emellett a felekezetek számára is biztosított volt az iskolaalapítás és fenntartás szabadsága. Ezzel szemben Ausztriában az 1869-es birodalmi népoktatási törvény célja az egyházi befolyás alatt álló iskolák helyett

felekezeti szempontból semleges, közös iskolák felállítása volt, melyek felett az állam gyakorol főfelügyeletet. Ugyanakkor a vallásos nevelés szerepét, a vallásoktatás kötelező jellegét nem vitatták, de ennek biztosítását állami fenntartás alatt is megvalósíthatónak látták. Tehát míg Magyarországon a felekezetekre tekintettel a kiegészítő közös iskolák mellett döntöttek, addig az osztrák egyházak számára a kötelezően előírt közös iskolákban csupán a hitoktatásról való gondoskodás volt lehetséges. Ennek magyarázata nem a magyarok konzervativizmusában keresendő, inkább a kiegyezéssel megváltozott közjogi helyzet által kiváltott óvatosságban.

A század végére az osztrák közös iskolákat létrehozó, liberális törvényhozással szemben a katolikus-konzervatív erők alakítottak kormányt és igyekeztek a katolikus egyház befolyását növelni. Ezt a célt szolgálta a liberálisok által kritizált 1883-as novella és az 1905-ös rendelkezés. A konzervatív kormány messzemenően hangsúlyozta a vallás fontosságát az oktatásban, így a vallásoktatás kötelező tárgy volt a felekezeten kívüliek számára is. A közös iskoláktól tehát a felekezeti oktatás felé léptek vissza. Magyarországon a századforduló előtt az 1894-1895-ös egyházügyi törvényekkel került ismét napirendre a modernizáció, azonban ezek a gyakorlatban jelentős változást nem hoztak, emellett a pápa és a katolikus püspöki kar ellenállását váltották ki. A katolikus ellenállásból politikai párt szerveződött. Ausztriában a katolikus-konzervatív és liberális erők egyesületi formában igyekeztek képviselni nézeteiket.

A XIX. század második felében tehát az oktatáspolitikára gyakorolt egyházi befolyás változó mértékben érvényesült; ez összefüggésbe hozható a konzervatív, illetve liberális erők túlsúlyba kerülésével mind Ausztriában, mind Magyarországon. Az osztrák és a magyar politikusok természetesen hatással voltak egymás gondolkodására, ugyanakkor alapjaiban eltérően rendezték az oktatás és a felekezetek kérdését a vizsgált korszakban.

Suhajda Máté

Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása és a közjogi provizórium egyes kérdései a magyar közjogtörténetben 1921-ig^{*}

I. Bevezető gondolatok

Közel 100 éve, hogy 1918 őszén társadalmi-politikai, nemzetközi és közjogi szempontból jelentős változások következtek be. E változások egyike az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlása, ami alapjaiban változtatta meg a közép-kelet európai térséget, jelentősen befolyásolva az európai történelem menetét.

A következőkben ennek folyamatát szeretném alkotmánytörténetileg megközelíteni, melyhez elengedhetetlen a társadalmi-politikai és a történelmi kitekintés. Munkámban elsősorban a felbomlás közvetlen lefolyását és az ezzel kapcsolatos fontosabb jogintézmények (államforma, államfő, jogfolytonosság) változását vizsgáltam.

Célom, hogy más – de nem feltétlenül új – nézőpontból közelítsek a vizsgált időszakhoz és eseményekhez, átfogóbb illetve gazdagabb képet adva egy olyan korszakról, amely hazánk történelme és jogtörténete szempontjából egyaránt meghatározó, jelenünk pedig megköveteli a mind teljesebb megértését.

1. A kiegyezés

1.1. A kiegyezés jogi természete

A vizsgálódás célja annak kiderítése, vajon a kiegyezési „törvények” akár magyar, akár osztrák oldalon tartalmaztak-e rendelkezést a két állam közötti kapcsolat megszüntetése vagy módosítása esetére. Mivel egyik oldalon sem szabályozták e helyzeteket *expressis verbis*, a kiegyezés jogi természetét kell vizsgálnunk, áttekintve az erre vonatkozó nézeteket.

A magyar közjogtudomány nem képviselt egységes álláspontot a kérdésben. A téma homlokterében az a probléma áll, vajon hazánk megőrizte-e teljes szuverenitását, s így e törvény egyoldalúan, rendes törvényhozási úton

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Magyar Állam-és Jogtörténet II. Tagozatában III. helyezésben és két különdíjban részesült. Konzulens: Dr. Korsós né Dr. Delacasse Krisztina adjunktus

megváltoztatható lett volna-e, vagy módosításához más, az országon kívül álló tényezőnek a hozzájárulása is kellett volna.

Ferdinandy Gejza szerint három különböző felfogás létezett. Az egyik – általa legelterjedtebbnek vélt – nézet szerint a törvény egy Magyarország és Ausztria között létrejött nemzetközi szerződést tartalmaz. A másik szerint ez nem nemzetközi szerződés, hanem egyszerűen egy magyar törvény, melyet Magyarország minden nemzetközi jogsérelem és Ausztria hozzájárulása nélkül megváltoztathat. A harmadik nézet szerint pedig ez sem nem önálló alkotás, de nem is szerződés, hanem „*oly alkotmányozó tartalmú együttes alkotás Ausztriával*”,¹ mint amilyen az 1868. évi XXX. tc. Magyarország és Társországai között, így amint a létrehozatala, úgy a megváltoztatása is csak együttesen lehetséges. E felfogást *Ferdinandy* jogilag megalapozatlannak tartotta, művében több szempontból is cáfolta, emiatt, valamint kevésbé elterjedt volta okán részletesebben nem ismertetem.

Ferdinandy szerint *Kmety Károly* azok közé tartozott, akik a legelterjedtebb felfogást képviselték, jöllehet *Kmety* művében határozottan állást foglal amellet, hogy a kiegyezési törvény nemzetközi szerződésnek Ausztria és Magyarország között nem minősíthető – sőt, az 1867. évi december 21-i osztrák birodalmi törvényt vizsgálva ugyanez megállapítható – így az a magyar állam által önállóan, minden részében megváltoztatható.²

Tomcsányi ettől némiképp eltérő vélekedése szerint a törvény államszövetségi viszonyt konstituált a közös ügyek tekintetében; nemzetközi jogi, nem pedig belső államjogi kapcsolatot, egyúttal perszónáluniót.³ Ez azonban nem jelentette azt, hogy közös lett volna az államfői méltóság, csak annyit, hogy e két egyenrangú és egymástól teljesen különálló államfői tisztséget ugyanazon személy viseli (ti. az osztrák császárit és a magyar királyit). Az uralkodó azonos voltára utalt a Monarchia elnevezés is, azonban külön közjogi egységet ezalatt nem szabad érteni. Épp így nem jelentett a két államon kívül vagy felül álló államiságot sem.⁴

Érdemes felidézni *Löwenthal József* báró, osztrák miniszteri tanácsos gondolatait a kérdés kapcsán, aki az *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht* c. bécsi folyóirat 1917. évi számában megjelent tanulmányában az osztrák-magyar közjogi viszonyt elemezte. Írásában sorra vette a viszony tartalmában lévő közös elemeket: az uralkodó azonosságát, a külügy, hadügy és a pénzügy közösségét, s azt vizsgálta, hogy e közösségek illetve közös elemek az államok kapcsolatának melyik típusára vezethetők

¹ *Ferdinandy Gejza*: Magyarország közjoga (Alkotmányjog). Politzer Zsigmond és Fia kiadása, Budapest 1902. 783. o.

² *Kmety Károly*: Magyar közjog. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest 1926. 455. o.

³ *Tomcsányi Móric*: Magyarország közjoga (harmadik, átdolgozott kiadás). Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1940. 67–68. o.

⁴ *Kmety*: Magyar közjog... 457. o.

vissza. E vizsgálat eredményeképp megállapította, hogy a két állam viszonya a nemzetközi jog által tanított államkapcsolatok egyikére sem illik rá, hanem teljesen *sui generis* alakulat, majd – sajátos szemlélettel – magánjogi szemszögből közelített a kérdéshez. Az elemzés során arra jutott, hogy az osztrák-magyar kapcsolat semmilyen tekintetben sem hasonlít a jogi személy fogalmához, így nem képez egy egységes államot, „és egyébként a két állam összeköttetése tisztán társasági jellegű.”⁵

A szerzők megállapításait alapul véve tehát elmondható, hogy nem volt konszenzus a tekintetben, vajon a kiegyezés nemzetközi szerződésnek tekinthető-e, illetve egyoldalúan megváltoztatható-e, abban viszont többnyire egyetértettek, hogy a dualizmus két szuverén állam kapcsolatát jelentette.

1.2. A kiegyezés osztrák oldala

Ausztriában a kiegyezés mélyreható változást eredményezett, minthogy az ő felfogásuk szerint addig fennálló egységes Osztrák Császárságot két félre osztotta szét, a differenciált föderalizmust a dualizmussal váltotta fel.

A következőkben tehát az 1867-es ún. decemberi alkotmányról kell szólnom, ami nem egyetlen alkotmánylevélből, hanem több különálló alkotmánytörvényből állt. A két állam kapcsolatára tekintettel főként az ún. Delegationsgesetz említendő, amely meghatározta, hogy a birodalmi tanácsi tartományoktól milyen hatásköröket vontak el a Magyarországgal való közös intézés körébe, illetve, hogy ez melyeket korlátozta („pragmatikus ügyek”, „dualisztikus ügyek”).⁶

A kiegyezés jogi természetére vonatkozóan osztrák oldalon sem volt egységes álláspont, hanem különböző felfogások léteztek, illetve léteznek, az alábbiakban ezek közül ismertetnék néhányat, *Brauneder* nyomán.⁷

A *decentralizált egységes állam* felfogását vallók szerint az Osztrák Császárság alapjait tekintve változatlan maradt az egységes monarchikus hatalom következtében, így 1860–1867 között egy előrehaladó decentralizációs folyamatról beszélhetünk, mely 1867-ben tetőzött, azonban az állam egységét nem bontotta meg.

A *szövetségi államra* vonatkozó nézetek képviselői szerint a kiegyezés az eladdig egységes államot két államra bontotta: Ciszlajtániára és Magyarországra, saját külön államfővel („közös tartományfejedelem”, „Magyarország királya”), saját parlamenttel (Birodalmi Tanács, illetve Országgyűlés), saját jogrenddel és közigazgatással. Ezek együttesen

⁵ Az osztrák-magyar közjogi közösség minősítése. Szemle, Jogállam. A Jogállam Kiadóhivatala, Budapest 1918. 532. o.

⁶ Wilhelm Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig. JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs 1994. 195. o.

⁷ Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 231. o.

szövetségi államot („Birodalmat”) alkotnak saját államfővel (mely mindenütt azonos), Birodalmi Parlamenttel, saját törvényhozási joggal („birodalmi törvények”), birodalmi miniszterekkel, birodalmi hadsereggel és haditengerészettel.

A *reálunió* elmélete ettől eltérően azt tartja, hogy a közös szervek nem az egyes államok fölé rendelt szövetségi állam szervei, hanem az egyes államoké: az uralkodó az osztrák császári és a magyar királyi pozíciót egy személyben egyesíti, mellette állnak a két állam közös miniszterei (nem „birodalmi miniszterek”), azaz olyan személyek, akik mind a ciszlajtániai osztrák, mind a magyar miniszterek pozícióját egyszerre testesítik meg. A delegációk csupán parlamenti bizottságok, amelyek feladata egyezményes törvények előkészítése, e testületek tehát nem alkotnak „Birodalmi Parlamentet” saját törvényhozási jogokkal, továbbá nem létezik közös, egységes „birodalmi hadsereg” sem, hanem mindössze két hadsereg-kontingenst állítottak fel.

Végül pedig, akik az Osztrák-Magyar Monarchiát *államszövetségnek* fogták föl, nem vélték felfedezni közös államjogi vonásokat, a létezett szervek közös állami szervek mivoltát tagadták, helyette nemzetközi jogon alapuló államközösségi szerveknek tekintették őket.

Hermann Baltl – Gernot Kocher szerzőpáros a két állam között fennállt viszonyt dualizmusként említette, s egyaránt tekintették mind reáluniónak, mind perszonáluniónak.⁸

Az egységes, valamint a szövetségi államra vonatkozó felfogás elsősorban osztrák oldalon – az előbbi a császári politikában különösen⁹ – vált meghatározóvá, a reálunió és az államszövetségre vonatkozó nézetek pedig a magyar teoretikusok körében voltak elterjedtek – véli *Brauneder*. Szerinte az említettek közül végül a mérsékelt magyar nézet érvényesült: az össz állam két különálló állam reáluniója „*a Pragmatica sanctio alapján kötelező erejű közös ügyekkel és intézményekkel, amelyek kifelé egyetlen összhatalmat alkotnak.*”¹⁰

Azt az egyébként magyar nézetet, amely szerint nincs közös, egységes hadsereg, hanem csupán hadsereg-kontingensek vannak, az osztrák oldalon elutasították, jóllehet az önálló magyar hadseregre törekvés eredményeként 1868-ban az egységes „császári és királyi hadsereg” mellé két további formáció lépett, nevezetesen a császári-királyi Landwehr Ciszlajtániában, valamint a Magyar Királyi Honvédség, mely kettő az egyes államok saját ügynéknek számított.¹¹

⁸ Hermann Baltl – Gernot Kocher: Österreichische Rechtsgeschichte. 11. Auflage, Leykam Buchverlag, 2008. 214. o.

⁹ Baltl – Kocher: Österreichische Rechtsgeschichte... 214. o.

¹⁰ Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 232. o.

¹¹ Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 232-233.

Amennyiben tehát a dualizmus mindkét oldalon törvényi alapon állt (s így nemzetközi jogi relevanciát a két állam belső joga alapján nyert), elvileg a módosítás vagy megszüntetés jogilag érvényesen, bármelyik fél által, egyoldalúan, a belső jogrendszer által támasztott követelmények szerint, a jogforrási hierarchiában megfelelő helyen álló jogszabályi rendelkezéssel végbemehetett. Nem szabad megfeledkezni azonban a mindkét ország alkotmányjogában fellelhető, az uralkodót illető szentesítési-, és az osztrák jogban megtalálható vétőjogról, melynél fogva a dualizmus jogilag érvényesen fenntartható maradhatott volna (elvileg) pusztán e jogok (prerogatívák) gyakorlása, illetőleg nem gyakorlása révén.

2. Az államformaváltás

2.1. Előzmények – a választójog kérdése

Az 1910-ben megtartott általános országgyűlési választások eredményeit tekintve megállapítható, hogy a Nemzeti Munkapárt került többségbe a képviselőházban, megszerezve a mandátumok 62%-át (255 mandátumot)¹². Ez lehetővé tette a későbbiekben a pártot vezető, s egyúttal a miniszterelnöki posztot is 1917. május 23-ig betöltő *Tisza István* számára, hogy ellenőrzése alatt tartsa (még lemondása után, kormányon kívülről is) a parlamenti többséget,¹³ jelentős hatást gyakorolva a későbbi eseményekre. Mivel az Osztrák-Magyar Monarchia fennállása során ez volt az utolsó országgyűlési választás, e parlamenti összetétel döntő szerepet játszott az ország sorsának alakulásában egészen a felbomlásig.

A választójogi szabályozás a korszakban heves vitákat kiváltó intézmény volt, egyúttal meghatározta a képviselőház összetételét s a politika alakulását, illetve mind nemzetközi (itt részletesen ki nem fejtett), mind belpolitikai szempontból összefüggött a felbomlással, így a következőkben röviden vizsgálándó e téma.¹⁴

A választójog problémája, különösen az általános választójog kérdése már a kezdetektől, de különösen 1906-tól (Andrássy-féle választójog-tervezet) küzdelmet eredményezett.

Az Andrássy-féle tervezet az 1884-es belga választási rendszer mintájára plurális választási rendszert javasolt. A befizetett adó összege és az iskolai

¹² Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon 1867-1944. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2008. 156. o.

¹³ Jean Bérenger – Kecskeméti Károly: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608-1918. Napvilág kiadó, Budapest 2008. 419. o.

¹⁴ Mivel itt csak előzményként kerül említésre a választójog problémája és annak kapcsolata a Monarchia felbomlásával, az Andrássy-féle tervezetet csak példálózó jelleggel ismertetem, a többi tervezet és törvény részletes bemutatását is elhagyva.

végzettség függvényében a választónak egy, kettő vagy három szavazata lehetett volna. Hogy az írástudatlanokat se zárja ki a szavazásból, a tervezet 12 írástudatlannak egy szavazatot adott, akiket „bizalmi emberük” képviselt. A tervezet szerzőinek számítása szerint a szavazatok 65%-ának a magyar választókra, 16,8%-ának a német választókra, 18,2%-ának pedig más nemzetiségű választókra kellett jutnia. A választók száma így 4 143 607 fő lett volna. A tervezet mindkét oldalról kritikákat kapott, így az általános választójog hívei egyenlőtlensége és féltékenysége, a konzervatívok merészsége okán bírálták, aminek eredményeképpen 1908 végén levették a képviselőház napirendjéről.¹⁵

A küzdelem az általános választójogért folytatódott; sztrájkokkal, nyilvános gyűlésekkel, tüntetésekkel, egészen az 1913: XIV. tc. elfogadásáig. A választók száma 1912-ben az 1874-es törvény szerint valamivel egymillió felett volt; az 1913-as törvény ehhez képest 800 ezerrel több embernek adott választójogot, a visszalépés a Kristóffy-, és az Andrássy-féle tervezethez képest azonban jelentős volt.¹⁶

Két évvel később, 1915-ben *Rakovszky István* kampányt indított a „hősök választójogáért”, felszámolandó azt az anomáliát, hogy a képviselők megválasztására alkalmatlannak tartásuk azt a több százezer mozgósított embert, akik négy fronton védelmezték az országot. Tiszánál süket fülekre talált, és sem *Apponyi Albert*, sem *Andrássy Gyula* nem szánta el magát arra, hogy felülvizsgálja a háború elején elfogadott „*parlamenti békét*”.¹⁷

Ismét két évre rá, 1917 áprilisában *IV. Károly* azt kérte *Tisza Istvántól*, hogy készítse elő a választójog tényleges kiterjesztését. Egy hónappal később, miután nem terjesztett elő megfelelő tervezetet, *Tiszának* távoznia kellett.

Még ugyanebben az évben *Vázsonyi Vilmos* választójogi tervezetet készített. Ennek során komoly előkészítő munkát végzett, többek között áttekintést készített Európa és a többi földrész 58 választási törvényéről, egészen az 1917. évi angol törvénytervezetig. A tervezet (amely csaknem 4 millió emberre, a felnőtt lakosság háromnegyedére kiterjesztette volna a választójogot) *Tisza István* ellenállásán elbukott.

A – felülvizsgált, és végül elfogadott – 1918. évi XVII. törvény a választók számát 2 millió 750 ezerre korlátozta.¹⁸

¹⁵ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 394. o.

¹⁶ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 395., 408., 409. o.

¹⁷ Uo. 417. o.

¹⁸ Uo. 417-419. o.

	Választók száma	%-os arány a lakosságszámhoz képest
1874. XXXIII. tc.	820 000	6%
Andrássy-féle tervezet	4 100 000	24%
Kristóffy-féle tervezet	2 050 000	12%
1913. évi XIV. tc.	1 800 000	10%
1918. évi XVII. tc.	2 750 000	15%

A százalékos arány az adott évi népességszámhoz viszonyítva lett kiszámítva. Az adatok becslések.¹⁹

Felmerül a kérdés, vajon *Tisza István* miért volt hajthatatlan a választójoggal kapcsolatos nézetei tekintetében?

Tisza István álláspontját – pragmatikus államférfi lévén – az általános választójog bevezetésének lehetséges következményei szabták meg. A választásra jogosultak számának lényeges emelkedése és a titkos szavazás a vidéki körzetekben megváltoztathatta volna a parlamenti erőviszonyokat, és veszélyeztethette volna az uniót Ausztriával, mivel a függetlenségi eszmék számíthattak a magyarok többségének támogatására. *Tiszának* meggyőződése volt, hogy Magyarország integritása csak a Monarchia keretében tartható fenn. A Habsburg védernyő nélkül azonban az országnak semmi esélye nem lett volna a történelmi határok közötti fennmaradásra kisebbségeinek követeléseivel és a szomszédos államok irredentizmusával szemben. Ez a tökéletesen elképzelhető kétfelvonásos forgatókönyv (először elválás Ausztriától, majd felosztás) tette *Tiszát* „hajlíthatatlanná”.²⁰

A Vázsonyi-féle tervezet „bukása” (és az 1918. évi XVII. törvény létrejötte) kapcsán *Bérenger-Kecskeméti* szerzőpáros ugyanakkor megjegyzi, hogy ebben a helyzetben, amikor a háború a végéhez közeledett, a vereség pedig előre látható volt, amikor a katonák, a hátország és minden magyarországi nemzetiség támogatta az általános választójogot „*Tisza István görcsös ellenállásának semmilyen ésszerű indoka nem volt.*” Jóllehet „1916 után (...) választás esetén – akár korlátozott, akár kibővített választójog mellett – a Nemzeti Munkapárt elvesztette volna többségét.” Ehhez azonban akarat és bátorság kellett volna: az országgyűlés feloszlása és választások kiírása. „*Ezt a kockázatot sem a király, sem Wekerle nem szándékozott vállalni*

¹⁹ Vö. Boros – Szabó: Parlamentarizmus Magyarországon... 142. o. 5. sz. táblázat

²⁰ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 409-410. o.

(...).²¹ Így a képviselőház voltaképpen *Tisza Istvánnak* engedelmeskedett egészen 1918. október 17-ig.

Konklúzióként – a szakirodalom által képviselt véleményt elfogadva – végső soron levonható, hogy az általános választójog megszavazása, akárcsak 1918-ban, valószínűleg javított volna Magyarország helyzetén jövőbeni tárgyalófélként a győztesek előtt, de nem lett volna elégséges az ország feldarabolásának megakadályozásához.²²

2.2. Az alkotmányos helyzet 1918 őszén

A következőkben át kell tekinteni azokat az eseményeket – külpolitikai helyzet, országgyűlési ülések, a Nemzeti Tanács megalakulása, utcai események (ún. őszirózsás forradalom) – melyek végül elvezettek az államforma megváltoztatásához, a népköztársaság kikiáltásához.

Mindenekelőtt – jelentőségére való tekintettel – az 1918. október 16-án tartott, 823. képviselőházi ülés („országos ülés”) érdemel figyelmet.

Előzményként említést kell továbbá tenni *IV. Károly* október 16-i manifesztumáról, aminek értelmében Ausztria „szövetséges állammá alakul át, amelyben minden néptörzs saját külön állami közösséget alkot letelepülési területén”,²³ ezenfelül felszólított nemzeti tanácsok létrehozására, amelyek – az uralkodó elképzelése szerint – minden ausztriai nemzet Reichsrat-képviselőiből lettek volna létrehozandók. A manifesztum Magyarország belső szerkezetére illetve a horvát-magyar viszonyra nem vonatkozott, a kiáltvány szerint: „Ez az új alakulás a magyar szent korona országainak integritását semmilyen tekintetben sem érinti.”²⁴ Megalkotói sértetlenül kívánták hagyni a közös hadügyet, és külügyet, utóbbit változatlanul a Pragmatica Sanctióból következőnek tekintették.²⁵ A manifesztum kibocsátása okán egy külön napirendi pontot is felvettek az országgyűlés ülésén tárgyalandók közé: „A miniszterelnök nyilatkozata a politikai helyzetről”.

Az ülésen az elsők között *Wekerle Sándor* miniszterelnök szólalt fel: „(...) hogy a t. házat a mai politikai helyzetről és ezzel szemben elfogadható álláspontunkról, habár csak fővonásokban és az alapelvek ismertetésével, de

²¹ Uo. 419. o.

²² Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 419-421. o.

²³ Rudolf Hoke – Ilse Reiter: Quellensammlung zur österreichischen und deutschen Rechtsgeschichte. Böhlau Verlag, Wien 1993. 505. o.

²⁴ Extra – Ausgabe der Wiener Zeitung (Nr. 240.), den 17. Oktober 1918., k.k. Hof- und Staatsdruckerei. 1. o.

²⁵ Galántai József: A Habsburg-monarchia alkonya. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1985. 349. o.; Siklós András: A Habsburg-birodalom felbomlása 1918. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1987. 164. o.

*mégis tüzetesen ismertessem.*²⁶ *Wekerle* felszólalása további részében két fontosabb témáról ejtett szót: a háborúból békébe való átmenet kérdéséről, valamint a politikai helyzet változásáról. A Képviselőházi Napló ekként rögzíti az elhangzottakat: „*Köztudomású dolog, hogy Ausztria föderatív alapon igyekszik belügyeit rendezni. Ez mellőzhetetlenné teszi hogy a perszonál-unió alapjára helyezkedjünk!*” Említést tett továbbá az 1867. évi XII. tc. várható módosításáról: „*(...) miután közös ügyeink megszűnnek, nagyon természetesen maga után vonja az 1867:XII. t.-cikk megváltoztatását.*”²⁷

Noha a manifesztum alkotói érintetlenül kívánták hagyni a közös ügyeket, *Wekerle* szavaiból következően ebben a kérdésben a magyar kormány ellenkező álláspontot képviselt. Emellett beszédében kilátásba helyezte a horvát-magyar kiegyezés (1868. évi XXX. tc.) revízióját is. Mindezek ellenére a képviselőház 823. országos ülésén sem új törvényt, sem törvénymódosítást nem fogadtak el (bár a kormány október 20-i ülésén kidolgozott egy, a perszonálunióra vonatkozó törvényjavaslatot).²⁸

Az ezt követő napon, 1918. október 17-én tartott országgyűlési ülésen elhangzottak nagyobb horderejű változásokat jeleztek. *Tisza István* beszéde volt az, amely aztán később futótűzként terjedt, hatása felmérhetetlen volt. A Képviselőházi Naplóból idézve: „*T. ház! Én nem akarok semmiféle szemfényvesztő játékot űzni a szavakkal. Én elismerem azt, amit gróf Károlyi Mihály t. képviselő ur tegnap mondott, hogy, ezt a háborút elvesztettük.*” Feltehetően maga is érezte, hogy a kelleténél többet mondott. Szavait azonnal, és egy későbbi felszólalása során is magyarázni és indokolni próbálta:

„*Elvesztettük nem abban az értelemben, hogy ne tudnánk még tovább is szívós és hősiess védekezést kifejteni; hogy ne tudnók az ellenségnek a végleges győzelmet nagyon drágává tenni, de igenis elvesztettük abban az értelemben, hogy az erőviszonyok beállott eltolódásánál fogva a háború megnyerésére többé reményünk nem lehet, és hogy ennek folytán keresnünk kell a békét oly feltételek mellett, amelyeket ilyen viszonyok között ellenségeink elfogadnak.*”²⁹

²⁶ Képviselőházi napló, 1910. XLI. kötet, 823. országos ülés (a továbbiakban KN), 271., 273-274. o.

²⁷ „*A békeakcióról legyen elég megjegyezni annyit, hogy – amint arról a ház minden egyes tagjának tudomása van – mi a Wilson-féle 14 pont és Wilson északamerikai elnöknek egyéb nyilatkozatai alapján a békeajánlatot megtettük. (...)*”. KN: 823. országos ülés... 271., 274-275. o.

²⁸ Galántai: A Habsburg-monarchia alkonya... 350–351. o. Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 164. o.

²⁹ KN: 823. országos ülés... 292 o.; Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 166-167.

Ugyanezen felszólalásában hangsúlyozta – amit korábban Wekerle – a perszonálúnióvá alakulás szükségességét: „*Ismétlem tehát, hogy miután az osztrák viszonyok kialakulása a perszonál uniót mellőzhetetlenül szükségessé tette, ennek a perszonál uniónak sem a szavakkal játszásnak, sem félrendszabálynak lennie nem szabad (...)*” mondván, hogy „*az a körülmény, hogy az osztrák viszonyoknak az az átalakulása, amely az 1867:XII. t.-c. fentartását és alkalmazását lehetetlenné teszi, az 1723-iki törvények hatályán nem változtat, az a perszonál uniónak teljes keresztülvitelét nem akadályozza.*”³⁰ E fontos kijelentés ellenére a képviselőház 824. országos ülésén ismét nem került sor sem törvényjavaslat benyújtására, sem törvényt módosításra.

Ez számomra arra enged következtetni, hogy – bár számtalan lényegi változás történt Magyarország helyzetét illetően, ideértve a háborús és politikai eseményeket – az 1867. évi XII. tc. e napon (s voltaképpen, ám közjogilag el nem ismert módon az I. sz. néphatározatig)³¹ még hatályban volt. Ennek nyomán – minthogy az Osztrák-Magyar Monarchia még mindig létezett, nem csak de facto, hanem de iure is – elengedhetetlenül vizsgálandó, hogy milyen okok vezettek el a felbomláshoz az osztrák oldalon, mert e folyamat nem érthető meg pusztán az egyik fél szemszögéből.

2.3. A Monarchia a felbomlás felé vezető úton

2.3.1. Az ausztriai események

Az 1867. évi alkotmány álláspontjáról az október 17-i manifesztum mindössze azt jelentette, hogy az általa meghatározott módon egy, az alkotmányt megváltoztató alkotmánytörvény-tervezetet kellett volna elkészíteni, amelyről a Birodalmi Tanácsnak kellett volna döntenie, emellett pedig a manifesztum kitartott a dualizmus mellett. A császári intencióval ellentétben a helyzet másképp alakult, így a manifesztum utópisztikus elképzelésnek bizonyult.

Egy, még a kibocsátás napján kelt határozat alapján a német pártok – német nemzetiek, keresztényszocialisták, és szociáldemokraták – 1918. október 21-én „Német-Ausztria Ideiglenes Nemzetgyűléseként” ültek össze. E grémium tagjainak 1917-ben lejárt mandátuma az 1911. évi választásokra nyúlt vissza, és törvény (nem pedig választás) hosszabbította meg,³² ez a kétséges legitimitáció azonban jogi szempontból aligha volt jelentős, mivel a Birodalmi Tanácsnak az osztrák állam szerveként az új Német-Ausztriához semmi köze

³⁰ KN: 823. országos ülés... 291. o.

³¹ Kmetty: Magyar közjog... 290. o.

³² Hazánkban hasonlóképp, törvényi úton történt a mandátumok meghosszabbítása vö. 1915. évi V. tc.

nem volt. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjai tehát nem birodalmi tanácsai képviselőkként ültek össze, hanem mint a még leginkább legitimált népképviselők, jóllehet választás kiírására és lefolytatására nem került sor. Ez azonban nem is szerepelt a célok között, mivel e testület feladatának egy később megválasztandó Alkotmányozó Nemzetgyűlés nép általi választásának előkészítését, illetve egy ideiglenes alkotmány megalkotását tekintette. Ennek ellenére e provizórikus nemzetgyűlés alkotmányozó, és nem csupán előkészítő hatalomként tevékenykedett: fontos alkotmányos intézményeket hívott életre, és véghezvitte a legfontosabb változtatást. Az október 30-án kelt államalapítási határozat egy új, teljesen független, mind alkotmányjogilag, mind politikailag új államot hozott létre.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés első ülése és a határozat meghozatala között eltelt 9 nap alatt következtek be azok az események, melyek e dokumentum megalkotását szükségessé tették (például az október 30-i bécsi munkássztrájk, vagy a hadsereg kötelékéből érkező visszajelzés az államforma kérdése kapcsán).³³ Említendő egyébként, hogy az államforma kérdésében az államalapítási határozat kifejezetten nem nyilatkozott, jóllehet rögzítette a demokratikus elvet, azzal a rendelkezéssel, hogy a „legfelső hatalmat” egyedül az Ideiglenes Nemzetgyűlés, mint népképviselői szerv gyakorolja, valamint a köztársasági elvet.³⁴

Október 31-én a császári kormány a német-ausztriai államterületre vonatkozó ügyeket átadta a német-ausztriai kormánynak (ti. az államtanácsnak, mely a fent említett határozat 3.§-a értelmében gyakorolja a végrehajtó, és kormányzati hatalmat), majd a két kormány szorgalmazására az uralkodó november 11-én nyilatkozatot adott ki, amelyben előre elismerte Német-Ausztria államforma kérdésében hozott döntését. E kiáltványt *Brauneder* szerint a trónról való lemondásnak tekintették.³⁵ Emellett az uralkodó kinyilvánította, hogy lemond az államügyek vitelében való részvételről, mely a korabeli alkotmányjog értelmében a monarchikus legitimáció elvének feladását jelentette. A császár ezenkívül felmentette kormányát, és nem nevezett ki újat.

E nyilatkozatnak a körülményekre való tekintettel jogi relevanciája kevésbé, politikai azonban feltétlenül volt: a „*monarchikus államforma hívei alól kihúzta a talajt*”.³⁶ Másnap, november 12-én került sor a képviselőház utolsó ülésére, melynek elnöke kijelentette: „*azzal a ténnyel kell számolnunk, hogy Ausztria szétesett. A Háznak ma nyilvánvalóan több feladatot nem kell ellátnia.*”³⁷ ezután elhatározták, hogy az ülést berekesztik, s következő

³³ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 137. o.

³⁴ Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 242. o.

³⁵ Uo. 242. o.

³⁶ Uo. 242. o.

³⁷ Uo. 215. o.

ülésre nem tűznek ki határnapot. Megjegyzendő, hogy a berekesztés joga a kor osztrák alkotmányjoga értelmében uralkodói prerogátíva volt. Ugyanezen a napon a Német-Ausztria állam- és kormányformájáról szóló 1918. november 12-i törvény így rendelkezett (1.§): „*Német-Ausztria demokratikus köztársaság. Valamennyi közhatalom a nép megbízásából működik.*”³⁸ E mondatnak az október 30-i érdemi döntésre tekintettel Kelsen szerint mindössze deklaratív jelentősége van.³⁹

Érdekességképp megjegyzendő, hogy az ez idő tájt megjelent (magyar) Jogtudományi Közlöny aktuális számának egyik cikkében *Kmety Károly* így elemezte az osztrák közjogi helyzetet: „*Ausztria a maga belső nagy átformálását és az elválást úgy látszik a törvény és eddigi alkotmány egyszerű mellőzésével is hajlandó megcsinálni, tehát államcsíny és forradalomszerűleg, mert ami ott történik, azt csak az osztrák alkotmányi alaptörvények előzetes megváltoztatása után lehetne jogszerűleg megcselekedni; sem császári proklamációkban adott felhatalmazások, sem ezek alapján alakult nemzeti tanácsokkal ezt alkotmányosan elvégezni nem lehet.*”⁴⁰

Hónapokkal később, 1919. február 16-án sor került az Alkotmányozó Nemzetgyűlés megválasztására, ami – immár mint a német-osztrák nép által választott legitimnek is tekinthető testület volt – az államformáról szóló 1919. március 12-i törvénnyel kifejezetten megerősítette a fent említett alkotmányos alapelveket, valamint az államforma kérdésben történt normatív változást. A szerv fenntartotta kontinuitását az Ideiglenes Nemzetgyűléssel. Nem így e nemzetgyűlés az osztrák állammal, voltaképpen az Osztrák-Magyar Monarchiával. A jogfolytonosság kérdéséről először a november 12-i döntés (jogforrás szempontjából alkotmánycikkely) rendelkezett, melyben „*kimondják mind az osztrák államra, illetve az Osztrák-Magyar Monarchiára vonatkozóan „minden jogutódlás kifejezett elutasítását*” (4. cikkely). Később, a St. Germain en Laye-i államszerződés, ami Német-Ausztriában 1920. július 16-án lépett hatályba, fenntartotta a diszkontinuitás álláspontját, mindössze a szerződésben foglalt kötelezettségekre vonatkozóan rendelkezett egy tulajdonképpen részleges, korlátozott jogutódlásról az Osztrák-Magyar Monarchiával.⁴¹ Másként járt el azonban Magyarország:

³⁸ Staatsgesetzblatt für den Staat Deutschösterreich, Gesetz vom 12. November 1918. über die Staats- und Regierungsform von Deutschösterreich, aus der deutschösterreichische Staatsdruckerei, Wien 1918. 4. o.

³⁹ Hans Kelsen Werke: Veröffentlichte Schriften 1919-1920. Band 5, Matthias Jestaedt – Hans Kelsen Institut, Mohr Siebeck, Tübingen 2011. 136–137. o.

⁴⁰ Kmety Károly – Nagy Ernő – és Marczali Henrik: Magyarország függetlensége. Jogtudományi Közlöny (a továbbiakban JK), 53. évf. 44-45. sz. Budapest 1918. 338-339. o.

⁴¹ Vö. Brauneder: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 243. o.

tudatosan hangsúlyozta a jogfolytonosságot, elsősorban anyagi értelemben, erről részletesebben később szólok.

Német-Ausztriában a formális diszkontinuitás ellenére a materiális kontinuitás tagadhatatlan. Megnyilvánult ez többek között abban, hogy az október 30-án kelt határozat kifejezetten rendelkezett azon törvények és intézmények hatályban maradásáról, melyeket nem szüntettek vagy változtattak meg. Az 1867-es alkotmányból ezen felül életbe léptették az állampolgárok általános jogairól szóló alaptörvényt, valamint egy tartalmilag lényegében egyező törvénnyel a bírói hatalomról szóló alaptörvényt is. Valódi kontinuitás jellemezte az állami-egyházi jogot is. Hasonlóképp a jogi renddel együtt az azt végrehajtó apparátus nagy részét szintén átvették (például a Birodalmi Bíróságot mint Alkotmánybíróságot, a Legfelső Számvevőszéket mint Állami Számvevőszéket).⁴²

2.3.2. A magyar oldal

A következő néhány hét magyar képviselőházi ülései közül az október 22-e és 23-a, a parlamenti ülésszak utolsó két napja is bővelkedett érdeklődésre okot adó felszólalásokban. Itt főként *Károlyi Mihály* szavai említendők, aki „*sürgette a békét, ha kell, az azonnali különbékét*”, valamint *Tisza István* felszólalása, aki a háború kirobbanásában játszott szerepét próbálta tisztázni.⁴³

Október 23. és november 16. között a képviselőház nem ülésezett. Ezt követően az Osztrák-Magyar Monarchia fennállása alatt az 1910-ben megalakult képviselőház utolsó ülésére 1918. november 16-án került sor. Érdemes megjegyezni, hogy a képviselőház mandátuma 1915-ben lejárt, mivel azonban a háború alatt nem akartak választásokat tartani, az országgyűlés tartamát a békekötést követő hatodik hónap végéig meghosszabbították. (1915: V. tc.) Ez a rendelkezés – bár a világháború kényszere indokolta – alkotmányunk szellemével nem volt összeegyeztethető.⁴⁴

Az utolsó ülésen a képviselőház elnöke, *Szász Károly* a következőket mondta:

„Azt hiszem, mindannyiunk óhaját fejezem ki abban, hogy megvalósuljon a kormánynak hazafias törekvése, hogy a megújuló Magyarország békés, munkás, boldog jövője biztosíttassék és az ország területi integritása megóvassék, amiben a kormány minden magyar ember legmesszebbmenő támogatására számíthat. Kötelességemnek ismerem azzal a javaslattal lépni a ház elé, hogy a magyar országgyűlésnek ez a még 1910-ben

⁴² Brauner: Osztrák alkotmánytörténet napjainkig... 240-241. o.

⁴³ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 137-138., 169. o.

⁴⁴ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 361. o.

összeült képviselőháza, a teljesen megváltozott viszonyokra tekintettel mondja ki feloszlását. Miután ez iránt — a mint látom — teljes az egyértelműség, ezt a ház egyhangú határozatául jelentem ki azzal, hogy e határozatról a főrendiházat átiratilag nyomban értesítem.”⁴⁵

E fent említett értesítés nyomán – Szász Károlyt idézve: „A képviselőháznak a mai napon megtartott ülésében az elnöki székből indítványt tettem, hogy a végbement sorsdöntő történelmi eseményekre tekintettel — melyeknek során a magyar nép lerakta alapjait az önálló független demokráta Magyarországnak — a képviselőház önmaga mondja ki feloszlását.”⁴⁶

A főrendiház utolsó ülésén elnöklő Wlassics Gyula így szólt a megjelentekhez:

„Azt hiszem, méltóságos főrendek, talán kimondhatom, hogy ezen üzenetet, mely szerint az 1910. évi június 21-ikére összehívott országgyűlés képviselőháza mai napon tartott ülésében magát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház tudomásul veszi. Minthogy pedig a törvényeink szerint két házból álló országgyűlés képviselőházának feloszlata termésszerűleg vonja maga után azt, hogy az országgyűlés másik háza sem folytathatja alkotmányos működését, a főrendiház tanácskozásait ezennel berekeszteteknek nyilvánítom.”⁴⁷

Felmerül a kérdés, vajon alkotmányos eljárás-e, hogy a képviselőház önmaga feloszlását mondja ki, valamint – egyúttal – a főrendiház tanácskozásait berekessze?

Az országgyűlés feloszlásának kérdéséről a következőkben áttekintem az erre vonatkozó törvényi szabályozást 1848-tól, illetve a korszak alkotmányjogászainak álláspontját.

Az 1848. évi törvények nem rendelkeznek arról, vajon az országgyűlésnek joga van-e önmagát feloszlítani, ellenben az 1848. évi IV. törvény 5. §-a eképp szól e kérdésről:

„Ő Felségének joga van az összejött évi ülést prorogálni, s berekeszteni, sőt az országgyűlést a három év eltelése előtt is feloszlítani, és ekkor új képviselőválasztást rendelni; de ez utolsó esetben az újabb országgyűlés összehívásáról aképen rendelkezendik: hogy ez az elébbinek feloszlásától számítandó három hónap alatt összeüljön.”

Itt tehát egyedül az uralkodó (korlátozott) „feloszlátási jogát” ismeri a törvény.

Az 1867. évi X. tc. (ami az 1848. évi IV. törvénycikk 6. §-ának módosításáról szól), így rendelkezik: „(...) midőn Ő Felsége az országgyűlést bármi okból előbb feloszlítja (...)”.

⁴⁵ Bérenger – Kecskeméti: Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon... 422.

⁴⁶ Főrendiházi irományok, 1910. XXV. kötet 1597–1641. sz. 687. o.

⁴⁷ Főrendiházi napló, 1910. V. kötet 1917. július 4. – 1918. november 16. 235. o.

A korszak neves jogtudósa, *Kmety Károly* így értekezik erről:

„A király kizárólagos jogát képezi az országgyűlés feloszlata, mely az országgyűlés mindkét házának a törvényileg meghatározott országgyűlési időtartam lefolyta előtti megszüntetésében áll. A feloszlata hatása az, hogy az országgyűlés tagjai azon alapon, melyen eddig együtt voltak, többé nem működhetnek. A feloszlata után együttmaradó és üléseket tartó képviselők vagy főrendek országgyűlésül nem tekinthetők.” A feloszlata történhet személyesen vagy leirattal. *„Az országgyűlés hatalmából magát feloszlottnak nem nyilváníthatja. Ha az egyik ház jogellenesen önmagát feloszlata, az erről szóló átiratot a másik ház nem veheti tudomásul (...).”*⁴⁸

Tomcsányi Móric, Faluhelyi Ferenc, és Ferdinandy Gejza ezzel megegyező álláspontot képviselnek.⁴⁹

Két fontos következtetés is levonható ebből. A képviselőház önmagát jogellenesen oszlatta föl, másrészt, a főrendiház azzal, hogy tanácskozásait berekesztette, hasonlóképp jogellenesen járt el.⁵⁰ Mindezek eredményeképp *alkotmányos vákuum*⁵¹ keletkezett.

Jóllehet az országgyűlés utolsó ülése ezzel nem ért véget, az események sorozata egy közjogtörténetileg aggályosabb fejezettel folytatódott.

Szász Károly a jegyzőkönyv felolvasása és az ülés bezárása előtt még a következőket mondta: *„Jelentve még, hogy a ma délelőtt 11 órakor az országház kupolatermében ünnepélyes ülést tartó Nemzeti Tanács ez ülésén szívesen látja a feloszlott képviselőház volt tagjait (...).”*⁵²

2.5. A Nemzeti Tanács és az államformaváltás

Az államformaváltás közjogtörténeti vizsgálata előtt fontosnak tartom bemutatni az államformaváltást kimondó, ún. I. sz. néphatározatot kibocsátó szerv mibenlétét.

A Károlyi-párt, a polgári radikálisok és a szociáldemokraták képviselői október 23-án a késő esti órákban a Károlyi-palotában megbeszélést tartottak. A jelenlévők egyetértettek abban, hogy a három pártnak létre kell hoznia a Magyar Nemzeti Tanácsot. Ezt követően október 25-én (amikor úgy tűnt, *Károlyi* miniszterelnöki kinevezésére nem számíthatnak), a Nemzeti Tanács hivatalosan is megalakult.

⁴⁸ Kmety: Magyar közjog... 241-242. o. jóllehet, a király „feloszlatai joga” nem korlátlan.

⁴⁹ Faluhelyi Ferenc: Magyarország közjoga, II. kötet. A Karl Könyvesbolt Kiadása, Pécs 1926. 91. o.; Tomcsányi: Magyarország közjoga... 306. o. Ferdinandy Gejza: Magyarország közjoga. 550. o.

⁵⁰ Minthogy a „berekesztés joga” szintén a királyt illeti. Faluhelyi: Magyarország közjoga... 67. o.

⁵¹ Mezey Barna (szerk.): Magyar Alkotmánytörténet. Osiris Kiadó, Budapest 2002. 254. o.

⁵² KN: 823. országos ülés... 460. o.

Az 1910-es választások eredményeit vizsgálva megállapítható, hogy a Nemzeti Tanácsot alapító pártok közül pártként egyik sem képviseltette magát a képviselőházban (noha a Tanács tagjai között számos képviselő is helyet foglalt).⁵³

A Nemzeti Tanács legfontosabb célkitűzései voltak a kormány eltávolítása, a képviselőház feloszlata, általános, egyenlő, titkos választójog, Magyarország teljes függetlensége és a háború azonnali befejezése.⁵⁴

Emblematikusan szemlélteti e célok elérésére való törekvést Károlyi október 16-i törvényjavaslata, melyben szerepelt többek között: „2.§. Az 1867. évi XII. tc. hatályát veszti (...), 3.§. A magyar kormány végezze el a likvidációt az osztrák kormánnyal.”⁵⁵

E célkitűzések elérésére irányuló tevékenység a kor büntetőtörvénye szerint nem volt közömbös. Mind a Csemegi-kódex (1878:V. tc.), mind az 1913. évi XXXIV. tc. büntetni rendelte az ilyen magatartásokat.⁵⁶ Azonban, feltehetően a politikai helyzet miatt, erre nem került sor.

A Nemzeti Tanács tehát státuszát tekintve politikai, pártjellegű, magát forradalminak tekintő szerv volt (ahogy ez Hock János lent idézett beszédéből is kiderül), közjogi alapot nélkülözve. (Ebből következően tehát semmilyen alkotmányos felhatalmazással nem rendelkezett kötelező erejű döntés meghozatalára.)⁵⁷

A megalakulást követő eseményeket, amelyek végül elvezettek a néphatározat létrejöttéhez, az alábbiakban röviden ismertetem.

Az 1918. október 27-én megjelent Jogtudományi Közlöny 43. számában az első cikk „Magyarország függetlensége” címmel kapott helyet, s tárgyát

⁵³ Vö. Boros – Szabó: Parlamentarizmus Magyarországon... 156. o. Például Lovász Márton, Hock János, Fényes László, Károlyi Mihály.

⁵⁴ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 173. o.

⁵⁵ Juhász Nagy Sándor: A magyar októberi forradalom története. Cserépfalvi Könyvkiadó, Budapest 1945. 168-169. o.

⁵⁶ Kmety: Magyar közjog... 187. o.; 1878. évi V. tc. 173. §: Öt évig terjedhető államfogházzal büntetendő az, a ki a 171. §-ban meghatározott módon a király személyének sérthetlenségét, a trónöröklés törvényes rendjét, az alkotmányos államformát, vagy a törvény kötelező erejét megtámadja; ugyszintén az is, ki az alkotmány egyes intézményei, a monarchia másik államával fennálló kapcsolat, vagy a magyar államot képező országok közt fennálló államközösség ellen, avagy a királynak, az országgyűlésnek, az országgyűlési bizottságoknak vagy a közözügyek tárgyalására hivatott bizottságnak törvényes joga ellen lázit.; 1913. évi XXXIV. tc. 3. §: Aki a királyság intézményének megszüntetésére irányuló mozgalmat kezdeményez, szervez vagy vezet, vagy ily mozgalomban más módon tevékeny részt vesz, ugyszintén az, aki nyomtatvány útján, vagy pedig irat, vagy képes ábrázolat közszemlére tételével, vagy nyilvánosan szóval a királyság intézménye ellen lázit, vagy a királyság intézményét ugyanily módon politikai célzattal megtámadja, öt évig terjedhető államfogházzal és négyezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel, továbbá a politikai jogok gyakorlatának felfüggesztésével és hivatalvesztéssel büntetendő.

⁵⁷ Kmety: Magyar közjog... 190. o.; Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 174. o.

tekintve – az eseményekkel párhuzamosan – alapvetően három kérdésre kereste a választ: az Ausztriában végbement változások változtatnak-e a Pragmatica Sanctio által meghatározott öröklési renden; e változások milyen átalakulásokat vonnak maguk után a közjogi terminológia terén, illetve, hogy fennmaradhat-e a Pragmatica Sanctio alapján Magyarország és Ausztria közt létrejött örökös szövetség a kölcsönös védelem kötelezettségével. A kérdések megválaszolására három neves jogtudóst: *Kmety Károlyt*, *Nagy Ernőt*, és *Marczali Henriket* kérték fel. Az első kérdésre adott válaszaik tükrében elmondható, hogy mindhárman egyetértettek abban, miszerint „*az osztrák átalakulás nem érintené, nem érinthetné a magyar Pragmatica Sanctio, 1723 I., 2., 3. törvénycikkek teljes hatályosságát, sem a trónöröklési jog és az öröklés sorrendje tekintetében.*”⁵⁸ Hangsúlyozták, hogy e törvény a magyar államnak teljes szuverenitással, szabadon meghozott törvénye, következésképp – mint minden más törvénynek – ennek a módosítása is lehetséges, hatályát csak szélsőséges esetben: „*ha Ausztria a császári trónon való öröklést másképp szabályozná és az elválaszthatatlanul együtt birtoklást egyoldalúlag lehetetlenné tenné (...)*”⁵⁹, de akkor sem ipso facto érintenék az osztrák események. *Kmety* nem tartotta reálisnak azt az eshetőséget, hogy Ausztriában forradalom útján menjen végbe egy esetleges alkotmányváltozás, ugyanakkor a kérdés alkotmányos úton történő rendezésének esélyeit kiszámíthatatlannak ítélte. A jogtudósok egyetértettek továbbá abban, hogy még a perszonálunióvá történő átalakulás, hovatovább, *Nagy Ernő* szerint még az 1867. évi XII. tc. módosítása, sőt, hatályon kívül helyezése sem érintené a trónöröklési rendet. A második kérdésre egyedül *Kmety* adott választ, ti, hogy a közjogi terminológiát a változás az állam elnevezése tekintetében érintené, az Osztrák-Magyar Monarchia „*kifejezés teljesen mellőzendő lenne, eddig sem volt megfelelő*”, helyette az Ausztria és Magyarország lenne a megfelelő, továbbá közös osztrák-magyar lobogóról, címerről szó sem lehetne.

A kölcsönös védelmi kötelezettség fennmaradását érintő kérdésre válaszul adható, hogy az a „*trónöröklési törvényekben megállapított elválaszthatatlanul és megoszthatatlanul való együttbirtoklásból folyik*”. *Marczali Henrik* azonban – amellet, hogy leszögezte: Magyarország függetlensége és egysége teljesen biztosítva van a törvényben – felhívta a figyelmet arra, hogy az I. c. 4. §-a aggályos, e szakasz ugyanis az örökösödést szabályozza „*oly módon, hogy az a nő- vagy fiörököse, aki a felséges ausztriai házban elfogadott elsőszülöttségi szabály értelmében a felséges ausztriai ház említett királyságainak és országainak örököse lesz, a szuccessciónak ezen és minden lehető esetében örökös jogon,*

⁵⁸ *Kmety – Nagy – Marczali: Magyarország függetlensége... 329. o.*

⁵⁹ *Uo. 329-330. o.*

Magyarországnak és a hozzá kapcsolt, szinte feloszthatatlanoknak értendő részek, királyságok és tartományoknak csálthatatlanul királyának tartassék és koronáztassék.” Tartalmát tekintve hiányzik belőle a viszonyosság, a törvénycikk értelmében Ausztria ad nekünk királyt. Nincs azonban megmondva, hogy akit Magyarország örökös jogon királyának elismer, egyúttal uralkodója lesz az örökös tartományoknak is.⁶⁰

A lap megjelenésének másnapján, 1918. október 28-án került sor az ún. lánchídi csatára, amelynek során a karhatalom összecsapott a *Károlyi* kinevezését követelő tüntetőkkel. Az incidens halálos áldozatokkal is járt. Ezt követően 29-én *József főherceg* kinevezte *Hadik Jánost* miniszterelnökké, másnap azonban fordulat következett be. A rendőrség többsége ekkorra már csatlakozott a Nemzeti Tanácshoz (ennek oka többek között az alacsony fizetésben és ellátásban keresendő), hasonlóan 30 000 fegyverrel rendelkező munkás is (ideértve a szökött katonákat).

A budapesti lakosság nagy többsége október 30-ára a Nemzeti Tanács mögött sorakozott fel.⁶¹

Végül, az események hatására október 31-én reggel 7 óra körül *József főherceg*, – *Hadik János* lemondását követően – *Károlyit* nevezte ki miniszterelnökké, valamint megbízta egy új kormány megalakításával. A főherceg királyi felhatalmazás alapján cselekedett, noha az aktus kötelező személyes királyi hatáskört képez, és csak miniszteri (jelen esetben miniszterelnöki) ellenjegyzéssel érvényes.⁶²

A következő napokban a forradalom országos megmozdulássá terebélyesedett. November 1-jén Budapesten, a Tisza Kálmán téren nagygyűlés követelte a köztársaság azonnali kikiáltását. A király – miután *Károlyi* kormánya felmentését kérte a neki tett eskü alól, kilátásba helyezve a lemondását nemleges válasz esetére – a kormányt az előző nap letett „*eskü és következményei alól feloldja*.”⁶³

A minisztertanácsi jegyzőkönyvben foglaltak alapján erre azért volt szükség, mert egyébként az eskü az államforma kérdésének tárgyalását kizárja, illetve jogkövetkezményeket helyez kilátásba.⁶⁴

A kormány tagjai ezután felesküdték a Nemzeti Tanácsnak, *Hock János* kezébe, aki a tanács elnöki tisztét *Károlyitól* átvette.

A minisztertanács ezt követően úgy határozott, hogy hat héten belül alkotmányozó nemzetgyűlés döntsön az államforma kérdésében, és az alkotmányozó nemzetgyűlést az általános, titkos választójog alapján válasszák meg (jöllehet, erre nem került sor). E határozat, – noha közjogunk

⁶⁰ Kmety – Nagy – Marczali: Magyarország függetlensége... 330. o.

⁶¹ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 181. o.

⁶² Vö. Kmety: Magyar közjog... 190. o. 390. o. Tomcsányi: Magyarország közjoga... 482. o.

⁶³ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 188. o.

⁶⁴ Minisztertanácsi jegyzőkönyvek, 1918. november 1.

ismerte a minisztertanácsi határozatot, mint jogforrást – politikai döntésként értékelhető, kötelező erővel nem bírt.⁶⁵

A november 1-jét követő napokban úgy tűnt, az államforma problémája nyugvópontra került. A nemzetközi helyzet azonban másként alakult. November 9-én *Vilmos császár* lemondott, majd Hollandiába menekült, Németországban pedig kikiáltották a köztársaságot. Három nappal ezután, november 12-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés Ausztriát demokratikus köztársaságnak nyilvánította. Másnap *IV. Károly* kiadta az ún. eckartsauai nyilatkozatot, amelynek közjogtörténeti jelentőségéről *Tomcsányi Móric* gondolatait érdemes felidézni: „*IV. Károly (...) az állami ügyek vitelében való részvételről lemondott, ami azonban nem egyjelentőségű a trónról való lemondással. A magyar törvényhozás nem is iktatta ezt mint trónlemondást törvénybe. Már pedig a trónról való lemondásnak jogérvényességi kelléke, hogy az országgyűlés azt elfogadja s törvénybe iktassa. (1867: III. tc.)*”⁶⁶

A Jogtudományi Közlöny november 10-én megjelent számának címlapján közepén, vastag betűkkel a következő felirat fogadta a hetilap akkori olvasóit: „Forradalom”.

Alatta *Vámbéry Rusztem* vezércikkével indított a lap. A diadalittas, metaforákkal és patetikus jelzőkkel tűzdelt, optimista hangvételű cikk olyan frázisokkal operált, mint: „*visszafojtott erők diadalmas kitörése egy jogrendet söpört el.*” Szólt a francia forradalomról, idéz *Siéyes abbétól*, a „nép” követeléseit sorakoztatta fel: „*Akarja, hogy megváltozzék a kormányforma, (...) Akarja, hogy átalakuljanak a jog intézményei és ne legyenek kerékkötői a gazdasági igazságosságnak (...)*”, valamint feltett egy, e dolgozat témája szempontjából jelentős – ámde szövegkörnyezetét tekintve valójában költői – kérdést: „*Fejedelmek és földesurak sohasem haboztak, hogy rendi jogaikat forradalmi úton vívják ki. Amit ők egy szűk érdekkör javára megtehettek, megtagadhatjuk-e azt a nép egyetemétől?*” A kérdést megválaszolatlanul hagyva egy további fontos gondolatot is megismertetett az olvasókkal, mely azután közel két évtizeden keresztül foglalkoztatta a magyar közjogtudományt: „*Látszólag a perc szülte a forradalmi jogalkotás, valójában a visszaszorított fejlődés kitörése. Mint ilyen nem tagadása, hanem biztosítása a jog folytonosságának.*” Sorait a kor jogászaik szánt buzdítással zárta.⁶⁷ Ezután *Móra Zoltán* rövid cikke következett, melyben biztatni, lelkesíteni igyekezett az általa – a cikk tartalmából következően – elcsüggedőben lévő olvasótábor, voltaképpen a magyar népet. Kiemelendő azonban a forradalomról alkotott véleménye: „*Az október 30-iki forradalom nemzeti és társadalmi forradalom volt, ezzel*

⁶⁵ Kmety: Magyar közjog... 395–396. o.

⁶⁶ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 302. o.

⁶⁷ Vámbéry Rusztem: Forradalom. JK 53. évf. 44-45. sz. 337-338. o.

*megelőztük a társadalmi forradalmat.*⁶⁸ E nagy jelentőségű jelzők jelentését azonban kifejtetlenül hagyta. A sorrendet tekintve rögtön ezután következett *Kmety Károly* írása, melyben a bevezető után ismertette egy, a jövőben a kiegyezési törvény helyett alternatívául szolgálni kívánó, általa szerkesztett törvényjavaslat szövegét, aminek értelmében az 1867. évi XII. törvénycikknek hatályon kívül helyezését javasolta, az 1723. évi I., II., III. törvénycikkek hatályának egyidejű fenntartása mellett, továbbá a közös intézmények megszüntetését és a haderő szétválasztását, valamint Magyarországnak Ausztriától való teljes pénzügyi és gazdasági különválásának kimondását. A javaslat voltaképpen perszónálúniót hozott volna létre a két állam között. Bár figyelembe vette a már fentebb említett Wekerle-, és Károlyi-féle javaslatokat, *Kmety* cikke végül nem talált érdeklődésre, jöllehet jogi szempontból elfogadható alternatívát jelentett volna a kialakult helyzetre.⁶⁹

Végül november 16-án a nemzetközi események *„nem hagytak kétséget afelől, hogy tovább Magyarországon sem lehet várni.”*⁷⁰

Az utolsó, 824. képviselőházi országos ülés önmagát feloszlató határozata után, (ami 10 óra 5 perckor történt), 11 órakor összeült a Nemzeti Tanács.

A Képviselőházi napló a következőképp számol be a Nemzeti Tanács első üléséről:

„Az elnöki megnyitó után az elnök bejelenti a király lemondását, bejelenti a képviselőház és főrendiház feloszlását. A nemzeti tanács intéző bizottsága azonban kijelenti, hogy ha ezen lemondások és feloszlások meg nem történtek volna, a forradalom erejével ezeket mi megszüntettük volna. (...) Kimondja Magyarország önállóságát és függetlenségét. Indítványozza az államforma megváltoztatását és a köztársaság ünnepélyes proklamálását.”

Nagy György – az ülés jegyzőkönyv-vezetője – felolvasta a néphatározatot:

„Magyarország Nemzeti Tanácsa a nép akaratából a következő néphatározatot hozta: I. cikk. Magyarország minden más országtól független és önálló népköztársaság. (...)”

Hock János – a Nemzeti Tanács elnöke – ezután feltette a kérdést: *„Vajjon az itt összegyűlt Nemzeti Tanács, mely Magyarországnak most forradalmi, törvényes szerve, elfogadja-e az első cikket? (Elfogadjuk! Éljenzés és taps.) Elfogadtatott.”*⁷¹

A Nemzeti Tanács tehát – mint arra már fentebb utaltam – forradalmi szervként egy jogforrásként addig ismeretlen néphatározat formájában

⁶⁸ Móra Zoltán: Ifjú Magyarország. JK 53. évf. 44-45. sz. 338. o.

⁶⁹ Kmety Károly: Elválásunk Ausztriától. JK 53. évf. 44-45. sz. 33–340. o.

⁷⁰ Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 174-199. o.

⁷¹ KN: 823. országos ülés... 457-458. o.

deklarált az államforma megváltoztatását. A néphatározat – mint olyan – *Kmety Károly* szerint „közjogi érvénnyel (...) nem bírt”.⁷²

Más szerzők azonban ellentétes álláspontot képviselnek, és a néphatározatot „alkotmánylevélnek is tekinthető dokumentum”-ként említik.⁷³

A néphatározat megjelenését követő napon megjelent Jogtudományi Közlöny egyik cikke – A jogtudomány első feladata a forradalom után, *Rosnyay Dávid* tollából – az eddigiektől jelentősen eltérő hangnemet ütött meg, s tartalmát tekintve is szokatlannak mondható. A szerző szerint „a jogtudomány legsürgősebb feladata tehát vizsgálat tárgyává tenni azt, hogy melyek azok a jogszabályok, amelyek a szocializmus világnézetét valóra válthatják.” A jogrendszer gyökeres átalakítására szólított fel olyan jogszabályok alkotását kívánva, amelyek alkalmasak arra „hogy a szocialista világnézet jogi kifejezői legyenek”, mindezt egy új, jobb élet reményében.⁷⁴

A néphatározatról mint jogforrásról a Jogtudományi Közlöny Szemle rovatában a következő írás jelent meg december 15-én: „A néptörvények új válfajt képviselnek jogalkotásunkban. Nemcsak forrásuk különbözik a törvényhozásnak a forradalom előtti közjogunkban szentesített jogalkotó szerveitől, hanem alakjuk és tartalmuk is. (...) Igazságtalan volna, ha jogászai szabatossággal bírálnánk oly törvényeket, amelyek formatökéletességre nem is törekszenek. Sokkal inkább politikai irányt jelölnek meg, mintsem cselekvési normákat.”⁷⁵

Emellett foglal állást *Benárd Emil*, aki a néphatározatot provizórikus alkotmánynak tekinti. „Ez a plebiscitum nem egyéenkénti népszavazás útján jött ugyan létre” – írja – „de azért nem kétséges, hogy azt (...) maga a nép szavazta meg.”⁷⁶ Szerinte ugyanis a Nemzeti Tanács ülése a határozat elfogadásakor nemzetgyűléssé bővült, melyen részt vettek „az ország egész népének küldöttjei”, akik a kihirdetést „viharos helyesléssel” vették tudomásul, ráadásul – mint egy esetleges „népszavazás ellenpróbája” – nem váltott ki országszerte tiltakozásokat. „De kicsinyesség lenne a határozat erejét formális okokkal támogatni. A nemzet sorsának végső kérdéseiről volt szó (...).”

A szerző a néptörvények mindegyikét materiális értelemben vett alkotmánytörvénynek tekinti, s állítása szerint „ha jogrendünk ismerni fogja a formális alkotmánytörvényeket”, akkor e törvények ezek közé lesznek sorolandók. A továbbiakban elemzi a néphatározat tartalmi elemeit s azok

⁷² Kmety: Magyar közjog... 290. o.

⁷³ Mezey: A magyar állam és jogtörténet forrásai... 255. o.

⁷⁴ Rosnyay Dávid: A jogtudomány első feladata a forradalom után. JK 53. évf. 46. sz. 346-348. o.

⁷⁵ A néptörvények: Szemle. JK 53. évf. 50. sz. 383. o.

⁷⁶ Benárd Emil: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. Jogállam, A Jogállam Kiadóhivatala, Budapest 1919. XVIII. évf. 71. o.

közjogi értelmét, az annak alapján felálló, és véleménye szerint felállítható intézményeket, különös tekintettel a jövőben egybehívandó alkotmányozó nemzetgyűlésre, valamint az államfő kérdésére. E néphatározatról rögzíti továbbá, hogy az a maga tényleges valójában nem tekinthető pusztán ideiglenes alkotmányként – „*jelentősége ezen messze túlhalad...*” –, mert a III. ideiglenes érvényű cikk kivételével „*a Magyar Köztársaság végleges alkotmányának az alapköveit rakta le.*”⁷⁷

Molnár Kálmán egy – eredetileg a Katholikus Szemlének 1919 februárjában megküldött – cikkében, mely csak annak megírása után néhány hónappal később jelenhetett meg, hosszasan elemezte a néptörvények mibenlétét a közjog szempontjából, mert szükségesnek vélte „*hogy az egész jogrendszerünk sarkpontjául szolgáló eme új fogalomról magunknak mielőbb tiszta képet alkossunk.*”⁷⁸ Állításai összegzéseként a fogalmat így definiálta:

„*Néptörvény a kormány és a köztársasági elnök által egyetértőleg kijelentett s az Országos Törvénytárban kellően kihirdetett államakarat.*”⁷⁹

Véleményem szerint azonban a néptörvény semmiképpen sem értékelhető alkotmányként (még törvényként sem), mivel sem érvényességi-formai, sem tartalmi szempontból nem tesz eleget a követelményeknek. Először, a korabeli hazai alkotmányjogi irodalom a magyar alkotmányra, mint történeti alkotmányra tekintett, egy kartális alkotmány léte fel sem merült, a szerzők jelentős többsége sem említi így a néphatározatot. Másodszor, számos tartalmi kellék hiányzik, ami egy dokumentumot alkotmánnyá tesz, például az államhatalmi főszervek és azok egymáshoz való viszonyának rögzítése. Harmadszor, a határozatot kibocsátó szerv magát ugyan nemzetgyűléssé nyilvánította, de semmilyen felhatalmazással, legitimációval nem rendelkezett, ennek hiányában érvényesen nem bocsáthatott ki kötelező erejű rendelkezést. Végül, a néphatározat megalkotói sem tekintettek rá úgy, mint alkotmányra,⁸⁰ hanem ennek kidolgozását egy jövőben megválasztandó alkotmányozó nemzetgyűlésre kívánták bízni.⁸¹

Álláspontomat támasztja még alá Egyed Istvánnak a Magyar Kultúra c. folyóiratban megjelent egyik írása „Alkotmányreform?” címmel, melyben a következőkről értekezik: „*A Károlyi-korszak alkotmányozó nemzetgyűlése*

⁷⁷ Benárd: A Magyar Népköztársaság alkotmánya... 75-76. o.

⁷⁸ Molnár Kálmán: Összegyűjtött kisebb tanulmányai és cikkei. Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., Pécs 1932. 34. o.

⁷⁹ Uo. 37. o.

⁸⁰ „A népköztársasági alkotmányt új választójog alapján sürgősen egybehívandó alkotmányozó nemzetgyűlés állapítja meg.” – idézet az I. sz. néphatározatból, Magyar Törvénytar, 1918. évi törvénycikkek és néptörvények, Franklin Társulat, Budapest 1919. 201. o.

⁸¹ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 45–47. o.é Siklós: A Habsburg-birodalom felbomlása... 200. o. Kmetty: Magyar közjog... 290. o.

*nem is tudott összejönni, az ügynevezett nemzeti tanács pedig a népköztársaság kikiáltásánál maradt és alkotmányt nem dolgozott ki.*⁸²

Azon állításom megerősítésére pedig, hogy a Nemzeti Tanács nem tekinthető sem legitim, sem legális szervnek, Szabó István érveit hozom föl. Elsőként el kell határolnunk egymástól a két fogalmat. A legitimitás itt „*a közösség általi elfogadást, vagyis egy széles körű társadalmi támogatottságot jelöl*”, egy kormányzat legalitását pedig az jelenti, ha a hatalmat az alkotmány által előírt követelményeknek megfelelően szerezte meg, „*egy új rend kiépítésénél pedig a legalitás elve akkor teljesül, ha az alkotmány kibocsátása a régi alkotmány formális szabályainak is megfelel.*”⁸³ A néphatározat akkor felelt volna meg a legalitás elvének, ha azt az 1918 előtti alkotmányos szabályozás szerint hozzák meg, vagyis az országgyűlés megszavazza, majd ezt követően a király szentesíti. Ez nyilvánvalóan nem történt meg, vagyis a néphatározat nem felel meg a legalitás elvének. A legitimitás megmérettetésére pedig „*a szabad parlamenti választások szolgálnak.*”⁸⁴ Alkotmányozó nemzetgyűlés választására (vagy akár csak a határozat népszavazás útján történő megerősítésére) nem került sor. Ennek oka visszavezethető többek között az antant tiltakozására is, ez azonban a lényegen nem változtat. „*A kérdés megítélésére viszonylag objektív választ adhat a királyság és a köztársaság közötti választás.*” Az 1920-ban megalakult Nemzetgyűlés pedig kétséget kizáróan az előbbi mellett döntött, egyúttal a néphatározat érvényét is visszautasította.⁸⁵ A forradalomnak a szerző által meghatározott ismérvei alapján – mely szerint, ha a hatalom megragadása illegálisan, alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásának céljával, a többség támogatásával történik, forradalomról beszélhetünk – kézenfekvőnek tűnik az a megállapítás, hogy az 1918. november 16-án kelt néphatározat forradalmi aktus volt.⁸⁶ (Még akkor is, ha a többségi támogatás megléte megkérdőjelezhető.)

Érdemes felidézni Tomcsányi gondolatait, aki így ír a forradalomról: „*A forradalom, mint a jogrend megváltoztatásának erőszakos, jogellenes eszköze elítélendő s jogi intézménykép el nem ismerhető.*” Hozzáteszi egyúttal: „*De ha az igazi nemzeti közvélemény erejére támaszkodva tényleg diadalmaskodik, ettől az időponttól kezdve az új, tényleges állapot jogossá válik.*”⁸⁷

⁸² Egyed István: Alkotmányreform? Magyar Kultúra 8. évf. 6. sz. Budapest 1921. 322. o.

⁸³ Szabó István: Károlyi Mihály és a legitimitás kérdése, 1918. október-1919. március. Rubicon XXI. évf. 211. sz. 2010/10. Veszprém Nyomda Zrt., 50. o.

⁸⁴ Uo. 51. o. A szerző a legitimitás és a legalitás kérdését elsősorban Károlyi Mihály szempontjából vizsgálja, én azonban az általa használt fogalmakat alapul véve ugyanezt a Nemzeti Tanács vonatkozásában teszem, minthogy e kettő szorosan összefügg, s a fogalmak is alkalmasak a vizsgálatra.

⁸⁵ 1920. évi I. tc. 9. §.

⁸⁶ Szabó: Károlyi Mihály és a legitimitás kérdése... 51. o.

⁸⁷ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 50. o.

Másként: „*az államcsíny – csakúgy, mint ikertestvére: a forradalom – a jognak megdöntésére irányuló támadás, amelyből jog nem keletkezhetik. Legfeljebb a szokásjog szentesítheti hosszú idő múltán az így létre jött uralmat.*”⁸⁸

Kérdés azonban, vajon megtörtént-e a szentesítése a forradalom útján létrejött „népköztársasági állapotnak”? E kérdés megválaszolásához át kell tekintenünk három jogintézmény változását ebben az időszakban: az államforma, az államfő, s a jogfolytonosság kérdését.

3. A közjogi provizórium egyes kérdései

Az 1918. november 16. és az 1920. február 22. közötti időszakról röviden szólnék csak, tekintettel arra, hogy részletesebb tárgyalása meghaladná a dolgozat kereteit, emellett pedig dolgozatom témája szempontjából – a november 16-i néphatározat után – elsősorban az 1920. évi I. törvénycikknek van jelentősége. Az említett időszak eseményei – azok forradalmi jellege és rövid időtartama miatt – jogtörténetileg nehezen értékelhetők, valamint Egyed István vélekedése szerint „*a népköztársaság közjogi természetű rendelkezései legfeljebb történelmi jelentőségűek és így azok ismertetésére szükség nincsen.*”⁸⁹

Ehhez kapcsolódóan az 1920. évi I. tc. 9. §-a így rendelkezett: „*Az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. Hasonlóképpen érvénytelenek az úgynevezett nemzeti tanácsoknak és szerveiknek mindennemű rendelkezései és határozatai is.*”

Mindazonáltal a fent említett időszakot nagyon találóan foglalja össze Tölgyessy Péter egyik írásában:

„*Hirtelen a függetlenségi párti vezetők, szociáldemokraták, valamint polgári radikálisok kezébe került a kormányrúd, (...) akik hamarjában kikiáltották a „népköztársaságot”, ezzel is jelezni óhajtva, hogy (...) tömegdemokráciát akarnak. Ám a választások megtartásával már nem siettek. Az eszmei konstrukciókban gondolkodó újdonsült kormányférfiak nemigen értették meg az erő és a tekintély jelentőségét a politikában. A végletesen nehéz feltételek között rövid időre sem sikerült megszilárdítani a demokratikus parlamentarizmust, pedig Károlyi Mihály vezetését egy kezdeti pillanatra a történelmi politikai elit is alternatíva nélkülinek vélte. A magyar tömegdemokrácia így érdemi ellenállás nélkül ment át a szervezett kisebbség kommunista diktatúrájába, (...)”* végül „*1919 szeptemberére a másfél évvel*

⁸⁸ Molnár Kálmán: Magyar közjog. II. kötet. Danubia Kiadó, Budapest 1928. 50. o.

⁸⁹ Egyed István: Mai közjogi berendezkedéseink. Franklin Társulat kiadása, Budapest 1926. 6. o.

*korábban még magát győztesnek remélő országban »minden egész eltörött«.*⁹⁰

Az idézet tartalmát tekintve egyúttal utalás is a következő vizsgált kérdéskörre, hiszen a monarchiából „népköztársaságba”, majd ismét a monarchiába történő átmenet, azaz az államforma kérdése a korabeli közjog szempontjából meghatározó jelentőségű volt.

3.1. Az államforma kérdése 1919–1920

Mindenekelőtt fontos hangsúlyozni, hogy a viharos idők – különösen az ún. Tanácsköztársaság és annak bukása – után 1920 elejére, a rendeződni látszó viszonyok idején hazánk neves közjogászai a forradalmak alkotmányjogi tevékenységét érvénytelennek tekintették, amelyből *„egyértelműen következett, hogy Magyarország államformája szakadatlanul királyság volt”*.⁹¹ Másrészt a belső közjogi viszonyokat erősen determinálta a külpolitikai helyzet, így ennek tükrében kell értékelnünk a változásokat.

Mielőtt az események történeti tárgyalását megkezdeném, az államforma kérdése kapcsán szét kell választani a tény- és joghelyzetet.

Szabó István szerint amennyiben a királyi hatalmat nem gyakorolják, az államhatalom működésébe szükségképpen kerülnek bele republikánus elemek, így tehát az államhatalom csak akkor képes monarchikus formában működni, ha a királyi hatalmat gyakorolják. A joghelyzet csak az ennek megváltoztatására irányuló kifejezett döntéssel módosulhat, ennek értelmében tehát az államforma mindaddig királyság marad, amíg annak alkotmányos úton köztársaságra történő változtatása meg nem történik. *„Ennek következménye, hogy a tényleges kormányzati módszerekből nem lehet üggyöntő következtetéseket levonni az államforma jogi vonatkozásaira. Attól, hogy a királyi hatalom gyakorlásának szünetelése miatt a monarchikus kormányzati modell nem gyakorolható, az államforma még nem módosul automatikusan köztársaságra.”*⁹²

Közismert, hogy 1918 novemberétől a királyi hatalom gyakorlása szünetelt (a trónt sem töltötték be), amelynek következtében az államszervezet tényleges működésében republikánus elemek is megjelentek, így a következőkben a céloom – ugyancsak *Szabó István* nyomán – a joghelyzet tisztázása lesz.

⁹⁰ Tölgyessy Péter: A magyar parlamentáris hagyomány íve és az újabb alkotmányozás. In: Jakab András–Körösi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol. MTA TK PTI – Új Mandátum Kiadó, 2012. III. rész 263-264. o.

⁹¹ Szabó István: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. In: Mezey Barna-Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére, Gondolat Kiadó, Budapest 2006. 585. o.

⁹² Szabó: Az államforma kérdése... 586. o.

Az események történeti tárgyalása során elsőként említendő, hogy az antant mindenképp meg kívánt szabadulni a Habsburgoktól, a királyság magyarországi restaurációja azonban ezzel ellentétes irányba hatott. Még 1919 áprilisában *Bethlen István* későbbi miniszterelnök azt ígérte az antantnak, hogy a Néphatározatot kiindulópontnak tekintve az 1918. novemberi viszonyokhoz kívánnak visszatérni. 1919 augusztusában, a Tanácsköztársaság bukása után mindössze egy hétig működő Peidl-kormány érdemi lépéseket nem tudott tenni, az ezt követő, augusztus 7-én megalakult Friedrich-kormány pedig az október 31-i állapothoz tért vissza, ugyanakkor megmaradt köztársasági alapokon. Ez nyilvánvalóan kitűnik egyrészt például a miniszterelnökségre érkező levelek iktatópecsétjén, amin a „Magyar Köztársaság miniszterelnöksége” felirat olvasható – mely pecsét egészen 1920 márciusának közepéig használatban volt –, valamint a 4038/1919. ME. sz. rendelet szövegéből is, ami kimondja, hogy „*A bíróságok az alkotmányosság teljes helyreállításáig a Magyar Köztársaság nevében ítélik.*”⁹³

A cél minden bizonnyal az antant elismerésének megszerzése volt, azonban *Friedrich István* – álláspontját nem titkolva – a legitimisták felé húzott, leginkább ezért kellett lemondania az antant bizalmát jobban bíró *Huszár Károly* javára, s így 1919 novemberében megalakult a Huszár-kormány. A probléma gyökere ez idő tájt abban keresendő, hogy a Tanácsköztársaság bukása után hatalomra jutott politikai erők a királyságot szerették volna restaurálni, ezt azonban az antant nem nézte jó szemmel. Ennek következtében az 1919 augusztusa és 1920 márciusa között regnáló kormányok elfogadták ugyan a köztársasági megjelölést, de egyre erősebben tapogatóztak, hogy mi módon lehetne ettől elmozdulni. Eleinte az antant oldaláról erőteljesen megfogalmazódott igény volt, hogy az államforma kérdésében népszavazás döntsön, erre végül nem került sor.

Jelentős változás először a minisztertanács 1920. február 13-i ülésének jegyzőkönyvében fedezhető fel, ahol is az ülésen részt vevő miniszterek felsorolásánál tisztségük megjelölése előtt szerepel a „magyar királyi” jelző.⁹⁴

Mindazonáltal az államforma kérdésében való döntés nyilvánvalóan törvényhozási kompetencia, így feltétlenül említendő a nemzetgyűlési választások lebonyolítását követően a kormány által kidolgozott törvényjavaslat „Az alkotmányosság helyreállításáról és a főhatalom ideiglenes gyakorlásának rendezéséről” címmel. A fent említett okokból kifolyólag azonban az államforma feletti döntést e javaslat sem tartalmazta, a

⁹³ 4038/1919. ME. sz. rendelet 1. § (2) bek.; Szabó: Az államforma kérdése... 587. o.

⁹⁴ 1920. február 13-i ülés. 1. o.

jelentősebb vitára okot adó kérdéseket szintén kerülték, s mint azt a nemzetgyűlés közjogi bizottságának jelentése is hangsúlyozta:

„A közjogi bizottság jelentése megtételekor is megrögzíteni kívánja, hogy a törvényjavaslat a legitimitás és legalitás kérdését nem érinti (...). A törvényjavaslat megállapítja, hogy a királyi hatalom 1918. november 13. napja óta nem gyakoroltatik, hogy Magyarországnak és Társországainak a volt osztrák birodalmi tanácsban képviselt királyságokkal és országokkal fennállott feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklása megszűnt, hogy az 1910. évi június hó 21-ik napjára összehívott országgyűlés nem működik. Eme tényekből az alkotmányjogi következtetések levonása a nemzetgyűlésnek a béke utáni időre van fenntartva, e kérdések eldöntése későbbi törvényalkotásnak lesz feladata. Ezúttal a nemzetgyűlés a javaslatban csupán az alkotmány helyreállítása érdekében a legelső és legsürgősebb teendőről: az ideiglenes államfői hatalom gyakorlásának rendezéséről intézkedik.”⁹⁵

Az államforma kérdésével szorosan összefüggő probléma volt még IV. Károly trónhoz való joga. E joggal összefüggő kérdéseket a következőkben csak az eckartsau-i levél becikkelyezése és a törvényjavaslat szövege körüli vita mértékéig tárgyalom.

A minisztertanács által tárgyalt tervezetben e levél még a javaslat főszövegének része volt, mivel azonban Bárczy István igazságügyi miniszter és Friedrich István hadügyminiszter megállapítása nyomán ez detronizációt jelentett volna, a miniszterek többségi döntéssel e beiktatást elvetették.

Megállapítandó azonban, hogy az eckartsau-i levélnek a törvénytörvénybe történő beemelése nem feltétlen jelentett volna trónfosztást, hiszen a király lemondása csak az országgyűlés jóváhagyásával volna érvényes, így e beemelést „tekinthetnénk úgy is, mint a lemondó nyilatkozat törvényi megerősítését. Márpedig a nemzetgyűlés a lemondás elfogadásával kinyilvánítaná, hogy a Habsburg-Lotharingiai ház magyar trónhoz való joga még élő közjogi szabály. Ez inkább megerősítené, mint detronizálná a dinasztíát.”⁹⁶

Az átszövegezett változat – a levél elhagyásával, és a preambulumban arra történő utalás mellőzésével – a következő rendelkezést tartalmazta: „a királyi hatalom gyakorlása az 1918. évi november 13. napja óta szünetel.”⁹⁷ A közjogi bizottság szerint azonban a szünetelés megjelölése már jogilag minősítené a királyi hatalom gyakorlásában történő fennakadást, így ennek elhagyása után a szöveg az alábbiak szerint módosult: „a királyi hatalom az 1918. évi november 13. napja óta nem gyakoroltatik.”⁹⁸ Emiatt azonban

⁹⁵ Nemzetgyűlési irományok, 1920. I. kötet, 4. sz. 28. o. (a továbbiakban NI)

⁹⁶ Szabó: Az államforma kérdése... 589. o.

⁹⁷ NI. 1920. I. kötet, 1. sz. 3. o.

⁹⁸ NI 1920. I. kötet, 4. sz. 29. o.

újabb probléma merült fel, mert a „*nem gyakoroltatik*” kifejezés akként is értelmezhető, hogy egy olyan jogról van szó, amely létezik ugyan, de amelyet jelenleg nem gyakorolnak. A javaslat legitimista elkötelezettsége miatt Kovács J. István nemzetgyűlési képviselő módosítványt terjesztett elő, mely a következő szöveg preambulumba foglalását szorgalmazta: „*IV. Károly 1918. november hó 13-án minden részvételéről az államügyek vitelében lemondott, s azóta is az országtól távol van.*”⁹⁹ Ez azonban újra a király lemondását hangsúlyozta, így a javaslatra reagálva Túri Béla mint a közjogi bizottság előadója már a plenáris ülésen „*a királyi hatalom gyakorlása az 1918. évi november 13. napján megszűnt*”¹⁰⁰ szöveg javaslatba történő beiktatását javasolta, mellyel az említett képviselő is megelégedett, ennek nyomán javaslatát visszavonta, s végül ez utóbbi változat került bele a törvény kihirdetett szövegébe is.¹⁰¹

Látható tehát, hogy az eckartsau-i levél beiktatása és a törvény preambuluma övező viták elsősorban a szabad királyválasztók és a legitimisták között csúcsosodtak ki, ebből pedig arra következtethetünk, hogy „*az 1920: 1. tc. vitája során a mérvadó politikai erők a királyságot, mint államformát tényként kezelték*”,¹⁰² jóllehet a nemzetgyűlés kerülte ennek expressis verbis a törvényben történő kinyilvánítását.

Az államforma kérdésében az előrelépést a 2394/1920. ME. sz. rendelet hozta el, melyet Simonyi-Semadam Sándor által vezetett kormány bocsátott ki. A miniszterelnök a megalakulást követő első ülésen kijelentette, hogy „*az ország jelenleg nem köztársaság, hanem igenis királyság, mert a királyság nálunk nem lett intézményesen megszüntetve, épen azért szükségesnek tartaná ezt nem csak ministertanácsi határozattal kimondani, hanem szükségesnek tartaná azt, ha egy kormányrendelet jelennék meg mielőbb (...)*”¹⁰³, ennek nyomán március 18-án kihirdették „Az állami hatóságok, hivatalok, és intézmények elnevezéséről, és az állami címereken a szent koronának alkalmazásáról” szülő 2394/1920. ME. sz. rendeletet. E jogszabály voltaképpen az 1920. évi 1. tc. végrehajtási rendelete volt, ami többek között az alábbiakat rögzítette:

„*Az 1920: 1. tc. megállapította ugyan, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt, azonban Magyarország ezeréves államformáját nem változtatta meg, és sem a királyi méltóságot, sem magát a királyi hatalmat, mint jogintézményt, nem szüntette meg. Sőt ellenkezőleg az által, hogy az idézett törvény 9. §-ában kifejezetten érvénytelennek nyilvánította azokat az alkotmányellenes forradalmi*

⁹⁹ NI 1920. I. kötet 1. sz. 34. o.

¹⁰⁰ NI 1920, I. kötet 58. o.

¹⁰¹ Szabó: Az államforma kérdése... 589-590. o.

¹⁰² Uo. 590. o.

¹⁰³ 1920. március 15-i ülés, 12. o.

rendelkezéseket, amelyek alkotmányunk intézményeit, nevezetesen a magyar állam ezeréves államformáját is megváltoztatni és a királyság intézményét eltörölni kívánták, kétségtelenné vált, hogy alkotmányunk alapelveinek és alapintézményeinek, különösen a királyság intézményének léte és fennállása a forradalmi események után is jogilag érintetlen maradt. Ezekhez képest tehát mindaddig, amíg a törvényhozás másként nem rendelkezik, Magyarország törvényes államformája a királyság marad.”¹⁰⁴

Nem mondható szokásos eljárásnak, hogy egy ország államberendezkedésére vonatkozó, meghatározó jelentőségű törvényértelmezést a kormány hajtson végre. E nem szokványos megoldás oka az aktuális politikai környezetben keresendő. Egy olyan kérdésről van ugyanis szó, melyben a nemzetgyűlés nagy többsége egyetértett, a fent említett, elsősorban külpolitikai okok miatt azonban magában a törvényben (ti. az 1920: I. tc.) nem mondott ki. A kormányrendelet kibocsátását követően azonban a nemzetgyűlés is vitathatatlanul elfogadta ezt az álláspontot, s ezt követően a törvényhozás során immár folyamatosan használni kezdte a „királyi” jelzőt. Jól mutatja ezt többek között az 1921-es ún. trónfosztó törvény, amely deklaratív módon is rögzíti: „*A nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja.*”¹⁰⁵

Okkal merülhet fel a kérdés, vajon a hatalmon lévő politikai erők miért ragaszkodtak még a későbbiek során is a királyság, mint államforma megtartásához. A legitimisták oldaláról a válasz kézenfekvő, hiszen várhattak a kedvező alkalomra, amikor is a Habsburgok visszatérhetnek a magyar trónra. A szabad királyválasztók nem vetettek fel a trón betöltésére semmilyen személyi alternatívát. Emellett nem csekély jelentőségű érv volt a trianoni békeszerződés is. A Horthy-korszak egyik igen meghatározó és elszánt törekvése volt a békeszerződés következtében feldarabolt országunk területi integritásának helyreállítása, amelynek „*a kontinuitáshoz történő ragaszkodás nagyon fontos eleme volt.*”¹⁰⁶

Az államforma kérdéséhez zárshóként érdemes felidézni Tihanyi Lajos sorait, aki egy, e kérdést érintő cikkében a köztársasági és a monarchikus államformát elemzi, s végül, a fent említett 1921. évi XLXVII. tv. 3. §-át idézve a következőképp fejezi be írását:

„Szakítani alkotmányunknak a magyar nép nemzeti és állami egységét ezeréves erővel hirdető történelmi jellegével, megfosztani állami létünknek intézményeiben megnyilvánuló alapelveit az ezeréves fejlődés-adta erőtől és

¹⁰⁴ Magyarországi Rendeletek Tára, 54. évf., 1920. Kiadja a Magyar Kir. Belügyminisztérium, A magyar kormánynak a 2394/1920. ME. sz. rendelete ... 141. o.

¹⁰⁵ 1921. évi XLXVII. tc. 3. §. IV Károly Ő Felsége uralkodói jogainak és a Habsburg Ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi XLVII. tc. 3. §.

¹⁰⁶ Szabó: Az államforma kérdése... 596. o.

*épen ma, mikor nem a sivár jelen, csupán a történelmi mult lehet a magyar jövő biztos alapja, több lett volna bűnnél...*¹⁰⁷

Az államformával szoros összefüggésben áll, mint azt fentebb is említettem, az államfő kérdése, hiszen e kettő elválaszthatatlanul összefügg. Mivel azonban e kérdés tárgyalása, az összetettsége s az ezt övező számtalan vita miatt e pályamunka kereteit meghaladja, így ettől eltekintek. Ehelyett egy jelentőségét tekintve hasonló, ámde a királykérdéshez mérten kevesebbet vizsgált jogintézményről, a jogfolytonosságról szeretnék szólni.

3.3. A jogfolytonosság

Azért tartom fontosnak a jogfolytonosságot vizsgálni (az 1867-es alapokon), mert ennek tükrében értékelhetőek az 1918-as események jogtörténeti kontextusban, valamint a korszakban is tudományos vitákat kiváltó 1920. évi I. tc. mibenléte, az ún. Horthy-korszak alkotmányos berendezkedése is, mindemellett jogfolytonosság hiányában nincs jog, sem jogrend, sőt békés, és nyugodt fejlődés sincs.¹⁰⁸

Jogfolytonosságról beszélhetünk alaki és anyagi értelemben. Előbbi értelmében „a jogrend létesítése, a jogszabályok megalkotása, s ezeknek módosítása vagy megszüntetése csakis az alkotmány által megállapított szervek útján történhetik.”¹⁰⁹ Molnár Kálmán szerint „A törvények alkotásának, eltörlésének és magyarázásának joga Magyarországon a törvényesen megkoronázott királyt és az országgyűlésre törvényesen összesereglett karokat és rendeket közösen illeti meg, s másképp nem gyakorolható”.¹¹⁰ Amennyiben a törvények tartalma, rendelkezései az alkotmány szellemével, elveivel megegyeznek, anyagi értelemben vett jogfolytonosságról beszélhetünk.

Az 1918 októberében kitört ún. forradalom, majd az ezt követő alkotmányos válság komoly aggályokat vet fel e kérdés kapcsán. A probléma először azonban 1919. végén jelentkezett, jöllehet 1918. november 16-a és 1919. augusztus 7-e között egyfajta vákuumról, alkotmányjogilag nehezen definiálható, ideiglenes állapotról beszélhetünk, így erről az időszakról a továbbiakban nélkülözöm a jogfolytonosság vizsgálatát – igazodván a kor közjogászhaihoz, például Kmety Károlyhoz, aki a Jogtudományi Közlöny 1921. január 1-jén megjelent számában így ír: „(...) Belesüppedünk-e a sírba, vagy megmenekülünk a fenyegető enyészettől legeslegelsősorban attól függ,

¹⁰⁷ Tihanyi Lajos: Államformánk. Jogállam, A Jogállam Kiadóhivatala, Budapest 1922. 8. o.

¹⁰⁸ Schweitzer Gábor: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog-tudomány dilemmái. MTA Law Working Papers 2015/33. 5. o.

¹⁰⁹ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 364. o.

¹¹⁰ Molnár Kálmán: Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium. Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomdája, Pécs 1926. 8. o.

*hogyan helyre tudjuk-e állítani, vagy meg tudjuk-e teremteni minden állami és társadalmi lét alapfeltételét a közjogi és magánjogi jogrendet. 1919 augusztus óta vezetőink erre törekednek, de a feladat oly óriásilag nehéz, hogy valóságosan próbára teszi tradicionális államalkotó képességünket.*¹¹¹ Szintén erre utal a már fentebb említett 1920. évi I. tc. 9. §-a, valamint a 10. §: „*A nemzetgyűlés az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta az alkotmányos jogrend és a jogbiztonság helyreállítása végett alakult kormányok és tagjaik rendeleteinek érvényességét elismeri.*”¹¹²

A fent említett, az 1919 és 1944 közötti időszak egyik legmeghatározóbb vitája¹¹³ két táborra osztotta a közjogtudomány képviselőit.

Az egyik csoport, az ún. királypárti legitimisták, az alaki folytonosság kizárólagosságának híveiként *IV. Károlynak* 1918-ban az államügyek viteléről történő lemondását nem tekintették egyúttal a trónról történő lemondásnak is, a Habsburg dinasztia 1921-es trónfosztását kimondó 1921. évi XLVII. törvényt pedig érvénytelennek tartották, a király egyező akaratú beleegyezése hiányának okán. A másik tábor, az anyagi jogfolytonosság mellett állást foglalók – a nemzetből és a koronából fakadó szuverenitás miatt, valamint az 1867-es kiegyezési törvényre (1867. évi I–III. tv.) és az uralkodó 1918-as nyilatkozatára figyelemmel – viszont ezt érvényesnek ismerték el.¹¹⁴

A következőkben hosszabban szólok *Molnár Kálmánról*, aki e vitában a kor neves jogtudósaként komoly szerepet vállalt, s az alaki jogfolytonosság mellett sikra szállván megalkotta az ún. kettős jogrend elméletet is.

Molnár Kálmán már 1919–1920 fordulóján is kiemelt fontosságúnak tekintette a jogfolytonosság kérdését, s tartott is attól, hogy ez nem az ő közjogi elgondolása alapján fog helyreállni. Egy 1919 őszén megjelent hírlapi cikkében például úgy nyilatkozott, hogy a jogfolytonosság mellett az államforma kérdése csupán másodrendű, s inkább választaná a köztársaságot a jogfolytonosság alapján, mint a királyságot jogfolytonosság nélkül.¹¹⁵ Oktatóként is kiállt e nézete mellett, *Szmrecsányi Lajosnak* írt levelében azt írta, nem lett volna képes olyan alkotmányjogot tanítani „(...) amely a jogfolytonosság megakadása következtében (...) nem jog többé, hanem csupán tényleges állapot.”¹¹⁶

¹¹¹ Kmety Károly: Véleményem a királykérdésben. JK 56. évf. 1. sz. 1. o.

¹¹² 1920. évi I. tc. 10. §

¹¹³ Tóth Zoltán József: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat a 19. sz. végétől napjainkig. Adalék a Szent Korona-eszme történetéhez. 2. bővített kiadás. Szent István Társulat, Budapest 2007. 13. o.

¹¹⁴ Tóth: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat... 13. o.

¹¹⁵ Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 5. o.

¹¹⁶ Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 6. o.

1920. február 29-i levelében már borúlátóbb hangnemben írt: *„Úgy látszik, a jogfolytonosság kérdésében a kocka már el van vetve. A nemzetgyűlés nem helyezkedik a jogfolytonosság álláspontjára. (...)”*¹¹⁷ Pontosabban, az alaki értelemben vett jogfolytonosság helyett az anyagit helyezték előtérbe. Ezzel tehát közjogi aggodalmai beigazolódnak látszottak. Az eseményekkel párhuzamosan Molnár Kálmán 1926-ig – Pécsre történő távozásáig, ahol ismét magyar közjogot kezdett tanítani – egyházjogot és jogtörténetet oktatott, demonstratív módon, mindemellett közjogi publicisztikai írásaiban és dolgozataiban is alaki jogfolytonossági nézeteit hirdette, hangsúlyozva továbbra is a kialakuló provizórikus renddel szembeni közjogi fenntartásait. A tanszék átvételekor a hivatalos közjogtudomány továbbra is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogfolytonosság hazánkban helyreállt. Ezt a felfogást vallotta magáénak Tomcsányi Móric, a budapesti tudományegyetem közjogász-professzora is, aki szerint a felsőház felállításáról rendelkező 1926. évi XXII. tc. elfogadásával Magyarországon a királyi szék átmeneti üresedésétől eltekintve lényegében helyreállt a jogfolytonosság.¹¹⁸ Schweitzer és Tomcsányi meglátásával szemben Tóth Zoltán szerint mind a két tábor (ti. az alaki és az anyagi jogfolytonosságot előtérbe helyezők) *„egyetértett abban, hogy a történeti alkotmány intézményeit sem 1920-ban, sem a további alkotmányt érintő törvényekkel (így például az 1926. évi XXII. tv, amely a visszaállította a kétkamarás országgyűlést) nem állították helyre teljes egészében (vagyis teljes alaki jogfolytonosságról nem beszélhetünk)”*, viszont a két tábor egyetértett abban, hogy *„(...) a teljes alkotmányosság visszaállításáig a legitimáló erő a törvénnyel egyenrangú szokás.”*, erre tekintettel a visszaállításig tartó időszakot, annak ideiglenességére figyelemmel, közjogi provizóriumnak nevezték.¹¹⁹

A következőkben szólnom kell a már említett kettős jogrend elméletéről, mely nemcsak, mint közjogi teória jelentős, hanem egyúttal mintegy magyarázatul is szolgál arra a kérdésre, miért fogadta el Molnár Kálmán a felajánlott tanszéket annak ellenére, hogy nem értett egyet a két világháború között uralkodó közjogi felfogással.

A kettős jogrend elmélet értelmében – melyet e neves jogtudós nem csak vallott, hanem tankönyvében is oktatott – 1920 óta „két közjogi rend” él egymás mellett Magyarországon, *„a vis major miatt átmenetileg érvényesülni nem tudó »ősi alkotmányos jogrend« és a hétköznapi érvényesülő »ideiglenes és rendkívüli jogrend«, amelynek az a hivatása, hogy a jogi anarchiát elkerülve egyengesse a rendes közjogi mederbe való visszatérés útját. Ebből következően a provizórikus jogrend is valóságos jogrendnek, a*

¹¹⁷ Uo. 7.

¹¹⁸ Tomcsányi: Magyarország közjoga... 375. o.; valamint Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 8. o.

¹¹⁹ Tóth: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat... 13-14. o.

*nemzet szokásjogi megnyilvánulásán nyugvó, szurrogát jogrendnek minősül, amelynek az állampolgárok mindaddig engedelmisséggel tartoznak, ameddig ez a jogrend az »ősi alkotmányos jogrend« visszaállításának az útját, azaz a jogfolytonosság helyreállítását egyengeti. Ez tehát az egymáshoz való viszonya a »nyugvó«, vagy »virtuális« jogrendnek és a »kisegítő«, vagy »aktuális« jogrendnek.*¹²⁰

Az elmélet megalkotásával Molnár Kálmán tehát elismerte a provizórikus jogrend érvényes mivoltát, jóllehet fenntartásokkal; a nemzetgyűlés legitimitását nem vonta ugyan kétségbe, azonban a testület szuverenitásának teljességét megkérdőjelezte. Célnak továbbra is a jogfolytonosság helyreállítását tekintette.

Molnár Kálmán véleményével közel azonos állásfoglalásról tanúskodik még Barabási Kun József egyik levele, melyet – mint a debreceni tudományegyetem közjogász-professzora – 1924-ben Choncha Győzőnek írt. E levélben foglaltak szerint Magyarország a közjogi provizórium állapotában volt, miután a jogfolytonosság erőszakos megszakítása következtében történeti alkotmányunk alapintézményei, ideértve a királyt és az országgyűlést, egyelőre nem működhettek, hanem funkcióikat – a körülmények kényszere folytán – átmeneti jelleggel bizonyos kisegítő, ideiglenes szervek – mint a kormányzó illetve a nemzetgyűlés – töltötték be.¹²¹

Mint az a fentiek nyomán megállapítható, a korabeli jogtudósok álláspontja nem volt egységes e kérdés megítélésében, annyi azonban bizonyos, hogy a közjogtudományban a szerzők többségének állásfoglalása szerint a jogfolytonosság Magyarországon 1926-ig lényegében helyreállt. E felfogással szemben álló vélemények mellett is nyomós érvek szólnak, a vita érdemi lezárására azonban nem került sor, s e kérdés az 1945 utáni időszak eseményeire tekintettel lekerült a napirendről.

Záró gondolatok

Petrus Lombardus, egy XII. században élt olasz teológus mondta:

*„Olyanok vagyunk, akár az óriások vállán ülő törpék. Náluknál többet és távolabbra látunk, de nem azért, mert jobb a látásunk, vagy mert magasabbak vagyunk, hanem azért, mert ők a magasba emelnek minket, hatalmas voltukkal növelik magasságunkat.*¹²²

Úgy vélem, e mondás hatványozottan igaz a jogtörténetre is. E mottóra figyelemmel igyekeztem munkámat is elkészíteni.

¹²⁰ Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 8. o.

¹²¹ Schweitzer: Molnár Kálmán és a két világháború közötti alkotmányjog... 9. o.

¹²² Petrus Lombardus: Sententiarum libri quattuor (A szentenciák négy könyve). 1147-1151. o.

Egy Rubicon cikkben olvashatóak az alábbi sorok: „Az ország – ti. Magyarország – politikai viszonyai a huszadik század elejére anakronisztikussá, elmaradottá, modernizálhatatlanná váltak, s ezért az Osztrák–Magyar Monarchia sorsa válságba, majd felbomlásba torkollott. (...) Ma azt mérlegeljük: fejlődőképes volt-e a rendszer, átalakulhatott volna-e a huszadik század igényei szerinti modern demokráciává? A válasz nemleges.”¹²³

A fenti állításokkal s a kérdésre adott nemleges válasszal nem értek egyet. Az olyan jelzők, mint „modernizálhatatlan”, „anakronisztikus”, „fejlődésre nem képes” nem állják meg a helyüket, az idézett megállapítások közvetett, talán nem teljes értékű cáfolata pedig írásomból is kitűnik, s olyan tényezőkben áll, mint: a korszak politikai kultúrája, a közjogtudomány magas színvonalú művelése, a felelős jogtudósi valamint államférfiúi gondolkodásmód és cselekvés, illetve azok az eszmék és célok, melyek körüllegtek e személyeket. Mindezek pedig arra engednek következtetni, hogy nagyobb alázattal, alaposággal és megérteni vágyással kell vizsgálnunk e korszakot, ilyen szellemben igyekeztem elkészíteni munkámat magam is.

¹²³ Gergely András: Az 1867-es kiegészítés. Rubicon, 1996., 1-2. sz.

Vincze Fanny Rose

Az elnöki hatalom torzulásai az amerikai alkotmánytörténelem során

Diktatúra demokráciába burkolózva *

„Szilárd meggyőződésem, hogy a demokratikus nemzetek szeretik a szabadságot [...], és fáj nekik, ha megfosztják őket tőle. De az egyenlőséghez még a szabadságnál is szenvedélyesebben ragaszkodnak: az egyenlőség iránti mohó vágyuk örök és elfojthatatlan; a demokratikus nemzetek a szabadságtól követelik az egyenlőséget, és ha csalódnak, akkor a szolgaságtól fogják követelni.”¹

(Alexis de Tocqueville)

I. A vizsgálat tárgya, módszere és forrásai

Alexis de Tocqueville az Egyesült Államokban töltött ideje alatt, 1832-ben tette a fenti észrevételt. Az amerikai demokrácia egyedülállónak számított a maga idejében, azonban nem bizonyult tökéletesnek az élet minden területén. Különösen törékenynek mutatkozott a központi hatalom tekintetében, mivel a jogalkalmazók inkább tágítóan, mint szűkítően értelmezték a végrehajtó hatalom jogosítványait. Az emberek megkövetelték vezetőjüktől a rendet és jólétet, illetve a cél érdekében akár a „nép által élvezett jogokat”² is feladták. Dolgozatom tárgya az elnöki hatalom torzulásai az amerikai alkotmánytörténelem során. Kutatásom során olyan kérdéseket jártam körbe, mint az elnöki hatalom kibővítése és a társadalmi viszonyok, amelyek lehetővé tették mindezt, végül a Kongresszus és a Szövetségi Legfelső Bíróság (*Federal Supreme Court*) törekvései az alkotmányos rend visszaállítására. Tocqueville *A demokrácia Amerikában* című műve alapján különítem el az egyes elemeket. Hogy az elnökök milyen helyzetben és hogyan voltak képesek a fékek és ellensúlyok rendszerében szembe menni a többi hatalmi ággal, azt az Egyesült Államok három kiemelkedő alakján keresztül mutatom be: *Abraham Lincoln*, *Franklin Delano Roosevelt* és *Richard Nixon* elnöksége áll dolgozatom középpontjában. Végül felkínálok

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián az Egyetemes Állam- és Jогtörténeti Tagozatban II. helyezésben részesült. Konzulens: Dr. habil Herger Csabáné egyetemi docens.

¹ Alexis de Tocqueville: *A demokrácia Amerikában*. Gondolat Kiadó, Budapest 1983. 181. o.

² „*Certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people*”, azaz a nép által élvezett jogok nem elidegeníthetőek, IX. alkotmánykiegészítés

egy általános megoldást, amely a múlt örökségére építene és tovább fejlesztené a már bevált gyakorlatot.

Végezetül megállapíthatom, hogy a szövetségi alkotmány még napjainkban sem szab éles határokat az elnök befolyásának. Az elfogadásakor sikeresen küzdött meg az aktuális nehézségekkel, megfelelt a társadalom és kor követelményeinek, azonban mára több szempontból elavultnak mondható.

II. Az elnöki hatalom torzulásának történeti példái

1. Abraham Lincoln elnöki hatalmának kiteljesítése a polgárháború idején

„Az önmagával meghasonlott Ház nem állhat fenn.”³

(Abraham Lincoln)

Senki se szólhat az amerikai polgárháborúról *Abraham Lincoln* nevének említése nélkül. Amit sokan figyelmen kívül hagynak *Lincoln* elnökségével kapcsolatban, az a személyiségi jogok súlyos megsértése, és a hatalmi ágak hatásköreinek összevonása. A győzelmet minden áron meg kellett szereznie, hiszen az Unió egysége volt a tét.

Történelmet írtak az 1860-as elnökválasztáskor, egy frissen alakult párt szinte ismeretlen jelöltjét választották az elnöki székbe. *Abraham Lincoln* a Demokraták egyeduralmát törte meg, amikor a demokrata beállítottságú déli államok támogatása nélkül győzött az elnökválasztásokon. Az északi államokat megosztotta a kiválás, egyesek támogatták a békés távozást, mások maradásra akarták bírni a délieket. Minden szem Springfieldre szegeződött, ahol egy tapasztalatlan vezető korlátozott ismeretekkel próbálta megtenni a válaszlépéseket.⁴ Míg *Lincoln* a Kabinetjét építgette, addig 1860-1861 telén az Unió déli tagállamai, Dél-Karolina vezetésével egymás után hívták össze a kiválásról rendelkező konvenciókat. A polgárháború első összecsapása a Sumter-erődnél történt meg, ezt követően további négy uniós tagállam csatlakozott a függetlenedő Konföderációhoz.

Abraham Lincoln eleinte kész volt megegyezni a Konföderációval a visszatérésről, de a tárgyalások kudarcba fulladtak. Az elnök soha sem ismerte el nyilvánosan a Konföderációt szuverén országnak. Az önkényes alapon függetlenedő kisebbség könnyen anarchiához vezethet, amit az Unió egységében hívó *Lincoln* nem engedhetett, hiszen ezen az alapon bárki kivonhatta volna magát a törvények alól.⁵ Magát a kiválást, a korabeli

³ Abraham Lincoln: Meghasonlott ház beszéd, 1858. június 16. Springfield, Illinois, <http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/house.htm> (2015.10.23.)

⁴ David Herbert Donald: Lincoln. Reed Publisher, New York 1996. 257. o.

⁵ Abraham Lincoln első beiktatási beszéde, 1861. március 4.

felfogás felkelésnek nyilvánította. Hivatalosan nem minősítették háborúnak, abból kiindulva, hogy a háborúhoz legalább kettő, szuverén ország szükséges. *Lincoln* hivatala alatt fenntartotta azt a jogi fikciót, hogy a kiválás alkotmányellenes volt.⁶ A valóságban azonban az alkotmány nem kifejezetten határozta meg a kiválás feltételeit. Erre egészen 1869-ig kellett várni, amikor a Szövetségi Legfelső Bíróság *Texas v White*, 74 US 700 ügyében alkotmányellenesnek nyilvánította a déli államok kiválását. „*Texas és az Államok közti kötelék csak annyira teljes, felbonthatatlan és örök, mint az eredeti tagállamok között. Nincs helye a bírói felülvizsgálatnak vagy a csatlakozás visszavonásának, kivéve, ha a többi állam a beleegyezését adja, vagy forradalom törne ki.*”⁷

Az elnök elképzelése a háború és a kormány kapcsolatáról az alkotmány határait súrolta, de kitartott amellett, hogy a végrehajtó hatalom hatásköre alá tartozik minden háborús tett, és ezért teljes felelősséget vállalt. A hadsereg parancsnokaként a stratégiai döntéseket meghozhatta, de ezen túlmenően a Kongresszus helyett is megtette a szükséges lépéseket. Ha alkotmányjogilag nézzük a törvényhozói hatalom egy részének delegálását, akkor van rá lehetőség, viszont általában a Kongresszus ruházza át a hatalmat és nem fordítva.

Sumter-erőd eleste után alig hat nappal *Abraham Lincoln* proklamációt adott ki, amelyben blokád alá vonta a déli kikötőket. Szigorúan véve az alkotmány a Kongresszus hatáskörébe utalja a hadüzenetet, azonban az ország negyede ellenséges erők megszállása alatt állt, tehát a de facto háború már elkezdődött. Itt idézem *Lord Stowell*t, aki szerint „*A háború anélkül is kitörhet, hogy kölcsönös hadüzenetet küldenének.*”⁸

Nincs meg az a konkrét elválasztás, amely képes lenne kétséget kizáróan kijelölni a hatalmak hatáskörét az ügyben, így fennáll az a veszély, hogy egymás döntéseit alkotmányadta jogaikkal megsemmisíthetik. Vegyük például az elnök széles diplomáciai jogosítványait, és azt a kivételt, hogy akár a háborús üzenetet is megküldheti, ha a Kongresszus nem ülészik. Kettő, csekély jelentőségű feltétel már magában hordozza a hadi állapot idején az elnöki hatalom kiszélesedését. *Abraham Lincoln* pontosan tudta, hogyan lehetne a legelőnyösebb helyzetben. Az elnök diszkrecionális jogában áll felkelést vagy lázadást megfékezni. Az alkotmány felhatalmazza, hogy ezek esetén a Kongresszus háborús jogosítványaival éljen, így az embereket hadifoglyok helyett bűnözőként vonja felelősségre, és akár felfüggeszse a *habeas corpus*t.⁹ Ha követjük a felkelés elméletet, akkor a

<http://www.bartleby.com/124/pres31.html> (2015.11.20.)

⁶ Donald: *Lincoln*... 423. o.

⁷ *Texas v. White*, 74 US 700 (1869)

⁸ Donald: *Lincoln*... 302. o.

⁹ US Alk. IV. c., 4. sz.

felfüggesztéssel maga után vonja, hogy a katonai hatóságok nem csak a büntetni rendelt magatartásért tartóztathatnak le embereket, hanem ha veszélyt jelentenek a feltételezett közbiztonságra. Ugyan a Legfelső Bíróság szerint a felkelők lázadás miatt vonhatók felelősségre, mégse végezték ki őket állam elleni bűncselekményekért, hanem hadifoglyokra vonatkozó bánásmódban részesültek a rabok.¹⁰ A háború elemei keveredtek a felkelés elemeivel, így egyrészt *Lincoln* hatékonyabban tudott beavatkozni, másrészt a Kabinet tartott a megtorlástól.

Ahhoz, hogy megértsük *Lincoln* adminisztrációja során hozott rendelkezéseket, figyelembe kell vennünk, hogy az elnök a Kabinetjének szinte szabad mozgást engedélyezett. Nem volt ritka eset, amikor a katonatisztek adtak ki ellentmondásos utasításokat. *Ambrose Burnside* generális, az ohiói részleg parancsnoka általános utasításban próbálta visszafogni a konföderáció iránti együttérzést. Akár halállal is büntethetővé tett bármilyen formájú megnyilvánulást, ezzel alapjaiban sértette meg a Jogok Nyilatkozatát (1791).

Külön említést érdemel a *habeas corpus* intézménye. Az angolszász gyakorlat lényege, hogy a polgárokat csak alapos gyanúval lehet őrizetbe venni, ennek hiányában korlátlan ideig, akár vád nélkül is el lehet fogni a gyanúsítottat. Az alkotmány kifejezetten a Kongresszusnak engedi meg a *writ*ek felfüggesztését lázadás, vagy ellenséges támadás esetén, ha az állam biztonsága megkívánja. Nincs semmi kitétel arra, hogy ki határozza meg azt a helyzetet, amelynél már szükséges élni ezzel a jogosítvánnyal, és lehetséges-e a végrehajtásra ruházni ezt a hatalmat. *Lincoln* a szorult helyzetében felfüggesztette a *writ*ek kiadását, először a környező államokban, majd az egész országban. Döntése érzékenyen érintette a törvényhozást és az igazságszolgáltatást, mert a két hatalom demokráciát garantáló jogosítványait vonta meg.¹¹

Talán kis túlzással, de azt is mondhatnánk, hogy az alkotmány a sarokban porosodott a háború idején. A polgári bíróságok rendes működését megakadályozta a statárium. Az egyetlen kiemelkedő összetűzés a polgári és katonai hatóságok között csak 1861-ben történt meg. A polgárháború alatt *Abraham Lincoln* utasítására statáriumot hirdettek ki, először Marylandben, majd az Unió egész területén, ezzel egyidejűleg felfüggesztették a *habeas corpus*t. A marylandi felkelés első hetében letartóztatták *John Merryman*t, aki a tilalom ellenére a konfederalisták mellett szólalt fel. A McHenry-erődben tartották fogva, ahol *John Taney* főbírótól kérvényezett egy '*writ of habeas corpus*', aki ezt meg is adta neki. Az erőd parancsnokát arra

¹⁰ James Garfield Randall: Constitutional problems under Lincoln. D. Appleton and Company. New York-London 1926. 60-65. o.

¹¹ Donald: Lincoln... 305. o.

kötelezte a writ, hogy vezesse Merryman Maryland másodfokú bírósága elé. Miután a parancsnok ezt megtagadta, Taney egyenesen Abraham Lincolnhoz címezte ítéletét, amelyben kifejtette, hogy az elnök meghazudtolja esküjét, és az alkotmányos rendet rontja meg. Lincoln hivatalosan soha se válaszolt, de Merryman nem sokkal később átadták a polgári hatóságoknak, akik rövid idő alatt ejtették a vádakát, és szabadon engedték. Ilyen kisebb hírverésű ügyek naponta fordultak elő a polgárháború éveiben. Az ügy súlyát Taney főbíró adta, aki ugyan nem a Szövetségi Legfelső Bíróság Főbírájának hatáskörében járt el, de a tekintélye sokat nyomott a latba. „*A jelen helyzet állása szerint, az elnök nem csak megítélése szerint felfüggesztheti a habeas corpus, hanem a diszkrecionális jogkört is átruházhatja egy katonára, aki maga dönthet arról, hogy vállalja a bírósági eljárással járó kötelezettséget.*”¹² A háború viharos éveiben senki sem vitatta egy felfegyverzett katona hatáskörét, amikor az otthonából elhurcolták éjszaka. Merryman a beidézésre kísérő törvényszolga üres kézzel távozott az erőd parancsnokától, akit Lincoln rendelete felhatalmazott, hogy bármilyen háborús bűnöst fogva tarthasson és ellene eljárasson. Jogosan tehető fel a kérdés, hogy ha a végrehajtó hatalom bárkit felmenthet az igazságszolgáltatási eljárás alól, akkor az államhatalom kisajátítása nem valósul meg? Semmilyen negatív jogkövetkezmény nem követte a jogfosztást, pedig az elfogott személyektől megtagadták tisztességes eljáráshoz való jogukat, amelyet még az 1791-es Jogok Nyilatkozata állapított meg. „*Az egyetlen jog, ami az elnöki hatáskörbe tartozik, és érinti a magánember élethez, szabadsághoz és boldoguláshoz való jogát, azaz elnök jogosultsága és kötelezettsége a törvények jogszerű végrehajtására.*” Taney bíró levelében figyelmeztette Abraham Lincolnt, hogy rendeletei alkotmányellenesek. Nem erre esküdött fel a megválasztásakor, még a háború se menti fel, amikor a polgároktól megvonja a veleszületett jogait, hogy a képzelt közérdeket védje.¹³

A tagállamok bíróságai folyamatosan adták ki a *writeket*, függetlenül Lincoln rendeletétől. A Tribunus tagjai között ellentétes érzelmek uralkodtak, egyrészt nem akartak beavatkozni a háborúba, nehogy negatívan befolyásolják, másrészt nem is hagyhatták az alkotmány ilyen súlyos mértékű mellőzését. Ha a Bíróság megpróbálkozott volna az alkotmány betartásával, könnyen a saját tekintélyének rombolását érte volna el, hiszen a kormány nem egyszer előzte meg a Kongresszust a döntéshozatalban, ugyan mi akadályozta volna meg most, hogy megint hasonlóképpen cselekedjen. A konfliktusok elkerülése végett felvetődött az igazságszolgáltatás és a hadsereg közötti ideiglenes kiegyezés. Ha a bíróságok működését a háború

¹² Ex parte Merryman, 17 F. Cas. 144 (1861)

¹³ Ex parte Merryman, 17 F. Cas. 144 (1861)

idejére felfüggesztik, a Legfelső Bíróság nem köteles bírósági felülvizsgálattal akár pozitívan, akár negatívan befolyásolni a háborút. Az elmélet alapja, hogy minden döntés precedenst alkot, amely illeszkedik az alkotmányhoz. Ha azonban a Bíróság szentesíti az alkotmányellenes katonai tevékenységeket, amellet, hogy jelentősen rontja a jogbiztonságot, ellentmond a legelemibb rendeltetésének.¹⁴

A jelenlegi alkotmány értelmében a '*civil government*'¹⁵, azaz a kormány és a törvényhozás együtt rendelkezik a háború menetéről. Az elnöknek jogában áll lefolytatni a háborút, tehát statáriumot vezethet be, amivel egyaránt viselkedik jogalkotóként és jogalkalmazóként a civilek és katonák felett. A valóságban célszerű lenne a polgári erőknek elhatárolnia magát a hadsereg tényleges vezetésétől, legalábbis az alkotmány fedele alá kéne hozni a háborús tevékenységeket, hogy elkerüljék a hatalmi ágak meghasonlását. *Abraham Lincoln* tökéletes példa erre a magatartásra. Sumter-erőd ellenséges megszállás alá került, a háború elkezdődött. Az alkotmányt azonban nem ilyen gyors döntéseket igénylő helyzetre tervezték. Ha alkalmazzuk a hatalommegosztás elvét, és demokratikus eljárásokra bontjuk le a háborúhoz szükséges tevékenységek engedélyezését, értékes heteket pazarolhatunk el: gondoljunk itt a hadüzenetre, amíg végig megy a Kongresszuson, vagy az újoncozási kvóták megállapítására. Ugyan a háború végül igazolta *Lincoln* helyenként elhamarkodott döntéseit, azonban a győzelmet az alanyi jogok tiprásával szerezte meg. Ha az alkotmányból levezetett hatalmak az alkotmánynak ellentmondásos intézkedéseket hozhatnak mindenfajta következmény nélkül, a garanciák csak írásban léteznek, és a demokrácia fenntarthatatlan állapottá válik.

A Legfelső Bíróság oldaláról kevés panasz érkezett a háború korai éveiben. A bíróság álláspontja az alkotmányos kihágáson a kivárás volt, amíg a háború veszélye fenyegetett, addig elnézték a tekintélyük rombolását. Ékes bizonyíték a bele nem avatkozás politikájára *Clement Vallandigham*, volt kongresszusi képviselő ügye. *Vallandigham* élt a gyülekezés és szólásszabadság jogával, amikor egy közgyűlésen felszólalásában a háború ellen emelte fel a hangját, és kifogásolta az elnök despota törekvéseit. Ez volt az egyetlen alkalom, amikor a katonai büntetőeljárás törvényességét kérdőjelezték meg a Legfelső Bíróságon, jóllehet hiányos hatáskörre hivatkozva végül elutasították a felülvizsgálati kérelmet.¹⁶

A *Lincoln*-adminisztráció gyengéje az alkotmányosság, illetve annak hiánya volt. Különös figyelmet fordított arra a kormány, hogy ez így is maradjon.

¹⁴ Carl Brent Swisher: *The Supreme Court in a modern role*. New York University Press, New York 1965. 125. o.

¹⁵ Három hatalmat különböztetünk meg, a civil vagy polgári hatalmat, a katonai és a vallási hatalmat.

¹⁶ Ex parte *Vallandigham*, 68 US 243 (1863).

Tudták, ha véletlenül eljut a *habeas corpus* kérdése a Legfelső Bírósághoz, a döntés nem nekik kedvezne, továbbá a háborús erőfeszítéseiket is aláaknázná. Míg folyt a háború és Abraham Lincoln volt az elnök, a Bíróság türelmesen várta a megfelelő alkalmat, amely 1866-ban jött el. A hadbírószak korszakát lezáró mérföldkövet az *Ex Parte Milligan*, 71 US. 2 ügy jelentette, a Bíróság végre kész volt korlátozni az elnök háború idejére szóló jogosítványait.

Lambdin P. Milligan a háború alatt összeesküvés gyanújával állították elő, és a hadbírószak kötélt általi halálra ítélte. A Bíróság véleményét Mr. Davis bíró közölte, miszerint a hadbírószaknak nincs joga *Milligan* ügyében eljárni, és elrendelte *Milligan* átadását a polgári hatóságoknak. „Az ügy érdemi részét az eljáró military commission (katonai tanács) hatásköre képzí. A kérdéses vádlott, *Lambdin Milligan* nem az ellenséges tagállamok lakosa és nem is fogoly. Ettől függetlenül az Egyesült Államok katonai hatalma az otthonában letartóztatta, és hazaárulásra hivatkozva vádat emelt ellene, hogy végül kötélt általi halálra ítélje. Mindezt Indiana katonai körzetének parancsnokának utasítására teheték meg. Vajon megvolt a megfelelő 'legal power' (jogalapja) és felhatalmazása a katonai tanácsnak, hogy elítélje és büntetést szabjon ki erre a személyre?”, „Minden olyan személyt, akit a katonaság foglalkoztat, önként lemond a polgári peres eljárásokhoz való jogáról.”¹⁷

Eljött a radikális Republikánusok által rettegett pillanat, amikor is a Legfelső Bíróság végre hozzáfogott az alkotmányos rend visszaállításához. Mr. Davis bíró tüzetesen feltárta a korábban részletezett writ és 'martial law' (statárium) problémáját. „Minden polgári eljárás feltételezi a jogalkotói felhatalmazást, a katonai tanács milyen forrásból származtatja a saját hatáskörét? Még csak az elnöki hatalomra se hivatkozhatnak, hiszen az elnök kifejezetten végrehajtással foglalkozik, nem törvényalkotással.” Ha a *habeas corpus* felfüggesztését vagy a sajtó elhallgattatását nézzük, nem találunk utalást a katonai tanács hatáskörére. Amikor a hadbírószakok jogalapját kellett bizonyítani, nehéz helyzetbe került a katonaság: se a Kongresszustól, se az elnöktől nem kaptak kifejezett felhatalmazást jogalkalmazásra a háborúmentes övezetekben. Lincoln veszélyes eszközt adott a katonaság kezébe, amikor úgy hozott létre katonai körzeteket, hogy nem korlátozta a katonai tanácsok működését a tényleges háború területére. „Maga a *habeas corpus* felfüggesztése nem vonja maga után a writek felfüggesztését, csupán egy lehetőséget kínál a bíróságnak, hogy elutasíthassa a keresetet.” A 'writ of *habeas corpus*' jogának felfüggesztését David bíró mintegy kikerülte. Értelmezése szerint, a writet a bíróság a *habeas corpus*tól függetlenül kiadhatja, és bírói mérlegelés tárgya az elfogadás, amely független a törvényhozástól és a végrehajtástól. „Az egyik legnyilvánvalóbb

¹⁷ Ex parte Milligan, 71 US 2 (1886).

alkotmányszegés a Milligant elítélő bíróság szervezete. Az alkotmány kimondja, hogy a Kongresszusnak joga van igazságszolgáltatási feladatot ellátó szervet létrehozni, azonban ebben az esetben a megfelelő eljárás teljes mértékben elmaradt.” Davis bíró így tisztáz egy kényes problémát, amely a törvényhozást köti az ügghöz. A Kongresszusnak megvolt a hatásköre, hogy létrehozza a katonai tanácsot, de ezt nem gyakorolta. Lehetett volna hivatkozni ugyan a szervezet jogszerű felállítására, azonban a bírók kinevezésének feltételei így sem teljesülnek. *„Egy másik garanciát akkor sértettek meg (értsd, katonai tanács), amikor megtagadták Milligantól a nagy esküdtszékét.”*, *„Az illetékes szervek ragaszkodnak ahhoz, hogy Milligan hadifogoly, tehát nem érvényes rá az 1863. évi kongresszusi Act (törvény).”* A katonai tanács megtagadta Milligantól a nagy esküdtszékét, holott az alkotmány minden büntetőjogi peres eljárásban lehetőséget ad az összehívására. Milligan helyesen egy 1863-as kongresszusi törvényre (*An Act Relating to Habeas Corpus and Regulation Judicial Proceedings in Certain Cases*) alapozta a kérvényét. A katonaság azzal érvelt, hogy Milligan fogolyként nem tartozik a törvény hatálya alá. A VI. alkotmánykiegészítés egyéni szabadságjognak ismeri el a tisztességes eljáráshoz való jogot, feltéve – ötödik kiegészítés –, hogy a vádlott nem katonai szolgálatot teljesít. Abraham Lincoln közbenjárásával a kivégzést elhalasztották. Időközben összeült egy polgári nagy esküdtszék, de nem tudott konszenzusra jutni és döntés nélkül berekesztették a tárgyalást. Az 1863-as *Habeas Corpus* Törvény kijelenti, hogy ha az esküdtszék nem hoz döntést, a vádlottat kötelesek felmenteni. A bíróság nem tudott megegyezésre jutni, így került az ügy a Legfelső Bíróság elé. *„Amíg a bíróságok kapui nyitva állnak, a 'martial rule' (katonai tanács) nem bitorolhatja el a polgároktól a rendes és akadálytalan eljáráshoz való jogukat. A katonai hatalomnak a háború közvetlen veszélye alatt álló területre kell korlátozódnia.”*¹⁸ A katonai és polgári hatalom nem létezhet egymás mellett, természetükből fakadóan kizárják egymást. A polgári hatalom a jogállam természetes állapota, ideális környezetet biztosít az alkotmány adta jogok és kötelezettségek szabad gyakorlásához. Esetleges külső vagy belső fegyveres összecsapások idejére ideiglenesen el kell viselni a polgároknak a kellemetlenségeket, de miért ne lehetne a katonai hatalmat is az alkotmányhoz idomítani?

A bírák kapva kaptak az alkalmon és különös gondossággal állították össze az ítéletet, amely főként a polgári ügyekben döntő bírósági eljárás visszaállítását szorgalmazta. Az elnök háborús jogosítványait jelentősen korlátozták, azonban a bírák változó véleményen voltak a korlátozás terjedelméről. Az imént a *Milligan*-ügyben láthattuk, hogy megszorítóan értelmezték az elnök hatáskörön kívüli hatalomgyakorlását. Az alkotmány a

¹⁸ Ex parte Milligan, 71 US 2 (1886).

háború idején is hatályos marad, minden törvény felett áll, és a hadi jogosítványok se képesek ezen változtatni. A Legfelső Bíróságon uralkodó nézetté vált, hogy saját védelme érdekében az alkotmány minden lehetséges eszközt megad, egyéb, nem meghatározott hatáskörök feleslegesek és alkotmányellenesek, tehát az elnök háborús jogosítványai jogilag kötöttek.¹⁹ Az elnöki hatalom még az 1866-os felülvizsgálati roham után is vitatott kérdés maradt, de az 1869-es *Texas v. White*, 74 U.S. 700 ügyében már jogszerűnek ítélték az elnök háborús rendelkezéseit. „Az elnök hatalma az alkotmánytól származik, mint a hadsereg főparancsnoka, bármelyik államban alkalmazhat olyan eszközöket, amellyel az Unióhoz hűséges kormányt állít helyre.”²⁰

Abraham Lincoln és Kabinetje kitűnő tehetséggel tették szinte az összes, felszínen alkotmányellenesnek tűnő rendelkezést alkotmányjogilag elfogadhatóvá. Ezalatt értem például az újoncozást, amelyet Lincoln hivatalból elrendelt, és utólag ennek a szükségességét ecsetelte a Kongresszusnak, vagy Taney főbíró levelére válaszolva azt kérdezte: „Egy kivétellel minden törvény végrehajthatatlan maradjon és a kormány darabokra essék-e azért, hogy az az egy törvény megszegetlen legyen?”²¹

Végeredményben feltehető az a kérdés, hogy Abraham Lincoln a saját hatáskörében járt el, vagy önkényesen a Kongresszus jogosítványait használta ki. Az évszázadok során különböző válaszok születtek. A maga idejében a Legfelső Bíróság elfogadta a gyakorlatot, azonban korlátokat azóta se állítottak fel, hogy megakadályozzák a személyiségi jogok ilyen mértékű súlyos sérelmét. Lincoln rendelkezéseit a Kongresszus utólag jóváhagyta, azonban itt is felmerül egy lényeges kérdés. Ha követjük Lincoln példáját, a végrehajtás szükségállapothoz hivatkozva bármikor felfüggesztheti a *habeas corpus*t és az alapvető személyi szabadságot biztosító jogokat, nem mellesleg a képviselők támogatása mellett közvetlenül a törvényhozást is felhasználhatja. A lakosság elismerte, hogy a helyzet megkövetelte a drasztikus lépéseket, még ha „a nép által élvezett jogok” is látták a kárát. Mind ezek csak egy kisebb fajta betekintést nyújtanak az amerikai polgárok alkotmányos kormányról alkotott képébe.

¹⁹ Randall: Constitutional problems under Lincoln... 33. o.

²⁰ *Texas v. White*, 74 US 700 (1869).

²¹ *Are all the laws but one to go unexecuted, and the Government itself go to pieces lest that one be violated?* Lincoln levele a Kongresszushoz, 1861. július 4. <http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/congress.htm> (2015.11.07.)

2. Az elnök, aki farkasszemet nézett a gazdasági világválsággal

„Az egyetlen dolog, amitől félnünk kell, az maga a félelem.”²²

(Franklin Roosevelt)

Ezeket a szavakat intézte választóihoz *Franklin D. Roosevelt* 1933-as példátlan győzelme után. Hatalmas sikere volt a lelkesítő beszédnek, hiszen az Amerikai Egyesült Államokban a nagy gazdasági világválság három éve tartó rombolása már kiölte az emberekből a reményt.²³

A fordulópont az 1932-es elnökválasztáson következett be. *Herbert Hoover*, *Franklin D. Roosevelt*, ifjú demokrata jelölt követte az elnöki hivatalban. Roosevelt nagy léptekkel mozgósította a Kongresszust. A korábbi politikával ellentétben újítás volt *Rooseveltnél* az állami szerepvállalás fokozása a gazdasági életben.

Az Amerikai Egyesült Államok 32. elnökét 1932-ben választották meg. Ezt egyedülálló módon még három turnus követte.²⁴ 1929 októberében a *Wall Street-i* tőzsde hirtelen zuhanásba kezdett. Rövid idő alatt, befektetők milliói veszítették el megtakarításaikat. A közelgő választásokra a Demokrata Párt *Franklin D. Rooseveltben* látta a változást. *Roosevelt* be akarta vonni a kormányt a gazdasági ügyek felügyeletébe. A hangsúlyt a közérdekre helyezte, szerinte a szabad verseny csak egy bizonyos pontig lehet kifizetődő, de ha maradandót akarunk alkotni, azt csak együtt hozhatjuk létre.²⁵

A viharos húszas évek hihetetlen mértékű gazdasági növekedése 1929 októberében váratlanul megtorpant és zuhanásba kezdett. Néhány év alatt emberek milliói kerültek az utcára. A helyzetet leginkább *Roosevelt* beiktatási beszédéből lehet megismerni, amely rávilágít az állapot súlyosságára. Őszintén beszélt az emberekhez, elismerte, hogy a gazdag kevesek kizsákmányolták az elszegényedett többséget, hogy a kormány elavult hagyományokat követett. Végül a Kongresszushoz fordult. Egy kérése volt: olyan széleskörű végrehajtói hatalom, amelyet csak háború esetén biztosíthatnak neki.

Elnökségének első 100 napja alatt *Roosevelt* elindította a *New Deal* válságkezelő programot. Bármennyire is ellentmondásos volt a *New Deal*, senki se tagadhatja, hogy kiemelkedő szerepet játszott az Egyesült Államok

²² „The only thing we have to fear is fear itself.” Franklin D. Roosevelt első beiktatási beszéde, 1933, márc. 4.

²³ Arthur M. Schlesinger Jr.: The Crisis of the Old Order. The Riverside Press Cambridge, Boston 1959. 6. o.

²⁴ Hugh Sidey: Presidents of the United States of America. White House Historical Association, 1983.

²⁵ Schlesinger: The Crisis of the Old Order... 336. o.

1929-es gazdasági válságból való kilábalásában.²⁶ Az 1933-34-es időszak alatt sikeresen meghozták a nyomort felszámoló intézkedéseket, rendezték az ipart, a mezőgazdaságot és a kereskedelmet érintő égető kérdéseket. A reform második hulláma 1935-tel vette kezdetét, amely főként a szociális területet érintette.

A Szövetségi Legfelső Bírósághoz kerülő jogviták rendezésében kilenc bíró végzi az alkotmányértelmezést. Az eredeti szövegből levezetett objektív jelentést befolyásolják az egyéni felfogások, amely szubjektív mozzanata az értelmezésnek. Részből ezért előnyös az elnöknek, ha saját embereit ülteti a bírói székbe. Azonban helytelen lenne a politikai hovatartozással polarizálni a bíróság tagjait.²⁷ 1932-37-ig tartó időszakban a *New Deal*hez lojális három bíró képviselte a progresszív jogelméletet.²⁸ Az ultra konzervatív többség azonban szigorúan tartotta magát a '*laissez faire*' és korlátozott szövetségi hatalom elvéhez.²⁹ A média által az apokalipszis négy lovasának keresztelt többség abból indult ki, hogy a kormány csak azt a feladatot láthatja el, amelyet az alkotmány kifejezetten szükségesnek ítél. A mérleget döntenéi képes bírák semlegesek maradtak, 1937-ig nem foglaltak állást egyik rész mellett sem.³⁰

A *New Deal* alappilléreinek számító Nemzeti Ipari Helyreállítási Törvényt (*NIRA*) 1935-ben találta alkotmányellenesnek a Szövetségi Legfelső Bíróság. *Schechter Poultry corp. v United States* ügyben a *NIRA* jogtalanul szabályozta a szárnyas állatok felvásárlását. Az ítéletet *Charles Evans Hughes* főbíró hirdette ki. „*A kivételes körülmények nem bővítik és nem is képeznek új alkotmányos hatásköröket. Azon hatalmat, amelyet az alkotmány nem az Egyesült Államokra ruház fel, az emberek és a tagállamok gyakorolják.*”³¹ Alkotmány sértő törvénykezést tanúsított a Kongresszus, mert egyrészt olyan területet szabályozott, amely kívül esett hatáskörén, másrészt ellentétes volt az ötödik kiegészítéssel, amely szerint a kereskedelmi klauzula³² közvetlenül az államok közti kereskedelemre vonatkozik, és nem korlátozódhat a helyi viszonyokra. „*A jogalkotás ilyen mértékű átruházása*

²⁶ Láng Imre: Az Egyesült Államok gazdaság politikája és külpolitikája 1933-1939. Akadémia Kiadó, Budapest 1988. 54. o.

²⁷ Nagy Noémi: Az önvádra kötelezés tilalma az USA Legfelső Bíróságának jogértelmezésében: Adalékok az amerikai alkotmányfejlődés történetéhez. Eötvös Kiadó – ELTE, Budapest 2011. 6. o.

²⁸ Mogyorósi András: Roosevelt és a Legfelső Bíróság küzdelme a New Deal fölött. Jogelméleti Szemle 2012. 3. sz. http://jesz.ajk.elte.hu/2012_3.html (2015.10.09)

²⁹ Rocco J. Tresolini: Leigh University, American Constitutional Law, 2nd ed. The MacMillan Company, New York-London 1965. 20. o.

³⁰ Láng: Az Egyesült Államok gazdaság politikája és külpolitikája... 240. o.

³¹ *Schechter Poultry corp. et Al. v United States* 295 US 495 (1935).

³² US. Alk. I. c., 3. sz., 3. klauzula, felhatalmazza a Kongresszust a tagállamok közti kereskedelem szabályozására.

ismeretlen a mi jogrendszerünkben és teljesen összeegyeztethetetlen az alkotmányos követelményekkel és a Kongresszus kötelezettségeivel.” „*Ahelyett, hogy pontos szabályokat alkotna (a NIRA), felhatalmazást ad (az elnöknek) ezek megalkotására.*” Az alkotmány elismeri a delegált jogalkotás szükségességét, hiszen a Kongresszus munkabírása is véges. Nemcsak a jogalkotást ruházták át az elnökre, ami teljesen jogszerű, hanem a törvényhozást is delegálták. A törvény elveszti a legalitását és legitimitását, lényegesen torzul a népszuverenitás, ha olyan szerv gyakorolja a hatalmat, amelynek az alapvető funkciója a döntés végrehajtása, nem a meghozatala. Van lehetőség a jogalkotás részleges átruházására, de ilyenkor kötelező konkrétan meghatározni a végrehajtás feladatát. A Bíróság kifogásolta az elnök törvénykönyv kezdeményező, illetve jóváhagyó cselekedetét, mert a törvényhozói hatalom delegációjának minősítették, amely az imént említett ok miatt alkotmányellenes. „*Ahol ez a szándék hiányzik (monopolhelyzet megszüntetése, államok közti kereskedelem szabályozása), nem kötelező szövetségi jogot alkalmazni, hiszen csak közvetve érintik az államok közti kereskedelmet.*” A Kongresszus vitán kívül megsértette az alkotmányt, amikor a törvényhozást átruházta, de egy olyan ügyben delegálta a hatáskörét, ahol az nem is létezett. A Bíróság szövevényes érveléssel megkülönbözteti az államok közti kereskedelmet közvetve és közvetlenül érintő ügyeket. *Schechter* cége csak New York államán belül kereskedett, így kiesik a Kongresszus kereskedelmi klauzulájának területi hatálya alól.³³

Az Agrártörvény (*Agricultural Adjustment Act*) kulcsfontosságú szerepet játszott 1933-ban az agrikultúra helyreállításában. A túltermelés következtében a termények ára lecsökkent, a farmerek nem tudták kifizetni a föld bérleti díját, így a következő évi termés is veszélybe került. Az új törvény támogatást nyújtott annak a termelőnek, aki a meghatározott növények termelését csökkentette. A Kincstárat megkerülve, úgy oldották meg a többletkiadás problémáját, hogy a feldolgozóktól szedett adókból biztosították a támogatást. *United States v. Butler* ügye 1936-ban került a Legfelső Bíróság elé. „*Az adóztatás, mint törvényhozás kifejezett joga nem nevezhető a klasszikus értelemben vett általános jellegű jogosítványnak. Szigorúan meghatározott tárgyhoz van kötve, célja a közjavat és a közös védelmet kell hogy szolgálja.*”³⁴ A mezőgazdaság szabályozását az államok hagyományosan házon belül oldották meg. A Kongresszus nem tudott közvetlenül beleszólni az államok ügyeibe, ezért az adóztatási hatáskörében alkotmányos eszközzel nyúlt az agrikultúra átrendezéshez. Azt is lehetne mondani, hogy a végrehajtás közpénzen megvásárolta a termelőket.

³³ *Schechter Poultry corp. et Al. v United States* 295 US 495 (1935).

³⁴ *United States v. Butler* 297 US 1 (1936).

Az 1936. évi választásokon *Roosevelt* töretlen népszerűségnek örvendett, elérkezett az idő az ellentámadásra. *Homer S. Cummings*, Legfelső Államügyész tanácsára, egy 1937. évi törvényjavaslatban kötelezték volna a 70. életévet betöltött bíró nyugdíjba vonulását, e kötelezettség elmulasztása esetén új bírót neveztek volna ki. Látszólag a hatékonyság növelését akarták elérni a vérfrissítéssel, azonban mindenki számára nyilvánvaló volt a valódi cél, a *New Deal*hez hűséges testület kialakítása.³⁵ Az ellentmondásos helyzetnek a Legfelső Bíróság magatartásának változása vetett véget. A pálfordulást olyan tényezők magyarázhatják, mint a töretlen népszerűség *Roosevelt* választói körében és *Owen Roberts*, a mérleg nyelvén álló bíró átállása a progresszív gondolkodókhoz.³⁶ A történetek fényében érdemes belegondolni, hogy mennyire érvényesül a bírói függetlenség elve a szabadok hazájában.

Összességében megállapítható, hogy *Franklin Roosevelt* tényleges ellenállás nélkül vezette be a *New Deal* programjait, se a Kongresszus, se a Legfelső Bíróság nem bizonyult elegendő visszatartó erőnek a társadalom teljes támogatását élvező elnöknek. *Roosevelt* eleinte sajátos demokratikus diktatúrát épített ki, azonban kezdeti lendületét a tagállamok jogi partikularizmusa, a Republikánus Párt megerősödése és a Legfelső Bíróság törte meg. *Franklin Roosevelt* befolyása fokozatosan növekedett, és közben elnyomta a másik ágot. A gazdasági világválság nehezen túljutott az ország, és új nehézségekkel néztek szembe a II. világháború hajnalán.

3. Richard M. Nixon, a láncra kötött véreb

*“Az embereknek tudniuk kell, hogy az elnökük csaló-e vagy sem. Nos, én nem vagyok csaló. Minden eredményemet kiérdemeltem.”*³⁷

(Richard Nixon)

A történelem során előforduló politikai viszályok ritkán kerülnek oly magas piederstálra, mint a *Watergate*-botrány. Az Egyesült Államok nem idegen a hasonló hírverésű ügyektől, azonban egy sem volt képes mind a mai napig túltenni a *Richard M. Nixon* névvel fémjelzett eseten. A nyilvánosság általában gyorsan elítéli, majd elfelejti az ilyen ügyeket, de tévednénk, ha egy szinten említenénk a *Watergate*-et a politikai botrányokkal.

Richard M. Nixon az Egyesült Államok 37. elnökeként lépett hivatalba 1969-ben. *John Kennedy*nek, az elődjének öröksége utolérte az elnöksége első

³⁵ Tresolini: American Constitutional Law... 21. o.

³⁶ Mogorósi: *Roosevelt és a Legfelső Bíróság küzdelme...*

³⁷ „People have got to know whether or not their President is a crook. Well, I'm not a crook. I've earned everything I've got.” Televíziós beszélgetés, 1973. november 17., <https://www.youtube.com/watch?v=sh163n1J4M> (2016.08.20.)

éveiben. Az Egyesült Államok vesztesre állt Vietnámban, a keleti illetve nyugati kapcsolatok a Szovjetunióval és Kínával a pattanásig feszültek, valamint a Közel-Keleten se volt jobb a helyzet. Mondhatni, egy világméretű keresztes hadjáratra volt szükség. Ejtünk kell pár szót a belső állapotokról is, hiszen a Republikánus korszak dilemmáit még rendeznie kellett.³⁸ *Richard Nixon* első terminusa nem mondható teljesen sikertelennek, azonban nem is teljesítette be a várt reményeket. A külföldi nagyhatalmakkal, többek között Kínával javult a kapcsolat, de a vietnámi háború továbbra is a napirenden maradt. A nagy visszhangot kiváltó Pentagon Iratok ügye a maradék támogatottságát is felörölte. A *New York Times* és a *Washington Post* titkos dokumentumokat hozott nyilvánosságra, amelyben feltárták a választási győzelem mögött megbúvó csalást.³⁹ A kormány természetesen tagadta a Watergate komplexumba történő betörést, azonban a további nyomozás az elnök részvételét is feltárta. 1973 januárjában megindult egy büntetőeljárás, ahol az elnököt nem elkövetői minőségben nevezték meg, hanem bűnrészesként idézték volna be meghallgatásra.

Az elnök tanácsadói a Legfelső Bíróságra vitték az eljárásra való idézést. Az egyik problémát a végrehajtás mentességében látták, a másikat a hatalmi ágak szeparációjában keresték. A Bíróság mintegy jogot mondott, „*it says what law is*”, *Warren Burger* közölte az egyhangú (8-0, egy tartózkodó) határozatot. „*Ha azt várják el az Egyesült Államok elnökétől, hogy kénytelen legyen megtagadni egy bírósági határozatot, ezzel a határozat felülvizsgálatát kényszerítse ki, akkor szükségtelenül is szembe helyezzük egymással a hatalmi ágakat.*”⁴⁰ Az elnöknek joga van a végrehajtáson belüli titkos ismereteket visszatartani a többi ágtól a végrehajtói klauzulára hivatkozva.⁴¹ Az *'executive privilege'* érdekessége, hogy nincsen kifejezetten az alkotmányban, viszont elfogadott érvelés a gyakorlatban, ha a végrehajtás vissza akar tartani információt a többi ágtól. Ha értelmezzük a hatalommegosztás elvét, akkor figyelembe kell vennünk, hogy a bírói felülvizsgálat intézménye miatt se lehet teljesen korlátlan a mentesség. Az elnök csak a diszkrecionális jogkörében élvez mentességet, a jelen ügy viszont bírói mérlegelés kérdése.⁴² Ezzel az egyszerű kijelentéssel az igazságszolgáltatás képes volt határok közé szorítani a végrehajtást.⁴³ „*Maga a kérdés, hogy lehetséges-e az elnököt beidézni a bíróság megsértéséért,*

³⁸ Avar János: *Nixon a Fehér Házban*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest 1969. 32-34. o.

³⁹ Ken Gormley: *The Presidents and the Constitution: A Living History*. N. Y. University Press, New York 2016. 496. o.

⁴⁰ *United States v. Nixon*, 418 US 683 (1974).

⁴¹ US Alk. II. c., 1. sz.

⁴² *Nixon v. Sirica* 487 F. 2d 700, 722 (1973).

⁴³ Mark Rozell: *The Constitution and Executive Privilege*. <http://www.libertylawsite.org> (2016.09.20.)

*hosszúra nyúló vitát eredményezne, ha a határozat megfellebbezhető és erre a Fellebbviteli Bíróságon került sor, az ügy jogszerűen került ezen Bíróság elé.*⁴⁴ Az utolsó problémát a Bíróság hatásköre jelentette, a hatalommegosztásra tekintettel. Burger főbíró véleménye szerint az elnök érvelése a végrehajtáson belüli jellegről nem elegendő indok ahhoz, hogy kikerüljön a Bíróság felügyelete alól, mert ezzel egy inkonzisztens és jellegtelen gyakorlatot állítanának fel. Még ha a peres eljárás mindkét fele a kormány tagja, az sem biztosít mentességet az igazságszolgáltatás jogszerű alkalmazásától.

Néhány héttel a Legfelső Bíróság döntése után nyilvánosságra hozták a hangfelvételeket. Az egyik kazettán, „*smoking gun*” (füstölő pisztoly), bebizonyosodott az elnök részvétele, Nixon kérelmére próbálták megakadályozni a büntetőeljárást, hogy eltereljük a figyelmet az összeesküvésről. A Képviselőház néhány nap leforgása alatt elindította a közjogi felelősségre vonást. Egyetlen kérdés maradt hátra, az elnök nem maradhatott a hivatalban. Ugyan bűnsegédként részt vett és vezető szerepet játszott a *Watergate*-botrány lebonyolításában, büntetőeljárás alá így se volt vonható. Az egyetlen mód, ha közjogilag felelősségre vonják. A képviselők által kidolgozott Közjogi felelősségre vonásról szóló cikkelyekben (*Articles of Impeachment*) sorolták fel az elnök alkotmányellenes és büntetendő cselekményeit, melyeket a polgárok alkotmányos jogainak sérelmére alapoztak.⁴⁵

A *Watergate*-botrány a felszínre hozta azon gyengeségeket, amelyek az alkotmányos demokráciát veszélyeztették. Az elnök a végrehajtási mentesség alatt, a létező összes felelősségre vonás alól ki tud bújni.⁴⁶ Mikor végződik a mentesség és mikortól kezdődik a büntetőjogi felelősség? Finom vonal választja el a kettőt, amelyre az egyetlen válasz, hogy a közösség érdeke mit kíván meg. Nixon a maga idejében megszegyenülten kényszerült távozni az elnöki hivatalból, azonban a *Watergate*-botrány okozta kérdéseket a lemondása sem oldotta meg, csak lényegtelenné vált a megválaszolásuk.

III. Létezik-e alkotmányos diktatúra? Konklúziók és kérdések

Létezhet-e egy jogállamban diktatúra? A hétköznapi ember talán nehezen tudja összeegyeztetni ezt a két, ellentétes fogalmat, azonban ha közelebbről megvizsgáljuk, a diktatúra megítélése helyzetfüggő. A diktatúra önmagában jelentheti a korlátok nélküli kormányzást, amely, ha kiegészül az

⁴⁴ United States v. Nixon 418 US 683 (1974).

⁴⁵ Közjogi felelősségre vonás cikkelyei, 1974.

⁴⁶ Schlesinger: The Crisis of the Old Order... 275. o.

alkotmányos keretekkel, mint a jog mindent átfogó hatalma alatti vezetéssel, akkor egy egymást természetesen kizáró rendszert kapunk.⁴⁷

A diktatúra nem feltétlenül hordoz negatív jelentést. Ha jogilag szabályoznánk a diktatúrát, első lépésként érdemes lenne elhatárolni az állapotot elrendelő és gyakorló személyét, ezzel együtt párhuzamosan lehetne írásba foglalni a nemzeti vészhelyzetnek minősülő körülményeket. Második lépésként vagy példálózó jelleggel felsorolhatnánk a diktatúrát gyakorló személy jogait, vagy elvontan utalhatnánk a felhasználható jogosítványokra. Természetesen egyéb úton is lehetséges befolyásolni a diktátor jogait, azonban nemcsak ajánlott, hanem egyenesen kihagyhatatlan eleme az alkotmányos diktatúrának az írásba foglalás és szabálykövetés. Végül nem felejtethetjük el az időtartamot, amelyet érdemes minimum a vészhelyzet idejére, maximum egy meghatározott időre korlátozni. Mindezek mellett megvan a lehetősége annak, hogy ez az ellentmondásos intézmény erős bástyája legyen az alkotmánynak. A probléma gyökere ebben a 'ha'-ban rejlik. Jelenleg az Egyesült Államok alkotmánya csak szüksézávan fogalmazza meg a süszkshelyzet esetén tehető lépéseket, és a már létező rendelkezések sem oldották fel a múlt visszasságait. Főszabály szerint az elnök a többlet jogosítványait a Kongresszus beleegyezésével gyakorolhatja, ha ez elmarad, a Legfelső Bíróságok süszkszerűen beavatkozhatnak a jogalkotás menetébe.⁴⁸

Egy évszázaddal ezelőtt *Max Weber* szinte megjósolta a parlamentáris demokráciák leépülését. Véleménye szerint az államhatalom a polgárok által választott, karizmatikus vezető kezében koncentrálódik. A felvázolt elméletben a törvényhozás jelentéktelen szerepet játszik, nem tesz mást, mint teljesíti a kormány követeléseit.⁴⁹ A végrehajtás az elnökben teljesezik ki, aki egy bizonyos területen korlátlan hatalommal rendelkezik. Sajátos jogosítvány-átruházási folyamat megy végbe a törvényhozás és a végrehajtás között. A Kongresszus hosszadalmas döntésalkotása megbénul, ezért feltétel nélkül teljesítenie kell az elnök minden kérését, ha fenn akarja tartani a demokrácia látszatát. A gond azzal kezdődik, hogy a vészhelyzet elmúlása után a végrehajtás nemhogy önként lemondana a kapott jogokról, hanem megtartja, és tovább bővíti. Emlékezzünk vissza *Abraham Lincoln* hadviselésére, amikor kisajátította a Kongresszus jogosítványait, vagy

⁴⁷ Jack M. – Levinson Balkin Sanford: Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design. Faculty Scholarship Series, Paper 221. 8-13. o.

⁴⁸ Az Alkotmány nem nyilatkozik az *'emergency powersről'*, az akadémikusok *'implied powersként'* vezeték le. Nemzeti vészhelyzet esetén az elnök a Kongresszus felhatalmazásával egyéb hadi jogosítványokra tesz szert. Louis Fisher: Constitutional Conflicts between Congress and the President, University Press of Kansas, Lawrence 2007 249-272 o.

⁴⁹ Balkin: Constitutional Dictatorship... 65 o.

Franklin D. Roosevelt szövetségi kormányának tényérésére. Egy olyan, előre nem látható esemény következett be, amelyet a demokratikus intézmények együttesen sem tudtak megakadályozni. A végrehajtás többletjogosítványokra irányuló követelése már-már magától értetődő volt.

A komor jövőképre az alkotmányban kell keresni a választ. Az imént ismertettem az alkotmányos diktatúra intézményét. Ennek hiányában más eszközöket is felhasználhatunk a demokrácia megszilárdítására. Mielőtt bármi újítást bevezetnénk, tisztázni kell a már meglevő rendelkezéseket. Az egyértelműség és átláthatóság jegyében érdemes lenne átfogalmazni az alkotmány hiányos vagy homályos cikkeit.⁵⁰ Célunk, hogy kétséget kizáróan elkülöníthetők legyenek a jogosítványok, és ne hagyjunk lehetőséget a kívánt jelentés eltorzítására. *Nixon* nyomán egy kis ízelítőt kaptunk az Elnöki Hivatal erejéből. Ahol a nép választja meg a képviselőit, nincs helye egy független, öntörvényű szervezetnek a hatalom közelében. Ha a Kongresszusnak beszámoltatási jogot biztosítanánk a Hivatal felett, társadalmi kontroll alá vonhatnánk az intézményt.

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi kormánya biztos úton halad a hatalmának végérvényes megszilárdítása felé. Gondoljunk vissza a polgárháborúra, a nagy gazdasági világválság zavaros éveire. Mindig találtak valakit, aki hajlandó volt meghozni a nehéz döntéseket. Se *Franklin D. Roosevelt*, se *Abraham Lincoln* nem volt veterán politikus, visszatekintve azonban helyesen cselekedtek. A túlkapásokat a tapasztalatlanságnak tudhatjuk be, nem a tudatos egyeduralom kialakításának, végeredményben azonban mindkét elnök akaratlanul is ráerőltette a kisebbségre az akaratát. A többség zsarnoksága valós veszélyt jelenthet, függetlenül a társadalmi berendezkedéstől. Az alkotmányos demokrácia fennmaradása érdekében szükséges megakadályozni a végrehajtó hatalmi ág terjeszkedését, amely könnyen diktatúrába torkollhat. Elérkezett az idő arra, hogy hatalmi ágakat az alkotmány görcsöve alá vessük, hogy ezzel az önkényuralom gondolatát a gyökerénél vághassunk el.

⁵⁰ Balkin: *Constitutional Dictatorship*... 19. o.

Magánjog

A digitális világ munkajogi kérdései*

I. Bevezetés

Napjainkra a mindennapi életben és a munka világában is meghatározóvá vált a digitális létforma, amely jogviszonyok létesítéséből, módosításából és megszüntetéséből tevődik össze. A jogviszonyok mivolta viszont kérdéses, mert az elektronikus fejlődés jóval megelőzi saját jogi szabályozását. Mint minden jogterületen, a munkajog terén is megmutatkozik a szabályozottság hiánya. Bár az Új Munka Törvénykönyve és néhány korábbi Európai Unió szabályozás igyekszik irányt mutatni, ezek áttekintésével is csak azt láthatjuk, hogy némi keretszabályozáson felül, e jogforrások sem tartalmaznak köbe vésett szabályokat, hanem inkább kifejezik és igénylik egy korszerű jogi rendszer bevezetését, amely alkalmazkodna, és együtt fejlődne a digitális világ munkajogi jogviszonyaival.

A hazai jogszabályok relatíve lassú fejlődését figyelhetjük meg e téren. Az Új Polgári Törvénykönyv (továbbiakban Ptk.) is foglalkozik az elektronikus szerződéskötés szabályozásával, sőt, a régi Munka Törvénykönyvével ellentétben az Új Munka Törvénykönyve (továbbiakban: Mt.) a 22. § (2) bekezdésében már engedélyezi az elektronikus úton történő nyilatkozattételt, vagyis az írásbelinek minősül, amennyiben alkalmas a jognyilatkozat által tartalmazott információ változatlan visszaidézésére, továbbá alkalmas a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozati időpont azonosítására (e-mail, fax). „Elegendő tehát az, ha a munkáltató e-mailen elküldi az aláírt, bescannelt munkaszerződést.”¹

Ha már egyszer vagyunk olyan szerencsés helyzetben, hogy a szabályozás engedélyezi az elektronikus dokumentum használatát, elismeri annak hitelességét, akkor egy másik nagy kérdéskör merül fel, mégpedig a közlés sikeressége, illetve sikertelensége. Az Mt. 24. §-a értelmében az írásbeli jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha azt a címzettnek vagy átvételre jogosultnak átadják, vagy az e-mail hozzáférhetővé válik. A kérdés csak az, hogy vajon milyen jogi helyzet áll fenn akkor, ha a munkavállaló szándékosan nem nyitja meg a felmondást tartalmazó e-mailt, vagy azt egyszerűen a rendszer – a munkavállaló önhibáján kívül – spamnek tekinti és

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Munkajogi és Szociális Jogi Tagozatban különdíjat ért el. Konzulens: Dr. habil. Bankó Zoltán, egyetemi docens.

¹ Gyulavári Tamás (szerk.): Munkajog. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2013. 103. o.

automatikusan törli, esetleg egyéb okból nem tudja megtekinteni a levelet?² A Kúria értelmezésében, ha az elektronikus dokumentum címzettje azt állítja, hogy nem volt olyan helyzetben, hogy megismerhesse a dokumentum tartalmát, a küldő félnek kell bizonyítania a közlés szabályszerűségét. Adódik a további kérdés, miszerint az elektronikus levelezést biztosító eszközre való megérkezés megvalósítja-e a közlést, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy az üzenetet megnyitják-e, egyáltalán a címzett hozzáfér-e a dokumentumhoz, vagy ehhez további, a címzetten kívül álló feltételek megvalósulására van szükség, mint az internet kapcsolat vagy alkalmas kommunikációs eszköz megléte? „Egészen egyszerűen felvetve a kérdést: a hozzáférhetőség abban az időpontban valósul-e meg, amikor a munkavállaló elektronikus postafiókjába megérkezik a jognyilatkozatot tartalmazó elektronikus dokumentum, vagy ez csak akkor következik be, ha az potenciálisan is hozzáférhetővé válik a címzett számára?” Petrovics szerint a „*lehetősége nyílik arra*” kifejezésből arra lehet következtetni, hogy alapvető technikai előfeltételekre is szükség van, így nem megfelelő a hozzáférhetőség körülményekre tekintet nélküli megállapíthatósága.³ Ugyanakkor az elektronikus dokumentumokkal kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdés a bizonyíthatóság, ugyanis hiába gyorsabb, egyszerűbb, könnyebb a közlés ezen formája, mégis hatalmas szépséghibája az elektronikus mivoltnak a manipuláció és a hamisíthatóság könnyedsége.⁴

A munkáltatók is igyekeznek kihasználni a digitalizált világ adta előnyöket, s talán állíthatjuk, hogy a munkavállalók szempontjából némiképp negatívan próbálják ösztönözni a munka hatékonyságát: megfigyelő rendszereket építenek ki a munkahelyeken, korlátozzák, vagy éppen ellenőrzik a munkavállalók számítástechnikai eszközökön végzett tevékenységét. Ebben az esetben a munkáltató irányítási és ellenőrzési jogainak, valamint a munkavállaló személyiségi jogainak ütközését követhetjük nyomon, mely a maga nemében egy igen kényes, újként felmerült problémakört takar.

A felgyorsult technikai fejlődéséből következik a vázolt probléma, miszerint új és alkalmazkodó jogra van szükség a munkajogviszonyok elektronikus és digitális szabályozásával kapcsolatban, hazai és nemzetközi szintereken egyaránt. Az értekezés egy útmutatásként szolgáló, jogösszefoglaló képet kíván adni azokról a jogszabályhelyekről, amelyek a témához szorosan kapcsolódnak, s jogértelmezéssel próbál utat találni a még meg nem született digitális munkajogi szabályozáshoz. A téma újdonsága, feltérképezetlensége következtében szakirodalom még nem kiterjedt, a dolgozat téziseinek alapjait törvénykönyvek és kommentárok joganyaga képezi.

² Gyulavári: Munkajog... 104. o.

³ Petrovics Zoltán: Az elektronikus dokumentum körüli dilemmák a munkajogban. HR & Munkajog, 2010. 10. sz. 13. o.

⁴ Berta István Zsolt: Nagy e-szigno könyv. Microsec Kft., Budapest 2011. 23-24. o.

II. Elektronikus dokumentumok a munkajogban

Az elektronikus kapcsolattartás szükségszerűen magával hozta a hivatalos elektronikus dokumentumok megjelenését, térhódítását, melynek jogi szabályozása sem maradhat el. Ezért is rendkívül különös, hogy sem az Mt. sem a Ptk. nem határozza meg az elektronikus dokumentum fogalmát, csak azokat a feltételeket rögzítik, amelyek lehetővé teszik az elektronikus dokumentum írásbeli elfogadását. 2016. július 1-jéig – ekkor hatályon kívül helyezték – az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény (Eatv.) rendelkezett az elektronikus dokumentumok típusairól, de egy összefoglaló fogalommal e törvény sem tudott szolgálni.⁵ Jelenleg csak a 2014. július 23-i 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (eIDAS rendelet) 3. cikk 35. pontja határozza meg az elektronikus dokumentum fogalmát. E szerint „az elektronikus dokumentum az elektronikus formában, különösen szöveg, hang-, képi vagy audiovizuális felvétel formájában tárolt bármilyen tartalom”.⁶

A Polgári Törvénykönyv szerint írásba foglaltnak kell tekinteni a jognyilatkozatot akkor is, ha annak közlésére a jognyilatkozatban foglalt tartalom változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas formában kerül sor.⁷ Az Mt. 22. § (2) bekezdése is tartalmilag azonosan értékeli, írásbelinek kell tekinteni a jognyilatkozatot, ha annak közlése a jognyilatkozatban foglalt információ változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a jognyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas elektronikus dokumentumban kerül sor.⁸

Ezzel a megállapítással kapcsolatosan két álláspont merült fel. Az egyik szerint az elektronikus dokumentum csak abban az esetben tekinthető írásos dokumentumnak, ha azt fokozott biztonságú elektronikus aláírással látták el.⁹ Az ellentétes álláspont képviselői szerint az Mt. nem írja kötelezően elő semmilyen elektronikus aláírás használatát.¹⁰ Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy létezhet olyan elektronikus dokumentum, amely elektronikus aláírás nélkül is megfelel az írásbeliség követelményeinek (alkalmas a

⁵ Bankó Zoltán: Elektronikus dokumentumok a munkajogviszonyban – a munkajogi jognyilatkozatokkal szemben támasztott követelmények a digitális világban.

http://www.kjmalapitvany.hu/sites/default/files/szakertoi-palyazat/tanulm%C3%A1ny_banko_zoltan.pdf (2016. október 9.) 4. o.

⁶ 910/2014/EU.

⁷ Ptk. 6:7. § (3) bek.

⁸ Bankó: Elektronikus dokumentumok a munkajogviszonyban... 7. o.; Mt. 22. § (2) bek.

⁹ Ajtay-Horváth Viola: E-mailben kopogtat a felmondás? HR & Munkajog, 2015. 1. sz. 13. o.

¹⁰ Kardkovács Kolos (szerk.): Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2012. 67. o.

jognyilatkozatban foglalt információ változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a jognyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására).¹¹ Ugyanakkor a jognyilatkozatok elektronikus úton való közlése kockázatos döntés is lehet, mert vitás helyzet esetén a feladót, azaz a jognyilatkozat-tevőt van a bizonyítási teher, például, hogy a közlés szabályszerű volt.¹² Tehát, mivel az Mt. nem mondja ki a munkáltató a jognyilatkozat aláírási kötelezettségét, így ha a dokumentum munkáltatótól való származása nem kétségbe vonható, akkor a jognyilatkozat pusztán az aláírás hiánya miatt nem vitatható, feltéve, ha más körülmény lehetővé teszi a munkáltató azonosítását, például a munkáltató bélyegzőjének lenyomata.¹³ Minden esetre a jogi magyarázatokon kívül üdvözlendő megoldás lenne, ha az Mt. külön rendelkezésben rögzítené az elektronikus dokumentum írásbeli minőségének elfogadhatósági kritériumait, nem csupán utaló szabályokat tartalmazna.¹⁴

Mint arra már a dolgozat valamelyest rávilágított, a munkajoggal összefüggésben legproblematisabb az elektronikus dokumentum közlése. Az Mt. kimondja, hogy az írásbeli jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha azt a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek átadják, vagy az elektronikus dokumentum részükre hozzáférhetővé válik. Az elektronikus dokumentum pedig akkor válik hozzáférhetővé, amikor a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek lehetősége nyílik arra, hogy annak tartalmát megismerje.¹⁵

E szabályok és a Pp. (1952. évi III. törvény) alapján a következő közlési analógiát állíthatjuk fel:

Postai úton történő kézbesítés esetén a kézbesítési vélelem alapján a küldeményt (munkaszerződés létrejötte, módosítása, megszüntetése) kézbesítettnek, közöltnek kell tekinteni, ha

- a címzett az átvételt megtagadta (ebben az esetben a vélelem nem megdönthető);
- az első kézbesítéskor való átvétel (tértivevény aláírása) esetén;
- ha az első kézbesítés sikertelen, a postai szolgáltató értesítőt hagy, s öt munkanap múlva újra megkísérli a kézbesítést. Ha ekkor is sikertelen, akkor ismételten értesítőt hagy hátra, miszerint a küldemény még öt munkanapig átvehető a postán. Ha az öt „postán töltött” munkanap is

¹¹ Petrovics: Az elektronikus dokumentum körüli dilemmák... 10. o.

¹² Lőrincz György: Az új Mt. hatálybalépése, az átmeneti rendelkezések. Az Mth. Magyarázata. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2012. 39. o.

¹³ A felmondások és azonnali hatályú felmondások gyakorlata – a joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló jelentése, Kúria joggyakorlat-elemző csoportja, 2014. november 24. 13-14. o.

¹⁴ Petrovics: Az elektronikus dokumentum körüli dilemmák... 13. o.

¹⁵ Mt. 24. §.

eltelik, akkor „nem kereste” jelzéssel a küldeményt a posta visszajuttatja a feladónak, és a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni a küldeményt.¹⁶

Elektronikus úton történő kézbesítés esetén a már említett főszabály az irányadó, tehát a jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha az elektronikus dokumentum hozzáférhetővé válik, vagyis amikor a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek lehetősége nyílik arra, hogy annak tartalmát megismerje.¹⁷ Ebből következik, hogy a jognyilatkozatot közöltnek kell tekinteni, ha

- az elektronikus levelezőrendszerbe (e-mail, belső levelezőrendszer, stb.) beérkezett, irreleváns, hogy azon belül mely „mappába” – tehát például a spamként érkezett, hozzáférhető felmondás is közöltnek tekinthető;
- egyéb internetalapú azonnali üzenetküldő szolgáltatással (MSN, Skype, Facebook Messenger, Viber, stb.) elküldték, az beérkezett, s a felhasználó számára hozzáférhetővé, láthatóvá, megnyithatóvá válik.

Ugyanakkor emiatt mindenképpen megfontolandó, hogy az Mt. a jövőben beiktassa a hozzáférhetővé válás definícióját is.¹⁸

III. A munkajogviszony keletkezése, módosulása, megszűnése az elektronikus dokumentumban

1. Munkakeresés, internetes munka ajánlat, ajánlati kötöttség

Manapság a választás szabadságát tiszteletben tartva minden munkavállaló megválaszthatja, hogy mely munkáltatónál szeretne munkát végezni, de fordítva is, a munkáltatók is megválogathatják, hogy kiket alkalmaznak. Ezen alapvető tényt is figyelembe véve azonban meg kell állapítani, hogy a munkaerő-piacon is létezik egyfajta ajánlati kötöttség, mely más jogirodalom és jogforrás híján – hisz a digitális munkajogot összefoglalóan szabályozó joganyag még nem született – a Munka Törvénykönyve mellett kiegészítő jogszabályként alkalmazott Polgári Törvénykönyvből vezethető le.

A Ptk. 6:64. § (1) bek. a szerződési ajánlati kötöttségről rendelkezik, miszerint aki szerződés megkötésére irányuló szándékát egyértelműen kifejező és a lényeges kérdésekre kiterjedő jognyilatkozatot tesz, nyilatkozatához kötve marad. Az ajánlattevő kötöttségének idejét meghatározhatja.¹⁹ Tehát ha valaki interneten, elektronikus formában munkáltatóként munkaajánlatot tesz potenciális munkavállalók körének, akkor, amíg az ajánlat hozzáférhető, annak lényeges pontjaihoz az ajánlattevő

¹⁶ Pp. 99. § (2) bek.

¹⁷ Mt. 24. §.

¹⁸ Petrovics: Az elektronikus dokumentum körüli dilemmák... 13. o.

¹⁹ Ptk. 6:64. § (1) bek.

munkáltató kötve van, bár, mint arra már utalt az értekezés, a jelentkezők között válogathat, kit kíván leendő munkavállalójának.

Mivel a Ptk. mindkét szerződő felet egyszerre jogosítja és kötelezi, ezért ha megfordítjuk a szituációt és a leendő munkavállaló ajánlja fel munkaerejét az interneten, akkor szintén azt mondhatjuk el, hogy megválogathatja, kit kíván munkáltatójául, de amennyiben az ajánlat alapján közös megegyezés születik a leendő munkavállaló és a leendő munkáltató között, akkor létrejön az ajánlati kötöttség, mely alapján majd munkába kell állnia az elfogadott munkáltatónál.

2. A munkajogviszony elektronikus létrejötte

Ha a munkajogviszony létszakainak változását kívánjuk elektronikus úton nyomon követni, akkor elsőként meg kell vizsgálnunk, hogy melyek azok a kritériumok, amelyek az elektronikus dokumentum hitelességéhez szükségesek, hogy azokat később érvényesen lehessen közölni. Az Mt. VII-IX. fejezeteinek (A munkaviszony létesítése, A munkaszerződés teljesítése, és A munkaszerződés módosítása) szabályozása az irányadó a jogviszonnyal kapcsolatos dokumentum tartalmi elemeit tekintve, mindössze a közlés módjában kell különbséget tennünk, tehát formailag általánosságban nem érinti a témát, pusztán az a tény, hogy mindezek elektronikus megvalósulása hogyan mehet végbe jogszerűen.

Így például a felmondás – melyről később fog bővebb szó esni –, elektronikus kézbesítése e-mail útján a Kúria döntéseit alapul véve úgy lehetséges, hogy a papír alapon elkészített dokumentumot elektronikusan kézbesítik (email, fax) a munkavállaló részére.²⁰ Amikor az e-mail a munkavállaló levelezőrendszerébe beérkezik, onnantól tekinthető a jognyilatkozat közöltnek.

A Ptk. és az Mt. egymást kiegészítő törvénykönyvek. Bár az Mt. az alábbi Ptk. jogszabályhelyeket nem rendeli feltétlenül alkalmazni, de mivel szorosan a szabott témához kapcsolódóak, ezért említést kell tenni róluk.

2.1. Az elektronikus úton történő szerződéskötés különös szabályai a Polgári Törvénykönyvben

Az elektronikus úton történő szerződéskötés esetén az elektronikus utat biztosító fél köteles a szerződéskötésre vonatkozó jognyilatkozatának megtételét megelőzően a másik felet tájékoztatni a szerződéskötés technikai lépéseiről, arról, hogy a megkötendő szerződés írásba foglalt szerződésnek minősül-e, az elektronikus utat biztosító fél rögzíti-e a szerződést, továbbá,

²⁰ Kúria Mfv.I.10.644/2013/9.

hogy a szerződés utóbb hozzáférhető lesz-e.²¹ Tehát itt máris szóba jön a munkáltató tájékoztatási kötelezettsége, valamint a munkavállaló személyes adatainak rögzítésével kapcsolatos kérdések is felmerülnek a szerződés rögzítéséből és hozzáférhetőségéből következően, mely kérdéseket a dolgozat külön fejezetben tárgyal.

A Ptk. 6:82. § továbbá tájékoztatási kötelezettséget ír elő a munkáltatónak azokról az eszközökről, amelyek az adatok elektronikus rögzítése során felmerülő hibák azonosítását és kijavítását a szerződési jognyilatkozat megtételét megelőzően biztosítják, a szerződés nyelvéről, és ha ilyen létezik, arról a szolgáltatási tevékenységre vonatkozó magatartási kódexről és annak elektronikus hozzáférhetőségéről, amelyet az elektronikus utat biztosító fél magára nézve kötelezőnek ismer el. Valamint az elektronikus utat biztosító fél köteles az általános szerződési feltételeit olyan módon hozzáférhetővé tenni, amely lehetővé teszi a másik fél számára, hogy tárolja és előhívja azokat.²²

Fontos megemlítenünk még a Ptk. 6:84. §-át, amely előírja, hogy „az elektronikus úton tett szerződési jognyilatkozat akkor válik hatályossá, amikor az a másik fél számára hozzáférhetővé válik.” Ezt követően az elektronikus utat biztosító fél köteles a másik fél szerződési jognyilatkozatának megérkezését elektronikus úton késedelem nélkül visszaigazolni. A fél mentesül az ajánlati kötöttség alól és a szerződés teljesítésére nem kötelezhető, ha a visszaigazolás a másik félhez nem érkezik meg késedelem nélkül.²³ Ezen szakasz a későbbiekben az elektronikus úton történő felmondás szempontjából bír nagy jelentőséggel, kiemelve a hozzáférhetőség időpontját és a visszaigazolási kötelezettséget.

A Ptk. 6:85. § egy mondhatni a gyakorlat szempontjából sarkalatos szabályt említ: e fejezet rendelkezéseit – az elektronikus úton tett szerződési jognyilatkozat hatályossá válására vonatkozó rendelkezés kivételével – elektronikus levelezés vagy azzal egyenértékű egyéni kommunikációs eszközzel kötött szerződés esetén nem kell alkalmazni.²⁴ Tehát, ha a munkáltató a munkavállalóval elektronikus levelezéssel (e-mail) vagy azzal egyenértékű egyéni kommunikációs eszközzel (MSN, Skype, Facebook Messenger, Viber, stb.) köti meg a munkaszerződést, akkor csak a Ptk. 6:84. §-t kell alkalmaznia, azt viszont kötelezően, mellyel kapcsolatban a Kúria ítéletet is hozott (Kúria Mfv.I.10.644/2013/9.), melyre később tér ki az értekezés.

²¹ Ptk. 6:82. §.

²² Ptk. 6:82. §.

²³ Ptk. 6:84. §.

²⁴ Ptk. 6:85. §.

2.2. Az elektronikus szerződéskötés szabályai a Munka Törvénykönyvében felmerülő §-ok alapján

Az Mt. jognyilatkozatra irányuló szabályai általánosságban határozzák meg a szerződéskötés formaiságát, ezért az elektronikus szerződéskötésre is kiterjednek. A 14. § kimondja, hogy az e törvényben szabályozott megállapodás a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozatával jön létre.²⁵ Elektronikus jognyilatkozat esetén is beszélhetünk személyes és képviselő útján megtett jognyilatkozatról is, melyekre az Mt. 20-21. §-ai irányadóak.

Az Mt. 22. § értelmében a jognyilatkozatot – ha munkaviszonyra vonatkozó szabály vagy a felek megállapodása eltérően nem rendelkezik – alaki kötöttség nélkül lehet megtenni. A munkavállaló kérésére a munkáltatónak a jognyilatkozatát akkor is írásba kell foglalnia, ha az egyébként nem kötelező. Írásbelinek kell tekinteni a jognyilatkozatot, ha annak közlése a jognyilatkozatban foglalt információ változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a jognyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas elektronikus dokumentumban (a továbbiakban: elektronikus dokumentum) kerül sor.²⁶ Tehát az elektronikus szerződéskötés és egyéb elektronikus jognyilatkozat is írásbeli jognyilatkozatnak minősül.

Az Mt. 24. § kimondja, hogy az írásbeli jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha [...] az elektronikus dokumentum részükre hozzáférhetővé válik [...]. Az elektronikus dokumentum akkor válik hozzáférhetővé, amikor a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek lehetősége nyílik arra, hogy annak tartalmát megismerje. A közlés akkor is hatályos, ha a címzett vagy az átvételre jogosult más személy az átvételt megtagadja vagy szándékosan megakadályozza.²⁷ Az Mt. 24. § (2) bek. bár nem említi az aláírás kötelezettségét, de kötelezően azonosítható kell, hogy legyen a nyilatkozattevő személye. Az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény²⁸ 1. § (3) bek. értelmében *Kozma, Lőrincz, Pál és Pethő* álláspontja szerint a név egyszeri, akár elektromos formában való feltüntetése írásbelivé minősíti az adott elektronikus dokumentumot. A kérdésben a bíróságok gyakorlata is irányadó lehet (polgári jogi, munkajogi, közigazgatási jogi).²⁹

²⁵ Mt. 14. §.

²⁶ Mt. 22. §.

²⁷ Mt. 24. §.

²⁸ E törvényt már hatályon kívül helyezték.

²⁹ Kardkovács Kolos (szerk.): *Kozma Anna – Lőrincz György – Pál Lajos – Pethő Róbert: A munka törvénykönyvének magyarázata*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2014. 83-84. o. Vö.: Ptk. 6:7. § (3) bek. és Mt. 22. § (2) bek. a) pont.

Az Mt. 24. §-át, vagyis a jognyilatkozat közlését közelebbről megvizsgálva láthatjuk, hogy akkor tekinthető közöltnek, ha az elektronikus dokumentum hozzáférhetővé válik. Ezt viszont igen nehéz bizonyítani, főleg a jognyilatkozat-tevő részéről. A 24.§ (1) bek. feloldja azt a problémát, hogy mi van akkor, ha a címzett hosszabb ideig nem fér hozzá az e-mail fiókjához: Akkor válik a dokumentum hozzáférhetővé, amikor a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek lehetősége nyílik arra, hogy annak tartalmát megismerje. A Ptk. 6:5. § (2) bek. is hasonló megállapítást tesz: a távollevők között tett jognyilatkozat a címzetthez való megérkezéssel válik hatályossá.³⁰

A dokumentumok közölt mivoltának kérdését talán eddig legtisztábban a *Berke – Kiss* szerzőpárosnak sikerült megválaszolnia a Munka Törvénykönyvéhez fűzött kommentárjukban. Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvényt segítségül hívva arra a megállapításra jutottak, hogy az elektronikus dokumentum akkor válik hozzáférhetővé, amikor a címzetthez vagy az átvételre jogosult személy elektronikus eszközére megérkezik. Ez az időpont tekintendő a közlés időpontjának. Mindebből következik, hogy a közlés akkor is hatályos, ha a címzett vagy az átvételre jogosult más személy az átvételt megtagadja vagy megakadályozza. A szerzők álláspontja szerint a passzív magatartás az elektronikus dokumentumok vonatkozásában éppúgy az átvétel megtagadását jelenti, mintha nem elektronikus dokumentum esetén valósulna meg.³¹

A semmisség (Mt. 27. §), megtámadhatóság (Mt. 28. §) és érvénytelenség (Mt. 29. §) szabályai az elektronikus jognyilatkozatokra is irányadóak. A továbbiakban megállapíthatjuk, hogy az Mt. V-IX. fejezeteinek rendelkezései mind az írásban, mind az elektronikus úton létrehozott dokumentumokra is alkalmazandóak.

3. A munkajogviszony elektronikus módosítása

A munkajogviszony elektronikus módosításakor a jognyilatkozat érvényességi és kézbesítési kritériumaira ugyanazok a szabályok vonatkoznak, mint a munkajogviszonyt keletkeztető jognyilatkozatra. Itt is megállapítást nyer az a tény, hogy az Mt. IX. fejezete, vagyis a munkaszerződés módosításának szabályai épp úgy érintik az elektronikus úton megtett jognyilatkozatot, mint a papíralapút, mivel mindkét esetben azonos tényről, vagyis a munkajogviszony módosításáról beszélünk.

³⁰ Ptk. 6:5. § (2) bek.

³¹ Berke Gyula – Kiss György: Kommentár a munka törvénykönyvéhez. CompLex Kiadó, Budapest 2012. 102. o.

4. A munkajogviszony elektronikus megszűnése, megszüntetése

Az Mt. X. fejezet (munkajogviszony megszűnése és megszüntetése) rendelkezései az elektronikus dokumentumok és jognyilatkozatok esetén is helytállóak, ugyanakkor mégsem mindig elsősre egyértelműek. Ezt bizonyítja a Kúria Mfv.I.10.644/2013/9. döntése is:

A felperes munkavállaló a módosított keresetében az általa közölt munkavállalói rendkívüli felmondás jogszerűségének megállapítását és ennek jogkövetkezményei alkalmazását, illetve az alperes munkáltató táppénz után járó késedelmi kamat megfizetésére kötelezését kérte. Válaszként a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 17.M.1813/2012/4. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította.

Az eset szerint a felperes 2009. február 20-án kötött munkaszerződést az alperessel 2009. március 1-jétől határozatlan időtartamra ügyintéző-webszerkesztő munkakörben fennálló távmunka végzésére. *A munkaszerződés 6. pontjában rögzítették a felek, hogy a kapcsolattartás módja munkaidőben MSN (internet alapú, azonnali üzenetküldő szolgáltatás) e-mail, illetve telefon.*

Az alperes munkáltató 2010. május 25-én délelőtt MSN útján közölte a felperessel a rendkívüli felmondását akként, hogy az írásba foglalt és cégszerű aláírással ellátott felmondási okiratot beszkenelte, és JPG formátumban elküldte a felperes MSN postafiókjába. Ezt követően a munkáltatói jogkör gyakorlója SMS-ben felkérte a felperest az MSN program használatára. A felperes az MSN programba belépett, majd MSN útján írásban nyilatkozott az alperesnek, hogy a JPG formátumban megküldött felmondást fogadta, azt meg tudta nyitni és el tudta olvasni. Az ezután MSN útján folytatott beszélgetés során a felperes a rendkívüli felmondást elfogadta, csak a szabadságok kifizetését kérte az alperestől.

A felperes még aznap meggondoltam magát, és a 2010. május 25-én közölt munkáltatói rendkívüli felmondást mégsem tekintette szabályosnak, mert álláspontja szerint elektronikus aláírás nélkül és interneten keresztül a munkaviszonnyal kapcsolatos hivatalos iratot kézbesíteni nem lehet. Ezért még ugyanezen a napon, 2010. május 25-én a munkaviszonyát ő maga rendkívüli felmondással megszüntette. Az alperes 2010. május 27-én vette kézhez a munkavállalói rendkívüli felmondást. Az ezt követő napon, 2010. május 28-án kézbesítették a felperes részére postai úton az alperes munkáltatói rendkívüli felmondását, amit már MSN-en előzőleg megküldött a volt munkavállaló részére.

A perben nem volt vitatott, hogy a postai úton megküldött és az MSN útján továbbított munkáltatói rendkívüli felmondások azonosak. Ez alapján a bíróság megállapította, hogy a munkáltató 2010. május 25-én a

munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntette. *Az ítélkezési gyakorlat alapján – a távirathoz és a géptávíróhoz való hasonlósága folytán írásba foglaltnak kell tekinteni az MSN útján JPG formátumban megküldött jognyilatkozatot is, továbbá az Mt. 6. § (4) bekezdés nem ír elő olyan követelményt, amely szerint a rendkívüli felmondást csak személyesen vagy postai úton lehetne kézbesíteni, és nem zár ki más közlési módot.*³² A felperes a rendkívüli felmondást elolvasta, annak tartalmát megértette. Az írásba foglalt munkáltatói rendkívüli felmondást 2010. május 25-én tehát közzétette a felperessel. Az tehát a munkaviszonyt az abban foglalt 2010. május 25-ei dátummal megszüntette. A munkaviszony munkáltatói rendkívüli felmondással történő megszüntetése miatt az alperessel 2010. május 27-én közzétett munkavállalói rendkívüli felmondásnak jogi jelentősége nem volt, annak jogszerűsége vizsgálatára, jogkövetkezményei alkalmazására nem volt lehetőség.

Így a felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Törvényszék 55.Mf.638.869/2012/3. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét annak helyes indokai alapján helybenhagyta, kiemelte, hogy az Mt. 96. § (2) bekezdésben foglaltak megsértése nem eredményezi a bírói gyakorlat szerint a rendkívüli felmondás jogellenességét.

A felperes – volt munkavállaló – ezt követően sem nyugodott bele az ítéletekbe, felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A felülvizsgálati kérelmében hivatkozott arra, hogy a munkaszerződést a felek úgy hozták létre, hogy mindkét fél kézzel ellátta aláírásával az iratot, a munkáltató bélyegzővel igazolta az érvényességet, és postai úton adták egymásnak az írott szerződést. Ennek megfelelően a rendkívüli felmondást személyesen vagy postai úton kellett volna kézbesíteni a felperes részére. Az MSN program útján közzétett csak szóbeli közlésnek minősül, amely alakilag hibás, ezért jogellenes. A munkaviszony jogellenesen került megszüntetésre 2010. május 25-én a munkáltató részéről.

A Kúria a felülvizsgálati kérelmet elbírálta, megállapította, hogy az nem alapos. Az előzőekben eljáró bíróságok helyesen állapították meg, hogy a munkáltatói rendkívüli felmondás közzététele a felperes részére a munkavállalói rendkívüli felmondás munkáltatóval történő közzétételét megelőzően megtörtént. A felperes a perben nem vitatta ennek ellenkezőjét, a felülvizsgálati kérelemben sem állította, hogy 2010. május 25-én az MSN útján JPG formátumban megküldött rendkívüli felmondást elolvasta, amelyet igazol az is, hogy MSN útján, elolvasást követően arra érdemben a munkáltató felé reagált. A Kúria döntése értelmében a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy az MSN-ben megküldött rendkívüli felmondás csak tervezetnek minősül, az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg ítéletében, hogy a JPG

³² Új Mt. 24. § sem zárja ki az egyéb közlési módot.

formátumban megküldött fájl tartalmában, formai megjelenésében azonos volt a papíralapon, postán elküldött rendkívüli felmondással.

A Kúria végkövetkeztetéseként megállapította, hogy *a jognyilatkozatok a közléssel hatályosulnak, esetünkben a felperes az általa nem vitatottan, az MSN útján megküldött rendkívüli felmondást megnyitotta, tartalmát megismerte, ezáltal az a részére közöltté vált. A munkáltató azonnali hatályú munkaviszonyt megszüntető intézkedése tehát ekkor hatályosult.* Az Mt. 6. § (4) bekezdése az írásba foglalt jognyilatkozat közlésére, azaz hatályosulására vonatkozik, de nem tartalmaz előírást a nem írásba foglalt jognyilatkozatok közlésére. Ezen felül a munkavállaló rendkívüli felmondása joghatás kiváltására, azaz a munkaviszony általa 2010. május 27-ével történő megszüntetésére nem volt alkalmas, mivel az 2010. május 25-ével már megszűnt.

A kifejtettekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet a Pp. 275. § (3) bekezdés alapján hatályában fenntartotta, vagyis a munkáltatói, MSN rendszeren keresztül megküldött felmondást jogszerűnek minősítette.

Összefoglalva: *A munkaszerződés 6. pontjában rögzítették a felek, hogy a kapcsolattartás módja munkaidőben MSN (internet alapú, azonnali üzenetküldő szolgáltatás) e-mail, illetve telefon.* Tehát a felek között egységesen elismert kommunikációs kapcsolattartási rendszer az MSN volt, az MSN-en keresztül közölt felmondás kommunikációs csatornájának megfelelősége nem kérdőjelezhető meg, a felek között kialakult bevett üzleti gyakorlat miatt.³³

Az alperes 2010. május 25-én délelőtt MSN útján közölte a felperessel a rendkívüli felmondását akként, hogy az írásba foglalt és cégszerű aláírással ellátott felmondási okiratot beszkenelte, és JPG formátumban elküldte a felperes MSN postafiókjába. Ezt követően a munkáltatói jogkör gyakorlója SMS-ben felkérte a felperest az MSN program használatára. A felperes az MSN programba belépett, majd MSN útján írásban nyilatkozott az alperesnek, hogy a JPG formátumban megküldött felmondást fogadta, azt meg tudta nyitni és el tudta olvasni. Az ezután MSN útján folytatott beszélgetés során a felperes a rendkívüli felmondást elfogadta, csak a szabadságok kifizetését kérte az alperestől.

– Itt szintén a felek közötti bevett gyakorlat, vagyis az MSN használat nyer elismerést a felperes részéről is.

Az ítélezési gyakorlat alapján a távirathoz és a géptáviróhoz való hasonlósága folytán írásba foglaltnak kell tekinteni az MSN útján JPG formátumban megküldött jognyilatkozatot is.

– A Kúria meghozta helytálló, az előzményeket és indoklásukat is teljes mértékben alátámasztó határozatát.

³³ Ptk. 6:63. § (5) bek.

Az Mt. 6. § (4) bekezdés nem ír elő olyan követelményt, amely szerint a rendkívüli felmondást csak személyesen vagy postai úton lehetne kézbesíteni, és nem zár ki más közlési módot.

– Ennek jelenleg hatályos megerősítése az Mt. 24. §, mely konkrétan is megemlíti az elektronikus dokumentumot: Az írásbeli jognyilatkozat akkor tekinthető közöltnek, ha azt a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek átadják, vagy az elektronikus dokumentum részükre hozzáférhetővé válik, továbbá a 24. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott jognyilatkozat esetében, ha azt a helyben szokásos és általában ismert módon közléstesszik. Az elektronikus dokumentum akkor válik hozzáférhetővé, amikor a címzettnek vagy az átvételre jogosult más személynek lehetősége nyílik arra, hogy annak tartalmát megismerje. A közlés akkor is hatályos, ha a címzett vagy az átvételre jogosult más személy az átvételt megtagadja vagy szándékosan megakadályozza.³⁴ Tehát, amint azt már a Berke – Kiss szerzőpáros megállapította, az elektronikus jognyilatkozat közöltnek tekintendő hozzáférhetőségétől, ami pedig abban áll, hogy a dokumentum a címzett vagy az átvételre jogosult személy elektronikus eszközére beérkezik.³⁵ Vagyis, pusztán a lehetőség a dokumentum megtekintésére már elegendő a közöltnek tekintéshez!

A jognyilatkozatok a közléssel hatályosulnak. A felperes által nem vitatottan az MSN útján megküldött rendkívüli felmondást megnyitotta, tartalmát megismerte, ezáltal az a részére közöltté vált. A munkáltató azonnali hatályú munkaviszonyt megszüntető intézkedése tehát ekkor hatályosult. – Új Mt. 24. § megerősíti.

Ezért az első- és a másodfokú bíróság a közlés körülményeinél helytállóan értékelte a munkaszerződés 6. pontját a felek kapcsolattartásának módjára vonatkozóan, továbbá a felperes perbeli előadásait is. – Ismét megerősítést nyer az MSN, mint kommunikációs csatorna helytálló használata.

Összességében megállapíthatjuk, hogy rendkívüli jelentőséggel bír a Kúria e döntése a digitalizálódó munkajog világára tekintettel, ugyanis mintegy precedensként szolgálhat az elektronikus úton, levelező rendszeren keresztül közvetített jognyilatkozatok kapcsán.

A továbbiakban az értekezés témájának két legkérdésesebb momentumával kívánok foglalkozni, vagyis a munkáltatói elektronikus ellenőrzés szabályozásának kérdéskörével és az ehhez szorosan kapcsolódó személyiségi jogok védelmével.

³⁴ Mt. 24. § (1) bek.

³⁵ Berke – Kiss: Kommentár a munka törvénykönyvéhez... 102. o.

IV. A munkáltatói elektronikus ellenőrzés és a hozzá kapcsolódó személyiségi jogok védelme

A digitális munkajog nem csak az internettel összefüggésben hozható szóba. A XXI. századra a munkahelyeken is elterjedtek a különböző megfigyelő eszközök, kamerarendszerek, amelyek lényegesen érintik a munkavállalók jogait, méghozzá széles spektrumban: a munkáltatói elektronikus ellenőrzést három irányból közelíthetjük meg. Az Mt. Általános magatartási követelményei, a Ptk-ban a személyiségi jogok, valamint az Alaptörvényben a szabadságjogok érintik a témát.

1. Az elektronikus ellenőrzés és az Mt. általános magatartási követelményei

Már a régi Mt. 103.§ (1) bek. c) pontja is kimondta, hogy a munkavállaló köteles munkáját úgy végezni, valamint *általában* olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más [...] anyagi károsodását, vagy helytelen megítélését ne idézze elő. A 103. § (3) bekezdése rendelkezik a titoktartási köteleességéről valamint a meghatározott információtól való tartózkodás köteleességéről.³⁶

Az Új Mt. 6. §-a kimondja, hogy a munkaszerződés teljesítése során úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben elvárható, a jóhiszeműség és tisztesség elveit is figyelembe véve. *„E rendelkezések általában véve iránymutatást adnak valamennyi további részletszabály értelmezéséhez, és ezáltal nemcsak ott segítik a jogalkalmazást, ahol egy adott jogszabályhely értelmezésére van szükség, hanem akkor is, amikor egy adott kérdésre hiányzik a jog tételes rendelkezése”*.³⁷ Ez az elektronikus felületek megjelenésével még inkább irányadó, jelentős rendelkezésnek számít, ugyanis az internet mindenki számára, szinte azonnal hozzáférhető, így a munkavállalóktól és a munkáltatóktól egyaránt elvárható, hogy a munkakörnek megfelelő minőségben használják azt, illetve ellenőrizzék annak használatát. Továbbá a munkáltató által telepített megfigyelőrendszerek esetében is iránymutató a jóhiszeműség és tisztesség elve. A 6. § (2) bekezdés kiemeli a kölcsönös együttműködést, valamint olyan magatartás tanúsítását, amely a másik fél jogát, jogos érdekét nem sérti. Ebből a törvényi előírásból is arra következtethetünk, hogy meg kell tartani az arányosságot a munkavállaló és a munkáltató jogainak ütközésekor, pontosabban a munkavállaló ellenőrzésekor. A munkavállaló ellenőrzése lényegében annyit tesz, *„hogy a munkáltató a munkajogviszony teljesítése körében ellenőrizze a munkavállaló*

³⁶ Kiss György: Alapjogok kollíziója a munkajogban. JUSTIS Kiadó, Pécs 2010. 431. o.

³⁷ Kártyás Gábor – Petrovics Zoltán – Takács Gábor: Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez. Wolters Kluwer CompLex Jogtár. Mt. 6. §.

*magatartását, arra vonatkozóan tényeket állapítson meg, illetve a munkavállaló teljesítményét összevesse a jogviszonyban elvárhatóval. A munkavállaló a felügyeleti jog gyakorlását tűrni köteles.*³⁸

Az ellenőrzésről a munkáltató mindig köteles tájékoztatni a munkavállalót: az e törvény hatálya alá tartozók kötelesek egymást minden olyan tényről, adatról, körülményről vagy ezek változásáról tájékoztatni, amely a munkaviszony létesítése, valamint az e törvényben meghatározott jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából lényeges.³⁹

A munkáltató a munkavállaló ellenőrzését leginkább az Mt. 8. §-val indokolhatja, amely kimondja, hogy a munkavállaló a munkaviszony fennállása alatt nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekét veszélyeztetné.⁴⁰ Továbbá a munkavállaló véleménynyilvánításhoz való jogát a munkáltató jó hírnevét, jogos gazdasági és szervezeti érdekeit súlyosan sértő vagy veszélyeztető módon nem gyakorolhatja.⁴¹ Mint azt a kommentár is kimondja: „*A munkavállaló általában köteles a munkaviszony fennállása alatt tartózkodni az olyan magatartás tanúsításától, amellyel munkáltatója jogos gazdasági érdekeit veszélyeztetné. A munkáltató jogos gazdasági érdekét képezi mindaz, ami a munkáltató által folytatott jogszerű gazdasági tevékenységgel összefügg.*”⁴²

A munkáltató ellenőrzési joga kiterjed a rendelkezésre állási köteleosségre és a munkavállaló egyéb kötelezettségeinek, magatartásának és teljesítményének felügyeletére.⁴³ Ezen jog gyakorlásakor a munkáltató köteles a munkavállaló személyiségi jogait tiszteletben tartani. A munkavállaló ellenőrzése csak célhoz kötötten lehetséges, csak egy meghatározott cél érdekében kezelheti a munkáltató a munkavállaló személyes adatait, s azok közül is csak a cél elérése érdekében szükségeseket. Ugyanis az elektronikus munkahelyi megfigyeléskor személyes adatok kezelése valósulhat meg. A célhoz kötöttség követelménye miatt elengedhetetlen, hogy a személyes adatokat csak jogszerű, meghatározott cél érdekében kezelheti a munkáltató. Sőt, azt is csak jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében teheti, s a célhoz kötöttségnek minden szakaszban fent kell állnia, továbbá kizárólag olyan személyes adat kezelhető, mely elengedhetetlen és alkalmas a cél eléréséhez.

³⁸ Bankó Zoltán – Berke Gyula – Kiss György: Bevezetés a munkajogba. JUSTIS Kiadó, Budapest 2004. 89-90. o.

³⁹ Mt. 6. § (4) bek.

⁴⁰ Mt. 8. § (1) bek.

⁴¹ Mt. 8. § (3) bek.

⁴² Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 8. §.

⁴³ Mt. 52. §.

Ebből is következik, hogy az adatkezelés nem haladhatja meg a cél megvalósulásához szükséges mértéket és időintervallumot.⁴⁴

2. Az elektronikus ellenőrzés és az érintett alaptörvényi szabadságjogok

Az alaptörvény nem rendelkezik a magánszféra védelméről, amely az emberi méltósághoz való joghoz sorolandó, azt az Alkotmánybíróság értelmezése szerinti információs önrendelkezéssel való joggal szorosan összefűzi,⁴⁵ viszont alapvető jogként nevesíti a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.⁴⁶

A munkáltató ellenőrzési joga és a munkavállaló alapjoga ütközik a tárgyalt problémában, melyet most alapjogi oldalról is szükséges megvilágítani. Az Alaptörvényben deklarált alapjogok tekintetében a gondolati szabadság,⁴⁷ azaz a meggyőződés szabad munkavállalói megválasztása és a véleménynyilvánítási szabadság⁴⁸ ütközik a munkáltató alapjogaiba. Itt fel kell tennünk, az a kérdést, hogy mennyiben szükséges és mennyiben megengedett a munkavállaló ezen alapjogainak korlátozása a munkáltató érdekében. KISS szerint a munkavállaló belső meggyőződése nem nyughat, mindig felszínre tör, ezek az emberi lény, esetünkben a munkavállaló megnyilvánulásai, melyek néha negatív fényt vethetnek a munkáltatóra, s véleménynyilvánítási szabadságában tükröződhet vissza, mely ilyen esetekben korlátozásokra szorul a munkáltató érdekében.⁴⁹

Az Alaptörvény mellett kiegészítően „*az Mt. a munkáltató jogos gazdasági érdekének védelmével összefüggésben szabályozza a munkavállaló munkahelyen kívüli magatartására vonatkozó alapvető előírásokat. A munkaidőn kívüli magatartás csak akkor korlátozható, ha az közvetlenül és ténylegesen alkalmas a munkáltató jó hírnevének, jogos gazdasági érdekének vagy a munkaviszony céljának veszélyeztetésére. A korlátozásnak ezen túlmenően csak akkor lehet létjogosultsága, ha az a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos.*” A korlátozásról a munkavállalót minden esetben előzetesen írásban kell tájékoztatni, de még érdekesebb a munkavállalói magatartással kapcsolatos elvárásokat a munkáltató saját belső

⁴⁴ Gálik Mihály – Polyák Gábor: Médiaszabályozás. KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest 2005. 220. o.

⁴⁵ Bankó Zoltán – Szőke Gergely: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre. In: Berke Gyula (szerk.): Pécsi munkajogi közlemények. Monográfiák 5. UTILITATES Bt., Pécs 2015. 33. o.

⁴⁶ Alaptörvény, VI. cikk (2) bekezdés.

⁴⁷ Alaptörvény, VII. cikk (1) bekezdés.

⁴⁸ Alaptörvény, IX. cikk (1) bekezdés.

⁴⁹ Kiss György: A foglalkoztatás rugalmassága és a munkavállalói jogállás védelme. (Új megközelítések a munkajogviszony tartalmának vizsgálatában). PTE ÁJK, Pécs 2016. 34. o.

szabályzatában egyértelműen lefektetni. A magatartáshoz szorosan kapcsolódó véleménynyilvánítási jog pedig csak abban az esetben korlátozható, ha a munkavállalói vélemény összefügg a munkaviszonnyal.⁵⁰

3. A személyiségi jogok védelme a digitális munkajogban

A munkavállaló személyiségi jogainak védelmét digitális szempontból a dolgozat témájának legmegfelelőbbben a gyakorlatban a munkavállaló internethasználatán és a munkáltató által felszerelt megfigyelőrendszeren át közelíthetjük meg. Érdekes kérdés lehet ennek a szabályozásnak kérdése Svédországban, ahol megszavazták, hogy az internethez való jog alapjog. De térjünk vissza a hazai jogi helyzet vizsgálatához.

A személyes adatok részletes védelmére vonatkozó szabályanyagot az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) tartalmazza. Bármely munkáltatói személyes adatkezelés az Infotv. alapján adatkezelésnek minősül, a munkáltató pedig emiatt adatkezelőnek.⁵¹ A munkaviszony fennállása alatt a munkáltató, mint adatkezelő, a munkavállalók személyes adatainak birtokába kerül, melyek adatkezelési elveit, jogalapját az Infotv. határozza meg. *„Az Info tv. e szabályait egészíti ki az Mt., amikor is rögzíti a munkáltató tájékoztatási kötelezettségét a munkavállaló személyes adatainak kezeléséről, továbbá előírja a munkavállalóra vonatkozó tény, adat, vélemény harmadik személlyel történő közlésének előfeltételeit. A korábbi szabályozással összhangban erre kizárólag törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával kerülhet sor.”*⁵²

A személyiségi jogok védelmét az Mt. általános magatartási követelményei között találjuk. A 9. § rögtön tisztázza, hogy e törvény eltérő rendelkezései híján a Ptk. az alkalmazandó jogszabály, némi megszorítással.⁵³ A Ptk. kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét, így különösen a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő – kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához való jogát szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja.⁵⁴ A vizsgált kérdés szempontjából fontos, hogy nem sért személyiségi jogot az a magatartás, amelyhez az érintett hozzájárult,⁵⁵ vagyis, helytálló az a korábban tett megállapítás, miszerint, a munkáltató a munkavállaló személyiségi jogának

⁵⁰ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 8. §.

⁵¹ Bankó – Szőke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 33-34. o.

⁵² Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 10. §.

⁵³ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 9. §.

⁵⁴ Ptk. 2:42. § (1) bek.

⁵⁵ Ptk. 2:42. § (3) bek.

korlátozása végett a munkavállaló írásbeli hozzájárulásának beszerzésére köteles. A digitális munkajog világában a nevesített személyiségi jogok közül a leginkább érintettek az egészség megsértése, a magánélet megsértése, a becsület és a jóhírnév megsértése, a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jog megsértése, valamint a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog megsértése.

Az Mt. 9. § (2) bekezdésben megtaláljuk a legfontosabb fogalmat a személyiségi jogok védelmével kapcsolatban, a szükségesség-arányosság mércét: *„a munkavállaló személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell.”* Tehát a munkavállaló személyiségi jogai csak akkor és csak olyan mértékben korlátozhatóak, amennyire az a munkaviszonyhoz feltétlenül szükséges. A korlátozás kizárólag írásos beleegyezéssel lehetséges.⁵⁶

A munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, amely személyiségi jogát nem sérti, és a munkaviszony létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából lényeges.⁵⁷ – *„A két konjunktív feltétel (személyiségi jogot ne sértsen és lényeges legyen) együttes fennállása esetén lehet csak jogszerűen adatközlésre, nyilatkozattételre kötelezni a munkavállalót.”*⁵⁸ A 10. § (1) bek. törekszik a személyiségi jogsértés elkerülésére, illetve specifikusan is megerősíti a szükségességi-arányossági mércét. *„Különösen fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a fenti szabályok csak a felek kölcsönös együttműködési, illetve tájékoztatási kötelezettségének fényében értelmezhetőek [Mt. 6. § (2) és (4) bekezdés].”*⁵⁹

„A munkáltató munkavédelmi kötelezettségeiből, valamint széleskörű utasítási jogából eredően jogosult a munkavállaló munkavégzésének ellenőrzésére. Az ellenőrzési jog ugyanakkor szükségszerűen felveti a személyiségi jogok korlátozásának kérdését is.”⁶⁰ A munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti. A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott

⁵⁶ Mt. 9. § (3) bek.; „Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy a 2014. március 15. napja előtt hatályban lévő törvényszöveg valamennyi Mt. hatálya alá tartozó személy személyhez fűződő jogait tiszteletben tartását rendelte el. A hatályos rendelkezések viszont kizárólag a munkavállaló és a munkáltató személyiségi jogainak védelméről szólnak, ezért kérdésként merül fel, hogy például a jogi személyiség nélküli üzemi tanácsnak lehetnek-e személyiségi jogai, illetve azok élvezik-e a törvényben meghatározott védelmet.” Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 9. §.

⁵⁷ Mt. 10. § (1) bek.

⁵⁸ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 10. §.

⁵⁹ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 10. §.

⁶⁰ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 11. §.

eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető.⁶¹ Ugyanakkor problémás lehet, hogy az internetes tartalmakkor, például egy levelezőrendszeren át küldött üzenetek ellenőrzésekor hogyan szűri ki a munkáltató a hozzátartozónak küldött leveleket, mi biztosítja, hogy azokhoz ne legyen hozzáférése. Persze a másik oldalról megközelítve, a munkahelyi levelezőrendszert ne használja a munkavállaló magáncélra, de itt is felmerülnek olyan kérdéskörök, mint a kérdéskörbe még méltányolásból beleférő esetek, mint például amikor a munkavállaló egészségi állapota, melyről üzenetben tájékoztatja családtagját. *„Az Mt. értelmében az ellenőrzés csak a munkavállaló munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében – akár a munkaidőn is túl is – történhet, és az semmilyen körülmények között nem terjedhet ki a munkavállaló magánéletére. A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével.”*⁶² *„A munkahely technikai eszközökkel (például kamerával) történő ellenőrzése nem irányulhat kizárólag a munkahelyi jelenlét vagy munkavégzés intenzitásának megfigyelésére, s azt nem lehet olyan helyiségekben végrehajtani, amelyek a munkavállaló pihenésére szolgálnak, illetve sértik a magánszférát, az emberi méltóságot (így a kamerát nem lehet jogszerűen elhelyezni például az öltözőben vagy az illemhelyiségben).”*⁶³

Fontos megjegyezni, hogy a munkáltató köteles a megfigyelő-rendszer kihelyezésére vonatkozó döntés előtt legalább tizenöt nappal kikérni az üzemi tanács véleményét a munkavállaló ellenőrzésére szolgáló technikai eszköz alkalmazásáról.⁶⁴

A munkavállaló személyiségi jogai megközelíthetőek a munkáltató felügyeleti jogainak szempontjából is. A munkáltató felügyeleti jogot gyakorol a munkavállaló magatartása és teljesítménye felett, de ekkor is köteles annak személyiségi jogait tiszteletben tartani.⁶⁵

A munkáltató ellenőrzési jogokkal is bír: a munkavállaló a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének megfelelését ellenőrzi. A munkáltató e jog gyakorlásakor szintén köteles a munkavállaló személyiségi jogait tiszteletben tartani. Mindezekre azért van szükség, mert a magánérdekű tevékenység a munkahelyen nem feltétlenül megengedett, ezért a munkáltató jogosult ellenőrizni a munkavállaló munkavégzését.⁶⁶

⁶¹ Mt. 11. § (1) bek.

⁶² Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 11. §.

⁶³ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 11. §.

⁶⁴ Mt. 264. § (1) bek. d) pont.

⁶⁵ Arany Tóth Mariann: A munkavállalók személyes adatainak védelme a magyar munkajogban. Bábai Kiadó, Szeged 2008. 235. o.

⁶⁶ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 235-236. o.

A munkavállaló magatartásának ellenőrzése célhoz kötött kell, hogy legyen, csak így kezelhetőek a személyes adatok. Így itt is érvényes az a polgári jogi szabály, hogy a jogosult hozzájárulása nélkül elkészített hangfelvétel felhasználása a képmás és a hangfelvétel védelmével és a magántitok védelméhez való jogokkal ellentétes.⁶⁷ Vélhetően a munkáltatók ezt azzal a módszerrel küszöbölik ki, hogy a munkaszerződés megkötésekor aláírtnak egy olyan pontot vagy dokumentumot is, mellyel a leendő munkavállaló hozzájárul ahhoz, hogy munkahelyén róla bárhol, bármikor hang és képfelvétel készüljön.

3.1. Képi megfigyelőrendszer telepítése

Külön jelentősége van képi megfigyelőrendszer működtetésének a munkahelyeken, még akkor is, ha a vagyontárgyak védelmére szerelték fel. Elsődlegesen a közterület megfigyeléssel kapcsolatban merült fel ez a probléma.⁶⁸ Képi megfigyelőrendszer üzemeltetésekor személyes adatok kezelése valósul meg, mely esetben elengedhetetlen az adatkezelés indokolt célja, amely lehet: a vállalkozás gazdaságos működése, munkabalesetek megelőzése, munkavégzés folyamatának ellenőrzése, személy- és vagyonvédelem, bűnmegelőzés, munkafolyamatok, eljárási cselekmények ellenőrzése és dokumentálása, munka és balesetvédelem, munkafegyelem és munkaintenzitás ellenőrzése.⁶⁹ Finnországban például csak a munkavállaló kérésére és javára, bűnmegelőzési és vagyonvédelmi céllal működtethető kamerarendszer.⁷⁰

Figyelembe véve a 36/2005 (X. 5.) AB határozatot, megállapítható, hogy „*A kamerának, mint a tulajdonvédelem technikai eszközének az alkalmazása a tulajdon tárgyainak óvására alkalmas ugyan, ám óhatatlanul személyekre, emberi magatartásokra, szokásokra, megnyilvánulásokra, illetőleg magára az emberi testre is irányulhat. Az elektronikus úton történő megfigyelés tehát alkalmas arra, hogy a magánszférába behatoljon, intim (szenzitív) élethelyzeteket rögzítsen akár olyképpen, hogy az érintett nem is tud a felvételtől, vagy nincs abban a helyzetben, hogy mérlegelhesse az ilyen felvételek megengedhetőségét és azok következményeit. Az így végzett megfigyelés a magánélethez való jog sérelmén túl – szélesebb és mélyebb értelemben – az emberi méltósághoz való jogot általában is érintheti.*”⁷¹

⁶⁷ Székely László: A titkos hangfelvételek perbeli felhasználhatóságáról. Jogtudományi Közlöny, 1988. 11. sz. 601-609. o.

⁶⁸ Földes Ádám: Árgus szemek: kamerás térfigyelés Magyarországon. Fundamentum, 2004. 2. sz. 19-40. o.

⁶⁹ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 276-277. o.

⁷⁰ Act on the Protection of Privacy in Working Life 759/2004 Finland, Chapter 5 Section 16, Subsection 2: Camera surveillance in the workplace.

⁷¹ 36/2005 (X. 5.) AB határozat.

Ezért különösen fontos a már említett célhoz kötöttség, azaz a működtetés és az adatkezelés konkrét célját meg kell határozni. A megfigyelő rendszerek alkalmazásakor „*csak a tényleges és a közvetlen, s nem az eshetőleges veszély értelmezhető a célhoz kötöttség követelményét kielégítő alkotmányos ismérvként.*”⁷²

A célhoz kötöttség mellett elengedhetetlen ismerv a jogszerűség. Az adatvédelmi biztos szerint a munkavállalók tevékenységének megfigyelése elektronikus megfigyelőrendszer segítségével jogellenes.⁷³ Ha a munkavállaló bele is egyezik a megfigyelő-rendszer üzemeltetésébe, akkor is fenn áll a leggyengébb megfigyelő eszköz megválasztásának követelménye,⁷⁴ valamint a személyiségi jogok korlátozásának arányban kell állnia a védendő értékekkel.⁷⁵

Az Atv. 6. § (2) bekezdésének értelmében a munkáltató köteles a munkavállalót a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően tájékoztatni a megfigyelés feltételeiről. A tisztességes adatkezelés értelmében minden esetben tájékoztatni kell a munkavállalót, hogy milyen céllal, módon, mennyi ideig és hol rögzítik, illetve tárolják a személyes adatokat.

Rejtett megfigyelés esetén a munkáltató a felvételek rögzítésével aránytalan beavatkozást valósít meg, amely a személyiségi jogokkal, így az Mt. 8. § (2) bek. és az Atv. Rendelkezéseivel is ellentétes, például rejtett kamera használata esetén.⁷⁶

A munkavállalók érdekképviselői szerveit ellenőrzési jog, a kifogásolás joga és az együttműködés igénylésének a joga illeti meg, ellenőrizheti a munkakörülményekre vonatkozó szabályok megtartását, így a megfigyelőrendszerek rendeltetésszerű alkalmazását is,⁷⁷ kontrollt és védelmet biztosítva a munkavállalóknak.

3.2. A munkavállalói internethasználat ellenőrzése

Manapság az internet is szinte alapszükséglet a munkavégzéshez, kérdés, hogy a munkahelyi használat és a munkavégzési kötelezettség hogyan egyeztethető össze, mi van akkor, ha a munkavállaló magáncéllal használja az internetet? Érzékelhető, hogy a munkáltató célja a munkavállaló munkavégzési kötelezettségének teljesítésével össze nem egyeztethető magatartások megelőzése, úgy, mint: jogellenesen gyakorolt

⁷² 35/2002 (VII. 19.) AB határozat.

⁷³ 1627/A/2004, 892/A/2004, 1280/K/2004-ABI 2004.

⁷⁴ 1487/A/2004 ABI 2004, 86.

⁷⁵ 388/K1999) ABI 1999 74.

⁷⁶ Törő Károly: Személyiségvédelem a polgári jogban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1979.

⁷⁷ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 306. o.

véleménynyilvánítás, üzleti titok megsértése, stb. Az internethasználat lehet munkakörrel összefüggő vagy magánhasználat.⁷⁸

A jogi szabályozás hiányában csak találgatni lehet, és némely Ptk., Mt. szabályozást kell segítségül hívni annak meghatározására, hogy vajon jogellenes-e és milyen mértékben a munkavállaló munkahelyi internethasználat, vagy fordítva, a munkáltató megfigyelése a munkavállaló internethasználatára vonatkozólag.

A technika elterjedésével párhuzamosan a munkáltatók felügyeleti joga is bővült a munkavállalók munkavégzési kötelezettségét illetően. Ki ne érezne kényszert, hogy munkavégzés közben is facebookozzon vagy chateljen? „A munkáltató az Mt. és az Atv. szabályaival összhangban köteles ellenőrizni a munkahelyi telefon, internet és e-mail használatot, valamint az elektronikus megfigyelőrendszer működését.”⁷⁹

A megfigyelés szempontjából az elektronikus rendszerek tekintetében beszélhetünk engedélyezett magánhasználatról, amikor a munkáltató semmilyen körülmények között nem ellenőrizhet, és tiltott magánhasználatról, amikor viszont szükségesség-arányosság szerint a munkáltatónak joga van megismerni a magánbeszélgetés tartalmát.⁸⁰

Az internet munkahelyi használatának ellenőrzése szükséges a hatékony munkavégzéshez, mégis néha kicsúszhat az internet felhasználó kezéből a kontroll: kérdés, hogy használata munkavégzéssel járó kötelezettség-e. Külön jogi szabályozás erre még idehaza nem született, a munkáltatóknak célszerű lenne ezt egyéni belső megállapodásba és munkaszerződésbe vagy kollektív megállapodásba foglalni, mert a munkavégzés milyenségétől is függ, hogy a dolgozónak mennyire van szüksége az internetre. Mindenesetre a munkavállalónak mellőznie kell a munkavégzési kötelezettségének teljesítésével össze nem egyeztethető magatartásokat, úgy mint jogellenesen gyakorolt vélemény nyilvánítás, üzleti titok megsértése, stb.⁸¹

A munkavállaló elektronikus levelezésének ellenőrzése esetén a munkáltató és a munkavállaló jogos érdekei ütköznek, úgymint a személyiségi jogok, a levéltitokhoz való jog, a munkáltató üzleti érdekével szemben.⁸²

Az eddigiekből következik, hogy a Ptk. XI. címében található becsület és jóhírnév védelmének joga, mint jogi személyt is megillető személyiségi jog (munkáltató részéről) ütközik a képmáshoz, hangfelvételhez való joggal, valamint a magántitok és személyes adat védelmével (munkavállalói részről), melyekről „A személyiségi jogok védelme” fejezet ad majd bővebb tájékoztatást.

⁷⁸ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 237. o.

⁷⁹ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 237. o.

⁸⁰ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 244. o.

⁸¹ Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 253-254. o.

⁸² Arany Tóth: A munkavállalók személyes adatainak védelme... 266-268. o.

V. Az elektronikus munkavégzés tipikus esete: a távmunka

1. A távmunka Magyarországon

Magyarországon 1998-ban indult útjára távmunka program, megalakult a Távmunka Közhasznú Társaság, melynek feladatai közé tartozik a szükséges számítástechnikai háttér biztosítása és egy országos szolgáltató központ üzemeltetése.⁸³ Kezdetekben ez a fajta munkavégzés a gyermekekkel otthon maradt nők és megváltozott munkaképességűek elhelyezkedési esélyeit növelte a magyar munkaerőpiacon.⁸⁴

A távmunka-végzés szűk értelemben a munkáltató székhelyén, telephelyén kívüli munkavégzés azon esete, amikor a munkavállaló számítástechnikai eszközzel dolgozik.⁸⁵ Tág értelemben pedig, amikor a munkavégzés során a munkáltató és a munkavállaló térben távol van egymástól.⁸⁶ A téma szempontjából nekünk most szűken kell értelmeznünk a fogalmat. A magyar munkajogban 2004 óta beszélhetünk távmunkát végző munkavállalóról.⁸⁷ A távmunkát a munkavégzés rendhagyó helye miatt az atipikus munkajogviszonyok közé soroljuk,⁸⁸ s hazai elterjedése maximum pár százalék lehet.⁸⁹

A távmunkát nagyobb a munkavállalói önállóság, saját és nem a munkáltatói környezetben végzett munka jellemzi, mindezt a munkavállaló a saját eszközeivel végzi, a munkáltató közvetlen felügyelete és ellenőrzése nélkül. A távmunka kifejezetten távmunkáról szóló munkaszerződéssel jön létre. A munkáltató utasítási joga kizárólag az ellátandó feladatok meghatározására terjed ki,⁹⁰ ezért az inkább közelebb áll egy vállalkozói, mintsem egy munkaszerződéshez, ebben nyilvánul meg leginkább az atipikus mivolta. Főszabályként kötetlen munkaidőben történik a távmunka.⁹¹

A távmunka-végzés a munkáltató telephelyétől elkülönült helyen rendszeresen folytatott olyan tevékenység, amelyet információtechnológiai vagy számítástechnikai eszközzel (együtt: számítástechnikai eszköz) végeznek, és eredményét elektronikusan továbbítják.⁹² Tehát a távmunka a legmegfelelőbb szemléltető eszköze a digitális világ munkajogának, mert azt többnyire számítógépen, internethasználattal egybekötve végzik, mely tény

⁸³ Kiss György (szerk.): Az Európai Unió munkajoga. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 468. o.

⁸⁴ Bankó – Szőke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 78. o.

⁸⁵ Gyulavári: Munkajog... 437. o.

⁸⁶ Kiss: Az Európai Unió munkajoga... 461. o.

⁸⁷ Bankó – Szőke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 79. o.

⁸⁸ Bankó – Szőke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 66. o.

⁸⁹ Bankó Zoltán: Az atipikus munkajogviszonyok. Dialog Campus Kiadó, Pécs 2010. 170. o.

⁹⁰ Mt. 197. § (1) bek.

⁹¹ Gyulavári: Munkajog... 438-439. o.

⁹² Mt. 196. § (1) bek.

okot ad az eddig tárgyalt jogi kérdések és problémák felmerülésére, vizsgálatára.

A távmunka nem más, mint „számítástechnikai eszközökkel a munkát adó féltől térben távol eső helyen történő munkavégzés.”⁹³ A távmunka esetében néha nehéznek bizonyul eldönteni, hogy munkaszerződésről, vagy vállalkozási szerződésről van szó, a munkavégzés eltérő helye miatt. Ezt minden esetben a szerződés pontos tartalma és a munkavállaló egzisztenciális státusza határozza meg.⁹⁴ Vállalkozói mivoltáról akkor beszélhetünk távmunka esetében, ha kizárólag a távmunkás dönt a munkaidejéről és a munka végzésének helyéről, továbbá, mint önálló személy jelenjen meg a piacon. Ennek értelmében munkaviszonyról pedig akkor esik szó, ha a munkáltató határozza meg a távmunka-végző számára a munkavégzés körülményeit és az ellenőrzés és a felügyelet is megjelenik a munkajogviszonyban.⁹⁵

Ugyanakkor Kiss meglátása szerint a távmunka pozitív tulajdonságai mellett kiemelkedik negatív oldala is, mivel a digitális munka gyakorlata jóval a munkajogi szabályozások előtt jár, s az így foglalkoztatottak jogviszonyi háttere nem megoldott, pusztán egy szó jelzi a munkaszerződésben, hogy itt távmunkáról esik szó. E joganyagbeli hiányosság megmutatkozik a jogalkalmazónál is, aki így nem tud megfelelő iránymutatást nyújtani a feleknek.⁹⁶ Sőt, uniós szabályozás vagy irányelv sem született még a probléma feloldására.⁹⁷

Mint láthatjuk, a munkajogi megközelítés egyértelmű velejárója a dolgozat egyik fő témája, a munkavállaló ellenőrzése és felügyelete, ezért méltán állíthatjuk, hogy a távmunka-végzés valóban a digitális munkajog jogviszonyainak egyik iskolapéldája. „A munkáltatót a távmunkát végző munkavállaló felett is megilleti az ellenőrzési jog. A magánszféra védelme érdekében azonban ez az ellenőrzési jog csak bizonyos törvényi korlátok között gyakorolható.”⁹⁸ Ezt tanúsítja az Mt. 196. § (3) bek. is: a munkáltató – a 46. §-ban foglaltakon túlmenően – tájékoztatja a munkavállalót a munkáltató általi ellenőrzés, a számítástechnikai vagy elektronikus eszköz használata korlátozásának szabályairól, továbbá arról a szervezeti egységről, amelyhez a munkavállaló munkája kapcsolódik.⁹⁹ A munkáltatói ellenőrzés

⁹³ Bankó Zoltán: Távmunka – az információs társadalom munkajogi kérdései az Európai Unióban és Magyarországon. Jogtudományi közlöny, 2000. 6. sz. 224. o.

⁹⁴ Prugberger Tamás: A házi bedolgozás és a távmunka. Munkaügyi Szemle, 1998. 12. sz. 47. o.

⁹⁵ Bankó – Szöke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 79. o.

⁹⁶ Kiss: Az Európai Unió munkajoga... 460-463. o.

⁹⁷ Kiss: Az Európai Unió munkajoga... 466. o.

⁹⁸ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 197. §.

⁹⁹ Mt. 196. § (3) bek.

nem járhat teherrel a munkavállaló, valamint a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlanban tartózkodó más személy számára, valamint előzetes bejelentés nélkül tilos az ellenőrzés. A munkáltató nem tekinthet be a munkavállalónak a munkavégzéshez használt számítástechnikai eszközén tárolt, nem munkaviszonyból keletkezett adataiba, azt azonban előírhatja, hogy amennyiben ő biztosítja az eszközt, azt a munkavállaló csak munkavégzésre használhatja.¹⁰⁰ Eltérő megállapodás hiányában a munkáltató állapítja meg az ellenőrzés módját és a munkavégzés helyeként szolgáló ingatlan területén történő ellenőrzés esetén annak bejelentése és megkezdése közötti legrövidebb tartamot.¹⁰¹

Gyakorlatiasan megközelítve a távmunkát, a távmunkával megadatott, hogy a munkavállaló választhassa meg, mikor és hol dolgozik, sőt, megváltozott munkaképességűek is könnyebben munkába állhatnak, de ugyanakkor a távmunkának vannak árnyoldalai is. A számítástechnikai eszközök használata akár hosszú, akár rövidtávon, bizonyítottan egészségkárosodást okozhatnak. Legyen szó akár az általuk kibocsájtott sugárzásról, akár a gépkocsivezetés közben megírt, végzetes sms-ről, amely elvonta a sofőr figyelmét az útról. Mert igenis, a munkát haza viszi a távmunkás, hisz ez az előnye, de a hátránya is. Számítógépen, okostelefonon, tableten végzi munkáját otthonában, mely miatt – nem csak távmunka esetén – könnyen összekeveredik a munkaidő és a pihenőidő, a munkával járó feladatok ellátása és a magánélet. Belátható, hogy ez hosszú távon sem a mentál higiénés, sem a fizikális egészségre nincs pozitív befolyással, sőt. Így lehet az, hogy a munkaidő letelte után a sofőr által vezetés közben még gyorsan megírt sms a munkáltatónak vagy kollégának, könnyen végzetes lehet. Emiatt szükségessé vált – legyen szó távmunkáról vagy egyéb munkavégzési formáról – egy szabályrendszer felállítására, mely behatárolja, de legalábbis megoldást ajánl fel a munkavállaló részére, hogy hogyan különítheti el a munkát a magánélettől, s élhet egészségesebb életformát.¹⁰²

Ennél pozitívabban látja a távmunka egyfajta továbbfejlesztett változatában a lehetőséget *Marzia Barbera* professzor. Meglátása szerint hatékony távmunka-végzés („*agile working*”) esetén minél több digitális információs eszközt használnak a munkavállalók, annál flexibilisebb és kötetlenebb, ezáltal hatékonyabb lesz a munkavégzésük. Ezáltal nem csak a saját dolgukat könnyítik meg, hanem a munkáltató is gazdaságosabb, profit-hatékony

¹⁰⁰ Gyulavári: Munkajog... 439. o.

¹⁰¹ Mt. 197. § (4) bek.

¹⁰² Jean-Emmanuel Ray: Impacts of digitalisation on the regulation of working conditions. Keynote paper. European Labour Law Network: 8th annual legal seminar: Digitalisation and Labour Law. 26-27. November 2015. Hague, Netherlands.

munkavállalókra tesz szert. Ráadásul a munkaerő olcsóbb és elérhetőbb, mint bármikor.¹⁰³

Hollandiában például már annyira elterjedt a távmunka, hogy egy 2015-ös (2016-ban hatályba lépő) törvényi szabályozás lehetővé teszi a munkavállalók számára, hogy kiegyezzenek a munkáltatójukkal egy flexibilisebb munkaidőben. Sőt, a távmunka a munkavállalók és a munkáltatók számára is profitálóbbr. A rugalmas munkaidőben dolgozók magánélete is általában rendezettebb.¹⁰⁴

2. Európai Távmunka Keret-megállapodás

A Munka Törvénykönyve kimondja, hogy e törvény rendelkezéseit Magyarország és az Európai Unió jogrendjével összhangban kell értelmezni.¹⁰⁵ „A jogalkalmazás számára különös jelentőséggel bír a magyar jogrenddel, valamint az Európai Unió jogrendjével összhangban álló értelmezés kötelezettsége.”¹⁰⁶ Emiatt mindenképpen említést kell tenni az Európai Távmunka Keret-megállapodásról.

Az Európai Unióban csak „információs társadalomként” emlegetett jelenség nagy figyelmet kapott nemzetközi szintereken, mivel meggyorsítja, kényelmesebbé teszi a munkavégzést. A munkáltató a munkavállalóval közvetlen elektronikus összeköttetésben áll a távmunka végzése alatt. Bankó megfogalmazásában a távmunka nem jelent mást, mint „*információtechnikai eszközökkel a munkát adó féltől térben távol eső helyen történő munkavégzés.*”¹⁰⁷

„Az európai foglalkoztatási stratégia létrejöttét követően az Európai Tanács meghívta a szociális partnereket, hogy a tárgyalóasztal mellett alakítsanak ki olyan megállapodásokat, melyek segítségével korszerűbb munkaszervezési megoldások terjedhetnek el, ideértve a rugalmasabb foglalkoztatási konstrukciókat is, melyek célja részben az, hogy a vállalkozások termelékenyebbek és versenyképesebbek legyenek, és részben az, hogy megteremtsék a szükséges egyensúlyt rugalmasság és biztonság között.”¹⁰⁸

Az Európai Unió története során először 1993-ban a Fehér Könyv és a Bangemann-jelentés foglalkozott a távmunkával. A bizottságok jelentései

¹⁰³ Marzia Barbera: Recent developments in Italy: agile working. Keynote paper. European Labour Law Network: 8th annual legal seminar: Digitalisation and Labour Law. 26-27. November 2015, Hague, Netherlands.

¹⁰⁴ Guus Heerma van Voss: Recent developments in the Netherlands. Keynote paper. European Labour Law Network: 8th annual legal seminar: Digitalisation and Labour Law. 26-27. November 2015, Hague, Netherlands.

¹⁰⁵ Mt. 5. § (1) bek.

¹⁰⁶ Kártyás – Petrovics – Takács: Kommentár a munka törvénykönyvéről... Mt. 5. §.

¹⁰⁷ Bankó: Távmunka... 224. o.

¹⁰⁸ Európai Távmunka Keret-megállapodás: Bevezetés.

alapján egy rendkívül jó lehetőségekkel bíró, akkor még kiaknázatlan területről van szó, melynek kibontakoztatását feltétlenül támogatják. A 97/81/EK irányelv preambuluma 12. pontja is kíváncsnak tartja a részmunkaidős és egyéb flexibilis foglalkoztatásokkal való kiemelt törődést, így a távmunka is ismét szerephez jutott.¹⁰⁹

2002-ben következett az igazi áttörés: ekkor már közel 4,5 millió munkavállalót érintett Európában a távmunka. 2002. július 16-án Brüsszelben az ETUC, az UNICE/UEAPME és a CEEP összefogásával megszületett az Európai Távmunka Keret-megállapodás.¹¹⁰

A keret-megállapodás elsődlegesen a távmunka-végzés speciális munkajogviszony voltával kapcsolatosan ad iránymutatásokat. A keret-megállapodás meghatározása szerint a távmunka olyan munkaszervezési/munkavégzési forma, mely során a munkát végző személy számítástechnikai eszközöket használ, és a munkát, mely a munkaadó telephelyén is végezhető lenne, rendszeresen attól távol végzik.¹¹¹

A dolgozat témájának szempontjából kiemelkedő fontosságú adatvédelmet és a vele kapcsolatos rendelkezéseket, valamint a vele kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget a megállapodás elsőként, mint a munkáltató kötelezettsége említi meg: A munkaadó felelős a megfelelő, jelesül a szoftverrel kapcsolatos intézkedések megtételéért a távmunkavállaló által szakmai céllal használt és feldolgozott adatok védelmének biztosítására. A munkaadó tájékoztatja adatvédelemmel kapcsolatos vállalati szabályzatról. A távmunkavállalót a hatályos jogszabályokról és távmunkavállaló köteles e szabályokat betartani. A munkaadó mindenekelőtt az alábbiakról is tájékoztatja a távmunkavállalót: bármely, a számítástechnikai eszközök használatával kapcsolatos megszorítások, így pl. az internet használata; az ezen megszorítások be nem tartásáért járó szankciók.¹¹²

A munkavállaló személyiségi jogainak védelmére is nagy hangsúlyt fektetett a szabályozás: amennyiben a munkáltató megfigyelő rendszert telepít, annak minden szempontból meg kell felelnie a vizuális megfigyelő eszközökről szóló 90/270/EK irányelvnek: A munkaadó tiszteletben tartja a távmunkavállaló magánéletét. Ha bármely nyomon követő rendszert állítanak be, annak a Vizuális megjelenítő egységekről szóló 90/270 sz. Irányelv céljaival összhangban kell állnia, és annak figyelembe vételével kell üzembe helyezni.¹¹³

VI. Összegzés

¹⁰⁹ Bankó – Szőke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 71-72. o.

¹¹⁰ Bankó – Szőke: Az információtechnológia hatása a munkavégzésre... 73. o.

¹¹¹ Európai Távmunka Keret-megállapodás... 2. pont.

¹¹² Európai Távmunka Keret-megállapodás... 5. pont.

¹¹³ Európai Távmunka Keret-megállapodás... 6. pont.

Ha végigtekintjük a történelmet, kezdve az élet deltájában kialakult egyiptomi piramisok alatt játszódoó rabszolgaságtól, az európai jobbágyságon át, szépen lassan a végzett munka nem csak egyfajta kötelező szolgálatként nyilvánul meg, hanem az ipari forradalomtól kezdve már – bár munkaszerződés híján – bér munkásokról beszélhetünk. A XIX. századi második ipari forradalomra megjelennek a kezdetleges munkaszerződések, koalíciós szerveződések, melyek a XX. századra kivirágoznak.¹¹⁴ Az előző évezred végén pedig végbe ment a számítástechnikai forradalom, mely a munka világába is kénytelenül begyűrűzött, megteremtve ezzel dolgozatunk témáját, a digitális világ munkajogi kérdéseit.

Az értekezés végkövetkeztetéseként megállapíthatjuk, hogy jelen hatályos jogszabályokon alapuló ismereteink szerint a mai Magyarországon a digitális világ munkajogának kérdéseit alapvetően nem szabályozza konkrét jogszabály, hanem az Alaptörvényre, a Polgári Törvénykönyvre és a Munka Törvénykönyvére támaszkodhatunk a témával kapcsolatban, mint primer szakirodalmi jogforrásokra. A szekunder szakirodalmat illetően alig található a témával foglalkozó tudományos írás, néhány monográfiát leszámítva. Az Európai Unió szabályozást is figyelembe véve, csak az Európai Távmunka Keret-megállapodást találjuk. Mindebből arra következtethetünk, hogy – bár a Nyugat-európai országok már kísérletet tettek a jogszabályi hiány pótlására – a hazai primer és szekunder jogforrások nem tudják egyelőre betölteni a technikai fejlődés által keletkezett űrt a digitális munkajogi szabályozásban.

Ha mégis kísérletet teszünk a vonatkozó jogszabályok összefoglalására, akkor négy nagy egységre bonthatjuk tartalmilag a jogszabályokat. Elsőként a munkajogviszony elektronikus keletkezését, módosulását és megszűnését (megszüntetését) magába foglaló joganyagra, majd az elektronikus megfigyelést szabályozó jogirodalomra, melyet tovább bonthatunk a képi megfigyelőrendszerekre és az internet használati ellenőrzésre. Említést kell még tennünk a tipikus digitális munkajogi jogviszonyról, a távunkáról, mely a digitális munkajog iskolapéldája, s végül az Európai Távmunka Keret-megállapodás, mint uniós joganyag foglalkozik a kérdéssel.

A dolgozat úttörőként egy összefoglaló képet kívánt adni a digitális munkajog hazai helyzetéről, és esetleges iránymutatásul szolgálni egy majdani jogalkotás alapjaihoz, de legalábbis felhívni a figyelmet az égetően fontos, hiányzó jogszabályi háttér megalkotására. Egy azonban biztos: digitális világunk rohamos fejlődésének szabályozására minél előbb megoldást kell találnunk, s nincs ez másként a munkajog területén sem.

¹¹⁴ Kiss György: Munkajog. Osiris Kiadó, Budapest 2005. 45-59. o

Közjog

Fekete Kristóf Benedek

A határookra vonatkozó változások a schengeni belső határellenőrzés visszaállítása esetén, valamint ezek társadalmi, gazdasági és jogi hatásai*

I. Bevezetés

A második világháború óta nem látott és tapasztalt legsúlyosabb menekültválság, valamint tömeges illegális migráció nyomására válaszul 2015-2016-ban számos schengeni tagállam állította vissza – még ha csak ideiglenesen is – a „belső” határellenőrzést.

Ezeknek az intézkedéseknek a bevezetése rengeteg nem kívánt, negatív hatást gyakoroltak az európai államok vezetésére és társadalmaira. Könnyen kimutatható gazdasági károkat okoztak a térségben lévő országoknak, az anyagi károkon kívül pedig rengeteg bosszúságot és kellemetlenséget az állampolgároknak – de legfőképpen az ingázó uniós munkavállalóknak –, hozzátevé és kiemelve, hogy (szabadság)jogukat hosszú időn át korlátozták.

Munkám célja, hogy felfedje milyen további (káros) társadalmi, gazdasági és jogi hatásai voltak a 2015-2016-os év során és azt követően a belső határok ideiglenes visszaállításának, valamint, hogy ismertesse ennek a megoldásnak milyen további következményei lehetnek Magyarországon, illetve az Európán belüli több(i) – schengeni – tagállamra nézve, nem hagyva figyelmen kívül egy „tartósabb” határellenőrzés bevezetésének lehetőségét és indokolt voltát sem.

II. A belső határok

A Schengeni Megállapodás értelmében schengeni belső határnak minősülnek a schengeni államok közös, szárazföldi határai, beleértve az álló- vagy folyóvizeken áthaladó határokat, a schengeni államok belső légi járatok indítására és fogadására szolgáló repülőterei, valamint a tagállamok tengeri, folyami és tavi kikötői, melyek rendszeres kompjárat céljára szolgálnak.¹

Az európai integráció egyik legnagyobb vívmányaként számon tartott – 2011. december 19-étől már 26 részes állammal rendelkező – schengeni térség,

* E tanulmány alapjául szolgál a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián bemutatott dolgozat. Konzulens: Dr. Drinóczi Tímea egyetemi tanár

¹ Az Európai Parlament és Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. HL L 105, 2006.04.13. 2 cikk. 1. pont

több mint 400 millió uniós, továbbá nem uniós polgárnak biztosít korlátozás nélküli (szabad) mozgást a térségen belül.²

A bevezetett schengeni *acquis* értelmében a részes államok eltörlik a „belső” határ(szakasz)okon való ellenőrzést, amelynek következtében lehetővé válik a tőke, a szolgáltatások, az áruk és a személyek áramlása (mozgása). Mindez úgy valósul meg, hogy az adminisztratív tevékenységek nem érzékelhetőek a mindennapokban.³ Ez azonban nem azt jelenti, hogy a határ menti területeken nem kell számítani ellenőrzésre. A nemzeti jog alapján ugyanis, az egyes tagállamok illetékes hatóságai által gyakorolt rendőrségi hatáskör a határ menti területekre is érvényes, amennyiben az ilyen hatáskör gyakorlása nem a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú.⁴

A fentiek hatására a „határok nélküli” Európa hatalmas hasznot hajt a gazdaságnak, amely látványosan tükrözi Schengen eredményének kézzelfoghatóságát, népszerűségét és sikerességét, valamint az európai polgárok mindennapi életére és az európai társadalmakra gyakorolt jelentőségét.⁵

Az összes tényezőt figyelembe véve a belső határokon történő határellenőrzés megszüntetése rengeteg előnnyel és pozitív hatással jár, azonban nem szabad – könnyelműen – azt feltételezni, hogy esetleg nincsen, vagy nem lehet ennek egy negatív oldala.

A továbbiakban bemutatom, hogy milyen káros hatásokkal járt, illetve járhat a jövőben a határok ideiglenes, illetve tartós visszaállítása.

1. A vonatkozó szabályok a schengeni belső határok visszaállítása esetén

A részletes szabályokat és a jogalapot a belső határokon való átlépésre – ahogy a külső határookra nézve is – a Schengeni határ-ellenőrzési kódex, valamint annak módosításai tartalmazzák.

A tagállam kivételesen közrendjét vagy belső biztonságát fenyegető komoly veszély esetén – igen szigorú (eljárási) szabályok betartása mellett –

² A schengeni térség jelenleg 26 európai országot számláló „tömbjéből” 22 az Európai Uniónak is tagállama. Európai Bizottság: A határok nélküli Európa – A schengeni térség. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 4. o.

³ Az ilyen jellegű határokat, ún. nyitott határoknak (open borders) nevezzük, amely lehetővé teszi az integrált határtérségek (határrégiók) kialakulását, biztonsági szempontból pedig új együttműködési formákban veszik fel a versenyt a kihívásokkal. Tóthné Demus Mária: Az államhatár rendjének jogi védelme az EU-csatlakozás tükrében. PhD értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2007. 31. o.

⁴ Az Európai Parlament és Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. HL L 105, 2006.04.13. 21. cikk.

⁵ Európai Bizottság: A határok nélküli Európa – A schengeni térség. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2014. 2. o.

ideiglenesen újra bevezetheti a határellenőrzést a belső határai egészén vagy azok egyes szakaszain. Amennyiben a tagállam úgy ítéli meg, hogy helyzete megköveteli a speciális szabályok alkalmazását – vagyis a belső határokra vonatkozó ellenőrzési szabályok visszaállítása elengedhetetlen –, akkor több lehetősége is van.

Az egyik az, hogy a határellenőrzés visszaállítása indokál szolgáló veszély előre látható, a kérdéses tagállamnak a lehető leghamarabb el kell juttatnia a Bizottsághoz és a többi tagállamhoz minden olyan információt, amely a visszaállítás körére, időtartamára és okaira vonatkozik. Ezzel kapcsolatban a Bizottság állást foglalhat, amely a tagállamok és a Bizottság között folytatott konzultációkhoz vezethet. A másik lehetőséget jelentő sürgős esetekben viszont a tagállamok haladéktalanul visszaállíthatják a belső határellenőrzést.⁶

Az esetek döntő többségében azonban a határellenőrzés visszaállítására azért került sor, hogy a rendőri hatóságok kezelni tudják a fontos sportesemények, politikai tüntetések, illetve nagy horderejű politikai találkozók (például csúcstalálkozó)⁷ biztonsági vonzatait. A határellenőrzések egyoldalú visszaállításának időtartama 2015-ig sosem haladta meg a 30 napot, a legtöbb esetben pedig sokkal rövidebb időszakról volt szó.⁸

2015-ben azonban olyan mértékű migrációs hullám érte el Európa „kapuit” (külső határait), amely szükségessé tette a belső határellenőrzés visszaállítását, mivel Schengen külső határai ezt a nyomást már nem bírták el. A határok ugyanis igen fontos szűrő tevékenységet jelentenek a jogellenes

⁶ Az Európai Bizottság által – 2010 októberében – elkészített jelentés alapján a Schengeni határ-ellenőrzési kódex 2006. októberi hatálybalépése óta 22 alkalommal éltek a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításának lehetőségével. A jelentés közzététele óta – 2017-el bezárólag – a tagállamok további 9 alkalommal állították vissza a belső határokon történő határellenőrzést.

⁷ 2016 júliusában a NATO-csúcstalálkozóra tekintettel és gondolva a hónap végén Krakkóban esedékes katolikus ifjúsági világtalálkozóra – amelyre a pápa is hivatalos volt – Lengyelország ideiglenesen visszaállította a határellenőrzést. Közelebbi példával élve pedig Olaszország 2017 májusában (10-30. között) a G7-es csúcstalálkozó miatt állította vissza a teljes határellenőrzést. Magyar Távirati Iroda: Lengyelország átmenetileg visszaállítja a határellenőrzést.

http://www.portfolio.hu/gazdasag/lengyelorszag_atmenetileg_visszaallitja_a_hatarellenorzes_t.228087.html (2017.07.23.); Magyar Távirati Iroda: Olaszország a G7-csúcsra készül: visszaállítja a határellenőrzést. <https://mno.hu/kulfold/olaszorszag-a-g7-csucsra-keszul-visszaallitjak-a-hatarellenorzest-2397175> (2017. 09. 03.)

⁸ Kivételes esetekben azonban a tagállam továbbra is bevezethet egyoldalú intézkedést a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításáról, viszont csak korlátozott időtartamra, amelynek valamennyi meghosszabbításáról a végrehajtási aktusokra vonatkozó uniós eljárás szerint kell dönten. Kovács Gábor: A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, 2015. 69-84. o.

cselekmények felderítésében, ami viszont a külső határokon nem valósult meg. A belső határok jelen esetben egyfajta „kompenzációként” szolgáltak, belső szűrőkként funkcionáltak, amellyel a tagállamok kezelni tudták – illetve próbálták – a kialakult helyzetet.⁹

Ezekből kifolyólag a következőkben röviden ismertetem a belső határokon bevezetett változásokat, azt követően pedig ezek hatásait tárgyalom.

2. A határokon bevezetett változások

Az előzőekben részletezett normák alapján 2015-2016-ban szám szerint 8 tagállam¹⁰ állította vissza – még ha nem is a teljes határszakaszon, hanem csak azoknak egyes részein – a belső határellenőrzést. A következőkben ezeknek a bevezetett változtatásoknak a következményeit foglalom össze úgy, hogy csak a határellenőrzés – megváltozott – folyamatának bemutatására szorítkozom, annak szigorodását részletezem.

A visszaállítás során a tagállam a „saját kezébe” veszi az ellenőrzést, határain egyedül maga látja el mind az ellenőrzést, mind pedig a védelmet. Tartalmát tekintve a belső határokon történő határellenőrzés visszaállításnak következménye a külső határookra vonatkozó szabályok alkalmazása.

Pontokba szedve a leglényegesebb változások a következők:

- a határátlépés csak a határátkelőhelyeknél lehetséges, kizárólag azok nyitvatartási idején;
- szigorodnak a beutazási és tartózkodási feltételek;
- a határátkelőhelyeken való ellenőrzést az érintett (ellenőrzést végző) tagállam nemzeti jogszabályainak megfelelően a határőrök – továbbra is az emberi méltóság tiszteletben tartása és a megkülönböztetés tilalmának elve alapján – végezhetik;
- minden személyt minimum-ellenőrzésnek kell alávetni, illetve a harmadik országok állampolgárainak be- és kiutazáskor is alapos ellenőrzésen kell keresztülesniük;

⁹ A külső határokon való szigorú ellenőrzés és a belső határokon történő ellenőrzés hiánya jelentős deficitet eredményez, mivel egyenlőtlenül oszlik el az ellenőrzés. Továbbá aki már valamilyen formában (jogosan vagy jogellenesen) bejutott a külső határokon az „szabadon” mozoghat a Schengeni térségen belül. Vas Gizella: A határrendészeti tevékenység a schengeni elvekre épülő európai modellben. In: A modernkori magyar határrendészet százöt évé. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat. 2013. 149-160. o.

¹⁰ 2016 januárjáig a 26 schengeni tagállamból 6 ország, név szerint Ausztria, Németország, Franciaország, Norvégia, Svédország és Dánia állította vissza ideiglenesen a belső határellenőrzést. 2016 februárjában pedig hozzájuk csatlakozva, Belgiummal 7-re nőtt a száma azoknak a tagállamoknak, akik visszaállították a belső határellenőrzést. Lengyelország pedig 2016 júliusára élt ezzel a lehetőséggel.

- a határok védelme is változásokon mehet keresztül, szigorodhat, illetve megerősödhet a védelme (lásd például kerítések¹¹);
- végül pedig a tagállamok segítséget is nyújthatnak egymás védelmének megerősítése céljából, illetve közös ellenőrzések végett kétoldalú megállapodásokat köthetnek.¹²

Jól látható, hogy a belső határok nélküli térség kényelme és az általa nyújtott előnyök is a változtatások következtében háttérbe szorulnak, nem érvényesülnek. Az, hogy pontosan milyen érzékelhető hatásai vannak a belső határellenőrzések visszaállításának a következő részben, csoportok szerint ismertetem.

III. A schengeni belső határokon való határellenőrzés visszaállításának jogi és gyakorlati következményei

A határellenőrzés visszaállításának hatásait – mivel célom a schengeni térségben kifejtett és várható hatások és következmények bemutatása, ezért – a befogadó állam szempontjából tárgyalom. Nem kívánom figyelmen kívül hagyni a migránsokra, menekültekre és a származási államokra gyakorolt hatásokat sem, azonban vizsgálódásom központjában főként a határellenőrzéseket bevezető befogadó államok gazdasági, társadalmi, továbbá jogi-politikai¹³ rendszerére mért hatásai állnak.

1. Gazdasági hatások

Az Európai Unió tagállamai és a velük leginkább gazdasági kapcsolatban lévő államok gazdasági rendszerének egyik legfontosabb eleme az európai belső piac, amely mintegy „belső határok nélküli térség”, biztosítja az uniós

¹¹ Magyarország a határok és a kerítések tekintetében felküzdötte magát a világ elitjébe, mivel 175 km-es hosszával a magyar-szerb határon elhelyezkedő kerítés – amely 2015 óta egy 155 km-es második kerítéssel bővült – az ember építette falak és kerítések vonatkozásában a hatodik leghosszabb. Megjegyzem, a kerítések nem oldják meg a problémákat, csak földrajzilag áthelyezik/elterelik. Magyar siker: határok és kerítések tekintetében ott vagyunk a világ elitjében. <http://24.hu/belfold/2017/02/04/magyar-siker-hatarok-es-keritesek-tekinteteben-ott-vagyunk-a-vilag-elitjeben/> (2017.08.25.). Magyar Távirati Iroda: Elkészült a 155 kilométeres második magyar kerítés. http://hvg.hu/itthon/20170428_kerites_hatar (2017.08.25.)

¹² Az Európai Parlament és Tanács 562/2006/EK rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. HL L 105, (2006.04.13.). 4-19. cikk

¹³ A jog és a politika viszonyára kitérve: egymástól elkülönülő, de sok szállal kapcsolódó társadalmi alrendszer, melyben a jog funkciója a társadalmi együttélés szabályozása, a politikáé pedig annak irányítása. Munkám során ezt a szoros kapcsolatot vélelmezve vizsgálódok. Szabó Miklós: Jogpolitika <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/imj/kozpolitika-ba/szak-kozpolitikak.pdf> (2017.08.25.). 1-4. o.

jog rendelkezéseivel összhangban az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását. Az egységes normák alapján működő belső piacra alapvetően jellemző, hogy az itt végbemenő tranzakciók a lehető legnagyobb mértékben a tagállami beavatkozásoktól mentesen történjenek, mivel az állami beavatkozások elsősorban nem kívánatosak és rontják a gazdaságosság hatékonyságát.¹⁴

Az előzőekből adódóan a belső határellenőrzés visszaállítása mindenekelőtt a szabad mozgás korlátozásán keresztül fejt ki negatív hatásait a gazdaságra, amely aláásva az egységes európai belső piac működését többek között a határokon átvitelő

- kereskedelmet,
- szállítmányozást,
- turizmust, valamint az
- (ingázó) munkavállalást érinti.¹⁵

Schengen felfüggesztése kedvezőtlenül érinti továbbá a nagyrészt nyugat-európai államok által főként Kelet-Közép-Európa felé kiszervezett jármű- és feldolgozóipari szektort is, mivel ezek exportjára kivételesen nagy hatást gyakorol a határellenőrzések visszaállítása.¹⁶

A mezőgazdaságról szólva, azt mondhatjuk, hogy a „legkevesebb”¹⁷ negatív behatást (eddig) ez a szektor szenvedte el, azonban a fent említett hatások bizonyos idő múlva ezen a területen is kifejtethetik kedvezőtlen következményeiket.

¹⁴ Megjegyezendő azonban, hogy az uniós jogszabályok nem öncélúan rendezik és fejlesztik a közös belső piacot, hanem az Európai Unió polgárainak – a fogyasztóknak – az érdekeit veszik alapul. Milassin László: Belső piac fogalma, szabályozása. In: Osztovits András (szerk.): EU-jog. Budapest 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 363-372. o.

¹⁵ Ebből kifolyólag az EU-n kívülről érkezők (turisták) száma csökken, azok, akik munkahelyük miatt napi szinten két ország között ingáznak az utazási idejük és költségeik egyaránt növekednek. A hosszabb szállítási idő és az egyéb adminisztrációs terhek a szállítási költségek megemelkedésén keresztül pedig az ipar jövedelmezőségét is súlyosan érintik. Magyarországnak fájna a legjobban Schengen szétesése. http://www.portfolio.hu/gazdasag/magyarorszag_nak_fajna_a_legjobban_schengen_szetese.228020.html (2017.07.30.)

¹⁶ Magyar Távirati Iroda: Menekültválság és hatásai: ez bizony Magyarországnak is nagyon fájna. http://privatbankar.hu/makro/menekultvalsag-es-hatasai-ez-bizony-magyarorszag_nak-is-nagyon-fajna-285997 (2017.07.30.)

¹⁷ Mégis jelentősnek minősül, mivel Magyarországon az „illegális bevándorlás” által a mezőgazdaságban okozott károk megtérítésére – a Belügyminisztérium tájékoztatása szerint az államhatárról szóló törvény felhatalmazásából adódóan a közérdekű használati joggal összefüggő kártalanításról szóló 211/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet alapján – a rendőrség 2351 érintett gazda számára 2015 decemberéig bezárólag 192 399 553 forintot fizetett ki egyszeri kártalanítás gyanánt. Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2017. 35-48. o.

Az Európai Unió által fókuszba helyezett és elérni kívánt cél – a belső piacon fenntartható fejlődés magvalósulása – ezáltal veszélybe kerül(t). Mindez – az előbb említetteken túl – abból fakad, hogy az intézkedések hatására

- a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés,
- az árstabilitás,
- a magas versenyképesség,
- a teljes foglalkoztatottság elérése, a társadalmi haladás elősegítése,
- a szociális piacgazdaság, illetve
- a környezet magas szintű javítása és védelme nem vagy nem a kívánt mértékben valósul meg.¹⁸

Sőt, amennyiben ezek az intézkedések gyakrabban és huzamosabb ideig – akár évekig¹⁹ – kerülnek bevezetésre, veszélybe sodorhatják magának a belső piacnak a létét is, amely tovább mélyülő társadalmi és jogi-politikai feszültségekkel járhat.²⁰

2. Társadalmi hatások

A migrációs jelenségek valószínűsíthetően egyidősek az emberiség történelmével. Nemzetközi szinten a migráció – különféle okokból kifolyólag – a különböző korokban hol erősebbé, hol gyengébbé vált, napjainkban azonban az európai kontinensnek talán még soha nem látott népvándorlási hullámmal kell szembenéznie.²¹

A nagyarányú nemzetközi migráció magában hordozza a társadalom biztonságérzetének csökkenését, amellyel szemben, mint „befogadó” társadalom törekszik védekezni. Ennek a legkézenfekvőbb eszköze az általa, illetve (jelen esetben) az EU által egységesen szabályozott feltételrendszer teljesítésével való befogadás,²² amely számos vita forrását jelenti.²³

A befogadásnál figyelembe kell venni a következő szempontokat, amelyek társadalmi ellentétek forrását jelent(het)ik:

- etnikai különbségek,
- vallási különbségek,
- kulturális és nyelvi különbségek,

¹⁸ Milassin László: Belső piac fogalma, szabályozása... 363-372. o.

¹⁹ L. kétéves visszaállítás lehetősége.

²⁰ Migrációkutató Intézet: Az Aktuális migrációs hullám gazdasági hatásai Európában. <https://www.migraciokutato.hu/hu/2016/11/07/az-aktualis-migracios-hullam-gazdasagi-hatasai-europaban/> (2017.08.06.)

²¹ Hegyaljai Mátyás: Előszó. In: Tálas Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017. 7-8. o.

²² Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Tálas Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017. 35-48. o.

²³ L. például kötelező betelepítési kvótaként emlegetett intézményt.

- egészségügyi tényezők, valamint az
- anyagi források ráfordítása a befogadó állam részéről.

Megfigyelhető, hogy a nagyarányú migrációs hullámok esetén kivétel nélkül számolni kell a bűnözési mutatók nagyarányú növekedésével, valamint a különböző bűnözési formák (például embercsempészet) megerősödésével, ami tovább mélyíti az emberek migrációhoz, azon belül is a befogadáshoz fűződő elutasító viszonyát. Jóllehet az (európai) társadalmak, vagyis az emberek többsége összességében befogadó, a megélhetési és az illegális bevándorlást azonban döntő mértékben ők is elutasítják.²⁴ Ezekből kifolyólag Európában – és Európán kívül is – számos csoportra, illetve megmozdulásra lehet példát hozni, ami a migráció és a befogadás ellen van, de ugyanúgy találni lehet nagyszámú támogatókat is.²⁵

A tényeket tekintve Európa több – migráció által – érintett területén szerveztek megmozdulásokat (leginkább tüntetéseket és tiltakozásokat) mind a migráció (és migránsok) ellen, mind pedig ezek mellett.²⁶ A közelmúlt eseményei²⁷ azonban kétséget kizárólag nyilvánvalóvá tették, hogy a migrációhoz és a hozzá kapcsolódó jelenségekhez újfajta megközelítés szükséges, ami a körülmények és az állampolgárok álláspontját figyelembe véve a társadalom (tágabb értelemben vett biztonsága) szempontjából a legalkalmasabb.

²⁴ Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina: Az idegenellenesség, mint a migráció egyik társadalmi kihívása. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Migráció és rendészet. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat, Budapest 2015. 33-47. o.

²⁵ Álláspontom szerint mindenképpen „pozitív” társadalmi hatásként könyvelhető el, hogy ez a jelenség nagyszabású megmozdulásokra és a politikában való aktív részvételre sarkallja az embereket.

²⁶ Németországban már 2015 elején Drezdában egy több mint 18 000 főből álló bevándorló ellenes megmozdulás tanúi lehettünk. 2015. szeptember 24-ére szerveződött egy megközelítőleg 300 főt számláló, a tömeges bevándorlás ellen tiltakozó megmozdulás a német nagykövetség elé. 2015. október 19-én, szintén Drezdában, a korábbi megmozdulást is szervező PEGIDA szervezet (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes – Európai Patrióták a Nyugat Iszlamizációja Ellen) ismételt utcára hívta a bevándorlást ellenzőket. A sort lehetne folytatni – gondolok itt például a 2015. novemberi lengyelországi vagy a 2016 januárjában, Kölnben lezajlott események hatására kialakult tüntetésekre, illetve a calais-i helyzetre. Továbbá nem hagyható figyelmen kívül a nagyarányú migrációs nyomás Magyarországra gyakorolt hatása sem, szerencsére korántsem a fentiekben tapasztalt szélsőséges formában: 2015. július 10-én a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom szervezett bevándorlóellenes tüntetést a később átmeneti tranzitónaként működő, menekülők ezreinek ideiglenes „szálláshelyét” képező Keleti pályaudvar előtti téren. A helyszínen megjelentek ellentüntetők is, de a demonstráció este 7-kor, rendbontás nélkül, a Himnusz eléneklésével ért véget. Vajkai Edina Ildikó: A migrációs válság biztonságpolitikai aspektusai. In: Tóth Péter (szerk.): Magyarország és a 2015-ös európai migrációs válság. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017. 35-48. o.

²⁷ Gondoljunk csak 2015 és 2016 folyamán elkövetett számos terrorcselekményre, amely sajnálatos módon rengeteg emberéletet követelt.

3. Jogi hatások

A migráció vizsgálata során jogi szempontból kiemelkedő jelentőségű, hogy reguláris vagy irreguláris migrációról van-e szó. Amíg ugyanis a reguláris migrációnál az egyének a szükséges feltételek teljesítése mellett (a megfelelő okmányok birtokában) rendezett, a vonatkozó hazai, nemzetközi és uniós szabályokkal összhangban vándorolnak egyik államból a másikba, irreguláris migráció esetén erről nem beszélhetünk. Az irreguláris migráción belül, megkülönböztethető két nagy kategória:

- a kényszervándorlás, vagyis amikor a menekült próbál megszökni üldözői elől és védelmet találni egy másik országban (a menekülés során közömbös, hogy papírokkal vagy anélkül lépi-e át a határt), és
- az illegális vándorlás, amely egyszerűen arra utal – anélkül, hogy köze lenne a menedékjoghoz –, hogy a migráns megsértette a belépésre vonatkozó szabályokat, vagy a jogi rendelkezésekkel összhangban érkezett ugyan, de más módon sérti az (idegenrendészeti) szabályokat.²⁸

Utóbbi esetben lehet szó illegális határátlépésekről (átszökésekről) vagy embercsempészetéről,²⁹ illetve az ezekhez kapcsolódó bűncselekmények elkövetéséről. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy a reguláris/irreguláris migráció azzal az alaptétellel függ össze. Az államok meghatározhatják, hogy milyen feltételek mellett engedélyezik külföldiek számára a területükre való belépést, az ott tartózkodást, illetve, milyen feltételekkel távolíthatóak el (utasíthatóak ki) az államterületéről.³⁰

Európában az Európai Unió által kialakított egységes rendszer a reguláris migráció (bevándorlás) esetén megállta a helyét, azonban a közelmúlt eseményei arra engednek következtetni, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök, intézmények a tömeges illegális migrációval szemben nem felelnek meg.³¹

²⁸ Jeney Petra – Nagy Boldizsár: A szabadság, biztonság és a jog térsége az Európai Unióban. In: Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Wolters Kluwer Kft., Budapest 2015. 497-582. o.

²⁹ Az egyik legnagyobb embercsempészzel összefüggő bűncselekmény sorozatot egy szerb bűnszervezet követte el, amely bizonyíthatóan több mint 1100 embert (migránst) csempésztet át Magyarországon keresztül Ausztriába. Azonban egy rosszul sikerült „fuvar” során – amely 71 ember életét követelte – lebuktak. Az osztrák és magyar hatóságoknak sikerült elfogni őket és jelenleg is folyik ellenük a büntetőeljárás. (bővebben l. „Halálkamion-per” vagy „Halálkamion-ügy”).

³⁰ Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei. A tanulmány az Európai Integrációs alap által finanszírozott E/A/2007/3.1.1.2. projekt keretében készült. 2009. http://publikon.hu/application/essay/455_1.pdf (2017.08.30.) 1. o.

³¹ Az elmúlt években kicsúcsosodó migrációs hullám váratlan csapásként érte az Európai Uniót. Bár az Uniónak mindig is célja volt a menekültek befogadása, mivel a népek közötti szolidaritást és az emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét az Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (5) is nevesíti, a közösség egyszerűen nem volt felkészülve

A schengeni belső határok visszaállításával a tagországok nyilvánvalóvá tették, hogy nem tudják megfelelő kontroll alatt tartani az eseményeket. Éppen ezért vizsgálódásom tárgyát – ebben a dolgozatban – a bevezetett intézkedések jogi-politikai okai, illetve körülményei alkotják, vagyis, hogy miért volt szükség a határellenőrzés visszaállítására.

A tagállamok kötelezettséget vállaltak arra vonatkozóan, hogy a schengeni térséghez való csatlakozásukat követően megszüntetik belső határaikat (pontosabban a belső határellenőrzést), ugyanakkor nagyobb felelősséget vállalnak a külső határok védelme érdekében, éppen azért, mert így már nem csupán a saját, hanem a többi schengeni tagállam külső határának biztonságáért is felelősséggel tartoznak.³²

A migrációs hullám első ízben az Európai Unió és egyben Schengen külső határait érte el, amely arra mutatott rá, hogy a tagállamok felkészületlenek a helyzet kezelésére. Menekültek³³ ezrei torlódtak fel Európa (külső) „kapuiban”, nem kis feladatot adva a hatóságoknak, amelyek a kialakult helyzet kezelésén munkálkodtak az emberi jogok tiszteletben tartása mellett.

Az aránytalanul nagy migrációs terheknek kitett tagállamok megsegítésére az Európai Bizottság még a Migrációs Stratégia³⁴ azonnali fellépést sürgető intézkedéscsomagjának részeként tette közzé az ún. hotspot megközelítést. Az Európai Unió területére elsőként lépő migránsok beazonosítására és szűrésére létrehozott befogadó állomások (ún. hotspotok) lényege, hogy minél hamarabb megkezdődjék a menedékkérők regisztrációja, azonosítása (ujjlenyomat adatbázisba vétele, kikérdezés).³⁵ A kevés számban és későn

semmilyen tekintetben a válság volumenének megfelelő kezelésére. Ennek következtében gyorsan, éles törésvonalak alakultak ki a különböző tagállamok között, a tagállami vélemények és politikák napról napra történő változása pedig most is folyamatos próbatételek elé állítja az Európai Uniót. Kisgyörgy Martin: Az Európai Tanács szerepe a migrációs krízis kezelésében, különös tekintettel a következtetésekre. In: Papp László J. (szerk.): Migráció a 21. században – Hatása Európa politikai, gazdasági és kulturális életére. Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar Praetor Szakkollégium, Debrecen 2016. 36-47. o.

³² További kötelezettségvállalás a tagállamok részéről, hogy a belső határellenőrzés megszüntetését kompenzálандó, egyfajta szigorúbb együttműködésű kötelezettség jön létre közöttük, a biztonság magasabb fenntartása érdekében. Kiss Anna: Schengen – határok nélkül? <http://jogaszvilag.hu/rovatok/vilagjogasz/schengen-hatarok-nelkul> (2017.08.21.)

³³ Jelen kifejezés alatt (most és a továbbiakban) a jogi értelemben vett menekülteket, a menedékkérőket (függetlenül, hogy jogosult-e a menedékre vagy sem), valamint a hazáját a rossz gazdasági körülmények miatt elhagyó személyeket értem.

³⁴ Európai Migrációs Stratégia. COM (2015) 240 final, Brüsszel, (2015.05.13.)

³⁵ A regisztráció és az azonosítást követően a helyszíni operációs támogatást biztosító „hotspot rendszer” koncepciója értelmében az uniós ügynökségek, mint az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal (EASO), a Frontex, az Europol és az Eurojust segítik a tagállami hatóságokat annak érdekében, hogy utóbbiak eleget teheszenek az uniós jogi kötelezettségeinek. Gyeney Laura: Az Európai Unió migrációs politikája: „Tényleges megoldás egy valós válságra”? *Iustum Aequum Salutare*, 2016.2 sz, 279-302. o.

létrehozott hotspotok azonban hamar nyilvánvalóvá tették, hogy nem képesek elviselni az ügyszer adta nyomást³⁶ és kezelni az egyébként is komplikált helyzetet, amit később a migránsok együttműködésének hiánya tovább élezett.³⁷

További konfliktusokat eredményezett az ún. kvótarendszer, amelyet néhány tagállam, mint például a visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia), és a migránsok is elutasítottak, illetve elutasítanak.³⁸

Mindezek a hatások azt eredményezték, hogy Európa külső határai nem bírták kordában tartani a migrációs nyomást. Egyes államok kénytelenek voltak utat engedni migránsok tízezreinek az Unió belseje felé. A már említett (jogi értelemben vett) menekültek mellett azonban voltak olyanok is, akik nem feleltek meg a menekültekre vonatkozó feltételeknek így nem voltak jogosultak menedékre, és voltak, akik más embereket kihasználva hasznát húzták a kialakult helyzetből (lásd embercsempészet, szervezett bűnözés, terrorizmus).³⁹

Végezetül – a fent sorolt okokra tekintettel – a körülmények nem hagytak más lehetőséget a tagállamoknak, minthogy visszaállítsák a (schengeni) belső határaikon történő határellenőrzést, mérsékelve a már amúgy is kialakult válság-helyzetet.

³⁶ A nagy embertömeg következtében felmerülő problémaként jelentkezett, hogy a migránsoknak nem volt megfelelő okmány a birtokukban (vagyis tényleg kapkodva hagyták el hazájukat, tehát a szó szoros értelemben vett menekültek), illetve, hogy az államoknak problémái akadtak az adminisztrációs tevékenységek ellátásánál. Berta Ágnes: A migrációs válság a kényszerbetelepítés elleni népszavazás tükrében. <http://felvidek.ma/2016/09/a-migracios-valsag-a-kenyszerbetelepites-elleni-nepszavazas-tukreben/> (2017.09.06.)

³⁷ Sok migráns igazolványaikat a határon eldobva megtagadta a további azonosítás lehetőségét és az egészségügyi vizsgálatokat. Ezt azzal a céllal tették, hogy ne lehessen különbséget tenni, hogy ki az igazi rászorult és ki nem. Így esetleg az is nagy eséllyel részesül a segítségben, aki (jogilag) nem szorult rá, mert nem menekült. Lábos András: Mondjunk nemet! Nagysimonyi Hírmondó, 2016. 3 sz., 2-4. o.

³⁸ A kvótarendszer lényege, hogy az Európai Unió területére érkező (regisztrált) menedékkérőket az Európai Unió tagállamai között, az egyes országok adottságainak és teherbíró képességének figyelembevételével kialakított arányszám szerint, automatikusan osztaná szét.

³⁹ Az észak-európai államok már korábban kérték a schengeni egyezmény felfüggesztését és a belső határellenőrzés visszaállítását a Balti-térség viszonylatában, arra hivatkozva, hogy a skandináv államok területén a szervezett bűnözéssel összefüggő bűncselekmények mintegy 80 %-át ész, litván vagy lett állampolgárok követik el. Továbbá Dánia a Kelet-Európából érkező bűnözők kiszűrésével indokolta a határellenőrzés visszaállításának szükségességét. Zámbo Katalin: A Schengeni egyezmény jelene és jövője. Meddig húzzuk még határok nélkül? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, Pécs 2011. 293-305. o.

IV. Kilátások és megoldási javaslatok

Az illegális migráció szabályozása nehezen kezelhető kihívást jelent a modern államoknak, továbbá az olyan szupranacionális szervezeteknek, mint az Európai Unió. A közösség jogi szabályozási szint nehézségeit a migrációs jelenségek komplexitásán túl, az államok kötelező közös szabályok lefektetésétől való távolságtartása is fokozza. A migrációra vonatkozó fellépés korántsem egységes, köszönhetően annak is, hogy az államokat igen eltérő módon érinti a népességmozgás. A migráció megfelelő szabályozására mindenképpen szükség van ahhoz, hogy humánus körülmények között – az emberi jogok tiszteletben tartása mellett –, rendezett és mindenki számára előnyös módon valósuljon meg ez a jelenség. A nemzetközi migráció ugyanis a szabályozás meglététől/hiányától és minőségétől függetlenül jelen van, és valószínűsíthetően az intenzitása tovább növekszik.⁴⁰

Az Európai Unió sajátos jogi eszközrendszerrel a tagállamok fölé emelkedve bővebb és mélyebb hatáskörökkel rendelkezik – sok egyéb terület mellett – a határok vonatkozásában is. Ebből kifolyólag, amennyiben az átmeneti megoldások nem hoznak enyhülést – gondolok itt a belső határellenőrzés ideiglenes visszaállítására (főszabályként 30 + 30 nap) – a tagállamok egy drasztikusabb megoldás bevezetésével is élhetnek, amely nem más, mint a belső határellenőrzés további 2 évre való visszaállítása. Ezt azonban csak akkor vezethetik be, ha a külső határok őrizetében meglévő tartós és súlyos hiányosságok indokoltá teszik.⁴¹

A hiányosságnál vizsgálunk kell a biztonság dimenzióit.⁴² Mivel a biztonság magában foglalja az egyének (nem csak az állampolgárok) személyes, életminőségi, valamint a társadalmi biztonságát – amelyet az állam feladata kialakítani, rendezni (szabályozni), továbbá fenntartani⁴³ –, éppen ezért fel kell tenni a kérdést, hogy beszélhetünk-e biztonságról.

⁴⁰ Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): Migráció a 21. században. Publikon Kiadó, Pécs 2016. 45-65. o.

⁴¹ Az Európai Parlament és Tanács 1051/2013/EU rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról. HL L 295/1, 2013.11.06. 19a. cikk

⁴² Egy államban akkor beszélhetünk biztonságról, amennyiben belső rendje szilárd, továbbá külső biztonsága folytonos, akár egy bekövetkező háború esetén is. Hegedűs Henrik: A biztonság fogalmának tágabb és szűkebb értelmezése, a humánbiztonság, avagy egy konferencia tanulságai. *Hadtudományi Szemle* 2009/1, 65-76. o.

⁴³ Magyarország Alaptörvénye (2011.április 25.) Nemzeti Hitvallás „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése.”; A biztonság dimenzióiról és magyar vonatkozásairól I. Drinóczi Tímea – Csink Lóránt – Sabjanics István: A biztonság alkotmányjogi szabályozása Magyarországon. In: Agnieszka Bień-Kacala – Jiří Jirásek – Ľubor Čibulka – Tímea Drinóczi (szerk.):

Számos kutatás ugyanis – többek között Robert Putnam 2007-es tanulmánya⁴⁴ – igazolja, hogy minél sokszínűbb egy társadalom, annál alacsonyabb a bizalom foka a társadalom tagjai között, amely hatással van a társadalom biztonságérzetére, ezzel komoly követelményeket támaszt az államok vezetőivel szemben a probléma megoldását várva.

Ezekből kifolyólag több megoldást vetnék fel a biztonsági hiányosságokat kezelendő, annak érdekében, hogy a későbbiek során ne legyen szükség a belső határok – tömeges illegális migráció miatt történő – visszaállítására.⁴⁵

1. A külső határok megerősítése

Ahhoz, hogy a szabad mozgás elve megfelelően érvényre tudjon jutni feltétlenül szükséges a külső határok megerősítése anyagi, technikai, továbbá magas szinten képzett humán (emberi) erőforrásokkal. A határok ilyen jellegű fejlesztésekkel „felvértezve” képesek lesznek felvenni a versenyt/küzdelmet a szervezett bűnözéssel (főként az embercsempészettel⁴⁶ és a hozzá fűződő bűncselekményekkel) szemben, ellátni a szükséges adminisztrációs feladatokat, valamint garantálni a szóban forgó külső határok biztonságát, akár egy tömeges (illegális) migrációs hullámmal szemben is. A leghatékonyabb megoldást azonban egy közös és egységes (integrált) határőrség létrehozása jelentené,⁴⁷ amely ellentétben a mostani – tagállami szinten ellenőrzött – rendszerrel Európai Unió irányítás alatt működne. E megoldást azonban, jelenleg is érzékeny kérdésként kezelik a tagállamok.⁴⁸

Kategorija bezpieczeñstwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej pañstw Grupy Wyszehradzkiej. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2016. 309-356. o.

⁴⁴ A tanulmányra Paul Collier Exodus – How Migration is Changing Our World (Oxford University Press, 2013.) című munkájában hivatkozott.

⁴⁵ Az Európai Unió a schengeni rendszer helyreállítása érdekében még ütemtervet is kidolgozott. A schengeni rendszer helyreállítása – ütemterv. COM(2016) 120 final, Brüsszel, (2016.03.04.)

⁴⁶ Bővebben l. Az EU cselekvési terve a migráncsempészet ellen (2015–2020), COM 2015 (285) Brüsszel, (2015.05.27.)

⁴⁷ Az új Európai Határ- és Parti Őrség kialakítása jó iránynak vehető, amely a beavatkozáshoz való jogával élve az érintett helyszínen akkor is intézkedést fogantathat, amikor az érintett tagállam nem képes vagy nem hajlandó meghozni a szükséges intézkedéseket. Európai Bizottság – Sajtóközlemény: Az Európai Határ- és Parti Őrség létrehozása Európa külső határainak védelme céljából. Strasbourg, 2015. december 15. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_hu.htm (2017. 09. 22.)

⁴⁸ A külső határok igazgatásának szupranacionális szintre helyezése csakis konszenzussal (minden uniós tagállam hozzájárulásával) lehetséges, de ez a jelenlegi válságos – nem csak migrációs, hanem politikai – helyzetben aligha lehetséges. Főként mivel a tagállamok ódzkodnak átengedni a határaik védelmének felügyeletét. Ifj. Lomnici Zoltán: Migráció és közös határvédelem. In: Simon János (szerk.): 25 éve szabadon Közép-Európában – Gazdaság, politika, jog. CEPOLITI Kiadó, Budapest 2016. 588-593. o.

2. A menekült eljárás és a menekültpolitika felülvizsgálata

Feltétlenül szükség van a kialakult, továbbá kialakulóban lévő globális migráció kontrolljára, vagyis az emberek mozgásának bizonyos fokú ellenőrzésére, valamint korlátozására az átláthatóság és biztonság megteremtése szempontjából.⁴⁹ Következésképpen szükséges – a külső határok megerősítésén túl – a jelenlegi menekült eljárás és menekültpolitika felülvizsgálata, illetve újragondolása. A jelenlegi rendszer ugyanis eltérő módokon (túl)terhelt. A peremállamoknak – vagyis a Schengen külső tagállamainak – nagyobb nyomással kell szembenéznük, mint a belső államoknak. Az sem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy Dublin III.⁵⁰ kimondja: minden illegálisan az EU-ba lépő személyt érkezéskor az első országban kell regisztrálni, aminek része az azonosítás és a vonatkozó eljárások lefolytatása.⁵¹ Ez viszont – mint már említettem – egyenlőtlen terheket rak a tagállamok vállára. A tagállamok pedig a menekültügyi kérdésekben egyre megosztottabbak, egyre kevésbé értenek egyet, továbbá nem állnak készen a menekültügyben mutatkozó nemzeti sajátosságok feladására.⁵² Ez viszont szemben áll azzal az elképzeléssel, hogy közös európai menekültügyi rendszert kell(ene) kialakítani.⁵³ Ameddig viszont nincs egységes álláspont – a politika és a jogi szabályozás terén – (sajnos) nem beszélhetünk hatékony fellépésről, megoldásról. Ebből kifolyólag értelmetlennek tartom a kvótarendszer(ek)e)t, mivel a minősített többségű döntés nem feltétlenül vezet az elvárt eredményre, sőt, komoly ellenállásokat okoz a perem és a „centrum” országok között, mert más szempontok alapján vizsgálják a kérdést.⁵⁴ A konszenzusra jutásig azonban szükséges a

⁴⁹ Szabó Tibor: Biztonság vagy emberi jogok? In: Simon János (szerk.): 25 éve szabadon Közép-Európában – Gazdaság, politika, jog. CEPOLITI Kiadó, Budapest 2016. 216-230. o.

⁵⁰ Az Európai Parlament és Tanács 604/2013/EU rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról (átdolgozás) L 180/31. (2013.06.29.)

⁵¹ Mint már bemutattam, a vizsgált időszakban ez több okból sem történt meg.

⁵² Az államok egy bizonyos mértékig maguk szabják meg kiket és milyen feltételekkel fogadnak be, illetve maguk látják el a határok őrzését is. Az viszont elengedhetetlen, hogy a kötelező jogszabályok által kirótt köteleességeiknek eleget tegyenek.

⁵³ A terheket viszont közösen és egyenlő arányban kell viselniük, mivel ez adja az Európai Unió lényegét. Jeney Petra – Nagy Boldizsár: A szabadság, biztonság és a jog térsége az Európai Unióban. In: Kende Tamás (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Budapest, Wolters Kluwer Kft. 2015. 497-582. o.; Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés C 326/47, 2012.10.26. 78. cikk (1)-(2)

⁵⁴ A jóléti államok elsősorban gazdasági szemmel, új és fiatal munkaerőt látva, a kelet-közép-európai országok „tömbje” pedig – legalábbis a politikai kommunikációban – a

jelenleginél szigorúbb és korlátozottabb bevándorlás- és vízümpolitika kialakítása, amely elősegíti a lassabb és fokozatosabb integrációt, kellő időt hagyva a társadalomnak a befogadásra, illetve egy másfajta migrációs és menekültügyi rendszer kialakítására.

3. Visszatérés és a kiváltó okok kezelése

Végül, de nem utolsó sorban, az Európai Unió bármely tagállamába illegálisan beutazó és ott tartózkodó személyeket az Unió visszatérési irányelve alapján az érintett személy méltóságának és testi épségének teljes mértékű tiszteletben tartása mellett lehet és kell kitoloncolni, amennyiben a kiutasítási határozatot követően az érintett személy nem hajlandó önként távozni az állam és az Unió területéről.⁵⁵ Sőt, a közös jog lehetővé teszi, hogy azt a határozatot is elismerjék, amely valamely tagállam illetékes hatósága hozott harmadik országnak egy másik tagállam területén tartózkodó állampolgára ellen.⁵⁶ Így tehát, ha nem a kiutasító, hanem egy másik tagállam területén tartózkodik, akkor is kitoloncolható. Ennek végrehajtásról a tagállamok gondoskodnak, illetve a folyamat ellenőrzését is ők biztosítják.⁵⁷ Ennek megkönnyítése – vagyis személyek hazatérésének és hazaszállításnak – okán az Unió számos országgal kötött ún. visszafogadási megállapodást.⁵⁸ A probléma viszont ezekkel a megállapodásokkal az, hogy a visszafogadó államnak esetleg nem csak a saját, hanem azt a személyt is vissza kell vennie, aki nem biztos, hogy az állampolgára, csak azt állította magáról. Ebből következően e megoldás aránytalan terhekkel jár, amit a kibocsátó vagy tranzitországgként működő harmadik államok vonakodnak megkötni, vagy végrehajtani, még az ösztönzőkre való tekintettel sem, mint például a vízumok megadásának megkönnyítése, együttműködés a jogalkalmazás terén, pénzügyi és műszaki támogatás nyújtása. További problémát vet fel,

munkaerőpiacra gyakorolt veszélyként tekint a migránsokra és ebből kiindulva közelíti meg a helyzetet.

⁵⁵ Az önként való távozást előnyben részesítik. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. L 348/98, (2008.12.24.) 7. cikk, 8. cikk (4)

⁵⁶ A Tanács 2001/40/EK irányelve (2001. május 28.) a harmadik országok állampolgárainak kitoloncolásáról hozott határozatok kölcsönös elismeréséről. L 149/34, (2001.06.02.)

⁵⁷ A tagállamoknak szükséges továbbá felmérni az érintett személyek egészségügyi és az utazáshoz szükséges egyéb feltételeket, körülményeket. Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. L 348/98, (2008.12.24.) 3. cikk, 5. cikk, 8. cikk (6), 9. cikk

⁵⁸ Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban. In: Tarrósy István – Glied Viktor – Vörös Zoltán (szerk.): Migráció a 21. században. Publikon Kiadó, Pécs 2016. 45-65. o.

hogy vannak visszafogadó országok, ahol az (emberi) jogok védelmének szintje alacsony, nem megfelelően biztosított.

Ennek okán és számos egyéb körülmény folytán szükségesebb lenne a tömeges (főként illegális) migrációt kiváltó okok keletkezési helyén történő kezelése (például támogatások nyújtása, fejlesztő missziók küldése stb. a kibocsátó államokba). A migráció megelőzésére, nem pedig a vele szembeni védekezésre kellene helyezni a hangsúlyt, főleg azért, mert ez eddig sem volt túlságosan eredményes. Ez viszont csak úgy valósítható meg, ha minden érintett – nem csak az európai uniós államok – kiveszi a részét ennek a válságnak a kezelésében. Pontosabban az érintett államoknak segédkezniük kell az új lehetőleg könnyen érthető és megfelelően szabályozott (koherens) rendszer kialakításában, ami kiterjed mind az eljárások, mind pedig a különböző államok egymással kötött megállapodásaira, valamint az általuk kialakított struktúra fenntartására.

4. A „tartósabb” határellenőrzés bevezetésének dilemmái

Ami pedig a „tartósabb” határellenőrzés bevezetését illeti, meg kell jegyezni, hogy több lehetséges variáció létezik. Amennyiben csupán a külső határokon vezetnek be egy mindenkit alaposan ellenőrző határőrizeti rendszert azzal korlátozzák számos ember mozgását, megnehezítve ezzel a kereskedelmet is. Ha ez viszont eredménytelen lenne, és a tagállamok drasztikusabb megoldást szeretnének, akkor óhatatlanul is egymással és az Unió eszméivel, kialakított rendszerével kellene szembe menniük. Ez pedig ugyancsak negatív irányba mozdíthatja az államok egymáshoz való viszonyát. Az sem kizárható, hogy a kialakult helyzetben az egymással szimpatizáns és közös értékrendet képviselő államok külön álló (érdek)tömböket, „uniócskákat” alakítanának ki, mindezzel hidegháborús időkre emlékeztető helyzetet teremtve, amelyben két nagy ideológia (világeszme) versengett egymással azért, hogy a saját (főként politikai) elképzeléseiket megvalósítsák.⁵⁹

Így vagy úgy, de az ilyen értelemben vett tartós határellenőrzés bevezetése véleményem szerint csak negatívan érintheti a jelenlegi, számtalan ember által támogatott és számos ember által kritizált rendszert.

⁵⁹ Hasonló helyzet bontakozik ki napjainkban is, legalábbis politikai értelemben. Mivel két különböző (érték) felfogás került egymással szembe, és ahogy a jelenlegi magyar miniszterelnök (Orbán Viktor) fogalmazott: „Vannak a bevándorló- és nem bevándorlóországok, és nekem meggyőződésem, hogy Európa jövője azon múlik, hogy ez a két csoport az Európai Unión belül hogyan tud megegyezni.” Orbán Viktor sajtónyilatkozata Beata Szydło lengyel miniszterelnökkel való tárgyalását követően (2017. szeptember 22., Varsó) <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-sajtonyilatkozata-beata-szyd-o-lengyel-miniszterelnokkal-valo-targyalasat-kovetoen>. (2017.09.30.)

V. Konklúzió

Dolgozatomban bemutattam a 2015-2016-os migrációs és menekültválság tükrében – a schengeni belső határellenőrzések ideiglenes visszaállításának eredményeképpen – bekövetkezett negatív gazdasági, társadalmi és jogi hatásokat, valamint kitértem ezek jövőbeni lehetséges alakulására, Magyarország, illetve a többi európai – főként Uniós schengeni – (tag)állam szempontjából.

Elméleti síkon felvettem egy hosszabb távú – tartósabbnak ígérkező/mondható – megoldás lehetőségét is a belső határellenőrzések (újbóli) bevezetésének elkerülésére. Annyi bizonyos, hogy főként az illegális bevándorlással és migrációval összefüggésben felmerülő problémás helyzetek kezelése jelenleg az egyik legnagyobb kihívást jelenti, amellyel szembe kell néznie Európának, most és a jövőben is. Mivel azonban globális problémáról beszélhetünk, amelyet egyetlen tagállam sem tud egyedül hosszú távon hatékonyan kezelni, ezért a közösségi politikának sürgősen megoldásokra van szüksége, mivel ezek a problémák alapjaiban rengetik meg az európai társadalmakat és a közösségi jogrendszert.

A pontos hatásokat és következményeket hosszú távon nem láthatjuk előre, de annyi biztosnak látszik, hogy az elkövetkezendő évtizedek „trendjei” próba elé állítják az egész európai kontinenst, ebből kifolyólag a schengeni rendszert is. Ebből pedig következik, hogy az eljövendő döntések sorozatai fogják meghatározni, hogy milyen irányba halad tovább Schengen, az Európai Unió, valamint egész Európa.

Fülöp György Imre

Állami szerepvállalás a lakástámogatási rendszer keretében megvalósuló otthonteremtésben*

Korosztályom jelentős része, sőt talán még az idősebb generációk sem tudják, hogy milyen nehéz megteremteni egy igazi otthont. Az otthon a családalapítás és a megfelelő gyermeknevelés nélkülözhetetlen alapja, valamint az embernek a társadalomban betöltött szerephez kapcsolódó elengedhetetlen szükséglet.

Napjainkban nagyon sokat lehet hallani az otthonteremtés fontosságáról, de a legtöbben csak a támogatási lehetőségeket, ajánlatokat ismerik.

Ezzel szemben ez a monográfia, inkább az otthonteremtés állami szerepvállalását mutatja be a jogszabályi háttéren keresztül. A téma időszerűségét kihasználva, próbálja ez a publikáció bemutatni az otthonteremtés szerteágazó részeleseit és a közérthető megfogalmazáson keresztül az ismereteket és lehetőségeket közelebb vinni az olvasóhoz.

Az otthon szubjektív megközelítésétől, az ingatlanpiac közelmúltjának alakulásán át, egészen a lakástámogatási rendszer elemei mögött megbújó jogszabályi háttér által nyújtott lehetőségek kiaknázásával próbálom tömören és átfogóan bemutatni a megvalósítható opciókat, valamint további alternatívákat kínálva, az ingatlanpiac élénkítésének és az otthonteremtési programok megvalósulásának további lehetőségeit. Az Európai Unió tagállamaként feltétlenül szükségesnek tartom az uniós jogi háttér vizsgálatát, valamint a más országokban már jól bevált otthonteremtési lehetőségek rövid ismertetését.

Kiemelkedően fontosnak tartom, hogy az emberek a jog sűrű erdejében kiigazodva, tisztában legyenek az általuk igénybe vett vagy lehetőségként felmerülő otthonteremtést segítő támogatások, kedvezmények működésével és a gyakorlati manifesztálódásukkal.

Az otthon mindenkinek mást jelent, biztonságot, nyugalmat, békét, megnyugvást, de akár elköteleződést is az érzéseink és gyökereink iránt. Otthon az, amit magunkénak érzünk. Szebben nem is lehetne megfogalmazni, mint ahogy ezt Wass Albert megteszi.

„Otthon az, ahova hazatérsz. Ahol valaki vár este. Ahol ismered a fal kopásait, a szőnyeg foltjait, a bútorok apró nyikorgásait. Ahol úgy fekszel le az ágyba, hogy nem csak alszol, hanem pihensz. Nem csak pihensz, hanem kipihened magad. Kipihened az életet, az embereket, mindent. Ahol otthon

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Pénzügyi jogi Tagozatban különdíjat ért el. Konzulens: Dr. Pfeiffer Zsolt adjunktus

vagy, az az otthon. Nem kell hozzá sok. Elég egy szoba...”¹ A kérdés viszont az, hogy hol van ez a hely és hogyan lehet megvalósítani.

Cél, hogy mindenki fel tudja építeni álmai otthonát és az álmok végre valóra váljanak. Ezzel kapcsolatosan rengeteg kérdés felvetődik.

- Vajon az otthonteremtés problematikája az állami feladat vagy csak egy opció a kormányok előtt?
- Hogyan valósítható meg a jogi keretek között?

Ideális politikai berendezkedésű államban a költségvetés több elkülönített fejezetre kell bontani és mindegyiket támogatni kell. Magyarországon az államháztartásra vonatkozó szabályokat első sorban a 2011.évi CXCV. törvény határozza meg. Ahhoz, hogy egy állam meg tudja őrizni a szuverenitását, szüksége van egy kiegyensúlyozott és fenntartható költségvetésre, amelyben ésszerűen be vannak osztva a szektoronkénti ráfordítások arányai. Erre az egyensúlyra törekszik Magyarország is és ennek a garantálását a jogforrási hierarchia csúcsán álló Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdése fogatosítja. Egy jó gazdaságpolitika mellett a másik fontos elem egy kifinomult társadalmpolitika. Jobban szemügyre véve, rádöbbenünk, hogy e két tényező mozgó interakcióban van egymással, hiszen megfelelő gazdaság nélkül nincs élhető társadalmi közeg; dolgozó, létfenntartó társadalom nélkül nincs erős gazdaság. Hogyan is illik ebbe a megállapításba az otthonteremtés? Ha úgy vesszük, ez lehet egy szociálpolitikai lépés, de ha jobban belegondolunk ez akár gazdaságélénkítésként is megállja a helyét. „A lakáspiac nem szigetelhető el, s ezért nem is értékelhető függetlenül a gazdaság egészének működésétől, az aktuális állami szerepvállalás súlyától és annak eszközeitől sem. Ráadásul méreténél, jelentőségénél, társadalmi szerepénél fogva a valódi lakáspiac a makrogazdasági feltételek egyfajta kombinációjának eredménye, amely részben a piaci belső folyamatok, részben pedig a külső állami beavatkozások következtében alakul ki.”²

Az otthonteremtés témakörében a gazdaságpolitika és a szociálpolitika elválaszthatatlan, karöltve járnak egymással. Az otthonteremtési politika keretében megvalósuló programok hatalmas lehetőséget nyújtanak a társadalomnak, hiszen a családok egy biztos pontra tudják alapozni a jövőjüket. Ahogy a schopenhaueri filozófiai is tartja: „Gyakran hányják az embernek szemére, hogy vágyai főképp a pénz felé húznak, és hogy ezt mindenek fölött szereti... A pénz az egyetlen abszolút jó, mert nem csupán egyetlen konkrét szükségletet elégít ki, hanem általában a szükségletet.”³

¹ Wass Albert: Otthon.

² Mádi László: Lakáspolitikai-otthonteremtés: Történekek és tapasztalatok a közelmúlt Magyarországi időszakából. Sopron 2008. 13. o.

³ Brüll Mária: Forint, dollár, arany. Budapest 1982. 12. o.

Maga az ingatlan, mint egy dolog, a jóléti társadalmak egyik meghatározó tényezője. Alapvetően országoktól függően a kormányok a bruttó hazai össztermék 1-2%-át költik lakáspolitikára és az ezzel összefüggő költségvetési támogatásra.⁴ Ezen a ponton találkozunk a gazdaságpolitika az otthonteremtéssel, mint szociálpolitikával, hiszen az aktuális kormányzatnak kell támogatnia a családok fészekrakó programját. Ez egy jó befektetés lehet az államnak, hiszen ezzel hozzá tud járulni a népességszaporodáshoz, valamint Magyarország esetében valószínűleg elgondolkodtatja a külföldre vándorokat is.

A gyakorlatban hogyan is tud megvalósulni ez a rendszer? Legelső lépésként azt kell tisztázni, hogy a lakáspolitikai rendszere kormányzattól függ, hiszen akkor van igazi jelentősége, ha ezt a támogatási rendszert komolyan veszik és jogilag is megfelelően biztosítják.

Magyarországon a lakáspiac helyzete igen hektikus. A 2008-as gazdasági világválság következtében sokan, akik jelzáloghitellel rendelkeztek, az emelkedő árfolyamok miatt, nem tudták fizetni a törlesztő részleteket és elvesztették otthonaikat.

A válság miatt nem csak a bedőlt hiteltulajdonosok mentek tönkre, hanem az építőipar is, hiszen kereslet nélkül az ebből élők is munkanélküliek lettek. Ebből kifolyólag sorra számolták fel a vállalkozásokat és kerültek az emberek lehetetlen pénzügyi helyzetbe. A magyar lakáspiac helyzete XX. század eleji állapotokat mutatott. Olyannyira, hogy kevesebb lakás épült a válság után, mint a II. világháború alatt, illetve után.⁵ Az első Orbán kormány már kiemelkedő hangsúlyt fektetett a lakáspolitikai kérdéskörére. Ezt a gondolkodásmódot folytatva a 2010-es választások után, újra elkezdte megalapozni az ingatlanhoz jutás támogatását.⁶ A 2014-es évtől kezdődően emelkedni kezdtek az országban az ingatlan-árak, az építőipar is kezdett helyreállni, amely egy kis stabilitást nyújtott az ingatlanpiacnak. 2014-ben 3411 új lakás épült értékesítési céllal, ami 8%-kal volt több az azt megelőző évinél. Ennek hatása az új lakások emelkedő értékesítési adataiban is jelentkezett, de ezzel együtt is csak az összes eladott lakás 2,9%-a, 3300 lakás volt újjépítésű ingatlan.⁷ A lakáspiac kiemelkedő részét képezi a

⁴ Matolcsy György: Európai otthonteremtési program, kutatási záró tanulmány. Növekedés Kutató Intézet, Budapest 2011. 44. o.

⁵ KSH: A második világháború után 1949-ben volt a lakásépítési mélypont, ami azt jelentette, hogy ebben az évben összesen 13251 új lakás épült. Ezzel szemben a 2008-as válságot követően a lakásépítési hullám tovább zuhant és 2013-ban elérte az addigi közel száz éves mélypontot. Ebben az évben 6228 darablakással építettek kevesebbet, mint 1949-ben.

⁶ A lakásépítési támogatásokról szóló 256/2011. sz. kormányrendelet, Az otthonteremtési kamattámogatásról szóló 341/2011 sz. kormányrendelet, a 1331/2011 számú kormányrendelet.

⁷ KSH: Statisztikai Tükör 2015. 54. sz. 1. o.

gazdaságnak és az éves GDP akár 10%-át is kiteheti, továbbá a lakásépítésekbe bevont munkaerő a foglalkoztatottak akár 20%-át is elérheti. „Egy jól megkomponált lakáspolitikával az ország gazdasága is erősebbé válhat és jobban teljesíthet. Bizonyos európai országokban a gazdasági növekedési ráta szorosan összefügg a lakásszektor fejlődésének dinamizmusával.”⁸

Az 1949. évi XX. törvényben, azaz a Magyar Köztársaság Alkotmányában nem található konkrét rendelkezés a lakhatáshoz való jogra vonatkozóan. Mindez csak érintőlegesen van megfogalmazva az Alkotmányban⁹ összegezve a szociális biztonság fogalma alatt, mint az épített környezet védelme, a legmagasabb testi, szellemi egészséghez való jog kapcsán. Ezek természetesen alapjai a lakhatáshoz való jognak, de explicit deklarálása a törvény szövegéből kimaradt. A kérdés fontossága és aktualitása miatt, az Alkotmánybíróság is állást foglalt az ügyben,¹⁰ mely szerint a megélhetési minimum garantálásából nem vezethető le a lakhatáshoz való jog, ebből kifolyólag az államot nem terheli kötelezettség ezzel kapcsolatosan. A döntés értelmében a lakhatáshoz fűződő szociálpolitikai döntések opcionálisok a kormányzatok számára.

A lakhatáshoz való jog szempontjából a korábbi Alkotmányhoz képest az új Alaptörvényünk hatalmas előre lépésnek mondható, hiszen de facto deklarálásra került benne, mint szociális alapjog. Alaptörvényünk XX. cikkének első bekezdése kimondja: „(1) Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”¹¹

Az új Alaptörvény 2011. április 18-ai elfogadásával gyakorlatilag a megfelelő lakhatáshoz való jog, mint második generációs szociális jog, integrálásra került a legmagasabb jogforrásba. Ez egyfajta szociális biztonságot nyújt a lakosságnak, ugyanakkor ez még csak elméleti síkon realizálódik. Ahhoz, hogy ez valóban helytálló lehessen és ne csak üres szavak legyenek, meg kell tölteni tartalommal, amelyet az aktuális kormánynak kell véghezvinnie. Nyilvánvaló, hogy a támogatások és konstrukciók igénybevételéhez az állam is követel bizonyos elvárásokat, amelyeknek mint feltételeknek meg kell valósulnia az igénybevételhez kapcsolódva. „A rendelkezés egyszerű nyelvtani értelmezéséből nyilvánvaló, hogy az alkotmányozó csupán államcél és nem alkotmányos alapjogot kívánt

⁸ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Lakhatás és regionális politika” 2007/C161/03, 1.4.1.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52007AE0407> (2016.03.01.)

⁹ Magyar Köztársaság Alkotmánya 70/E § (1-2) bek.

¹⁰ 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, Közzétéve a Magyar Közlöny 2000. évi 109. számában.

¹¹ Alaptörvény XXII. cikk (1).

rögzíteni.”¹² A megállapítást is alátámasztja az Alaptörvényben megfogalmazott „törekszik” szó, amely nem konkrét célt jelöl, hanem irányt, amely felé kellene haladni.

Érdekességgént meg kell említenünk, hogy az Európai Unió (EU) nem deklarál sehol részletes szabályokat a lakástámogatásokra vonatkozóan, inkább alapjogi aspektusból közelíti meg a kérdést. A lakáspolitikával kapcsolatos kérdésköröket elsődlegesen a tagországokra bízva, így azoknak kell kidolgozniuk saját politikájukat. Ehhez természetesen az EU bizonyos forrásokat rendelkezésre bocsájt, melyből lehet finanszírozni a lakáspolitikai egyes kiadásait. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság így fogalmazott: „Az EGSZB kiemeli annak aktuális jelentőségét, hogy az EU tizenkét új tagállama teljes mértékben kiaknázza azt a lehetőséget, hogy a strukturális alapok forrásait a lakhatási körülmények javítására használja fel”¹³

A lakhatáshoz való jog lényege és érvényesülése a megfelelő kínálatához való jog. Ezen alapjog továbbiakban a megfizethető lakáshoz jutás kérdésére bontható le. Itt fontos megjegyeznünk, hogy pont ezt az elemet emeli/emelték ki például a magyar kormányzat(ok). A rendszerváltás óta eltelt időszakban mindegyik magyar kormány valamilyen szinten azon dolgozott, hogy azt kérdéskört körbejárja, hogy miért is lehet megfizethetően lakáshoz jutni. Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés is elismeri a jogot a lakástámogatásokra:

„A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elégséges pénzeszközökkel.”¹⁴

A magyar lakáspolitikai fejlődése és alakulása mellett érdemes szemügyre venni más országok otthonátámogatási konstrukcióit is.

„Mindenütt, szerte a világon a fejlett országokban – alapvetően szociális megfontolásból – az állam különböző mértékben és eszközökkel támogatja a lakhatást. A kormányok ugyanakkor többnyire támogatásban részesítik a lakásvásárlásokat is, s ezzel a magatartásukkal pedig jelentős mértékben befolyásolják magát a lakáspiacot is.”¹⁵

¹² Juhász Gábor: Államcélok, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. Esély 2015. 1. sz.

¹³ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Lakhatás és regionális politika”. 2007/C161/03, 1.4.1.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52007AE0407> (2016.03.05.)

¹⁴ Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról, II. rész, II. 94. Cikk.

¹⁵ Mádi László: A lakáspolitikai-otthonteremtés... 20. o.

A globalizálódás következtében, a kitáguló munkakörök és a világszerte szétszóródott vállalatok miatt az emberek sokat költöznek egyik helyről a másikra, maguk mögött hagyva régi lakóhelyüket. Külföldön, Európa szerte nagyon elterjedt megoldás, hogy az emberek bérlakásokban élnek, ezzel is elősegítve a mobilitásukat, a röghöz kötöttséggel szemben.

A bérlakás rendszer megvalósulását többféleképpen is ki lehet vitelezni, például Németországban privát fenntartás keretei között működnek, de vannak, amelyeket a helyi önkormányzat támogat, költségtérítés ellenében és olyanok is vannak, amelyeket nonprofit társaságok üzemeltetnek. Az utóbbi két esetre kiváló példák: Ausztria, Svédország, Anglia, Dánia és Hollandia.

Magyarországon a lakók 90%-a saját tulajdonú lakásban él, ezzel szemben az EU 28 tagországában a lakóknak csak 70% körüli aránya él saját tulajdonú ingatlanban, a fennmaradó hányad pedig a különböző formákban megvalósuló bérlakásszektor által kínált ingatlanokban lakik.¹⁶ A számokból is jól kivehető, hogy hazánkban a bérlakásszektor arányaiban nem annyira elterjedt lakhatási megoldás, mint Európa másik országaiban. Magyarországhoz hasonlóan alakulnak a bérlakások arányszámai a volt szocialista országokban is, hiszen a korábbi állami kézben lévő ingatlanok a privatizáció hatására magánkézbe kerültek, ezzel is szűkítve a társadalom azon rétegét, akik bérlakásokban gondolkodnának. A bérlakásokra irányuló fejlesztésekkel és a rendszer újbóli kiépítésével kapcsolatosan a közvetlen piacélénkítés alcím alatt foglalkozom tovább.

A konkrét lakástámogatásokra vonatkozóan jelentősebb intézményi rendszer alakult ki a 18. században külföldön.

A lakástakarék pénztárak, lakáskasszák megjelenése 1775-re tehető, amikor Angliában, Birminghamban megalapították az első ilyen intézményt. A fejlődésre jelentős hatást gyakorolt a német piac kiépülése, melynek hatására 1885-ben a mai Németországban is megjelent az első ilyen pénztár.¹⁷

A német Bauspar egy, a hitelintézetektől elkülönülten, zártkörűen működő takarékosági megoldás. Kelet-Európában a rendszerváltásokat követően hirtelen elterjedt a német modell és az emberek által közkedvelt lakástakarékosági formává vált. A működési elvéből adódóan csak a tagok által befizetett lakástakarékosági betéteket helyezik ki hitelbe, ezzel is függetlenítve magukat a tőkepiaci folyamatoktól. 1970-ben Franciaországban egy alternatív rendszert hoztak létre (Epargne Logement), amely nyílt alapokon működött és a nem szakosított intézmények által kínált konstrukciókon keresztül egy lakáscélú megtakarítási bankszámlán valósult

¹⁶ KSH: Társadalmi helyzetkép 2010. 4. o.

¹⁷ Szondi Ildikó: Lakástakarék-pénztárak Magyarországon. Kiadja a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága. Szeged 1999. 4. o.

meg.¹⁸ Az állam a lakás-takarékpénztárakon keresztül közvetetten a pénzügyi közvetítő rendszeren keresztül nyújt támogatásokat az ingatlanpiac élénkítésére. Alapvetően a takarékpénztári hozam elmarad a kereskedelmi bank által kínáltétól, de az állami támogatás révén a lakás előtakarékosági betétek hozama igen kedvező. Hazánkban az állam az évi befizetések után további 30%-kal járul hozzá a betétesek pénzalapjához, ami nemzetközi összehasonlításban is magasnak mondható. Európában a lakás-takarékpénztárak főleg a németajkú területeken nagyon felkapott, tekintve a német modell alakulására, de már az egész világon különböző lakás-takarékpénztárak terjeszkedésének köszönhetően elérhetőek ajánlataik, köztük hazánkban is.¹⁹

A közösségi szemléletű, lakásfinanszírozással foglalkozó szervezetek a building societies, a német lakás-takarékpénztárak mellett szintén nagyon felkapottak Angliában, Portugáliában. Alapvetően a megtakarítási közösségek csak Angliában 25 millió tagot számlálnak.²⁰ A 19. századtól kezdve szerves részét képezték a betétes angol emberek mindennapjainak.²¹ Mindent összevetve az egyik legfőbb lakásfinanszírozási formaként jelenik meg külföldön a lakás-takarékpénztárak rendszere.

Sajnálatos módon a világ és annak gazdasága nem feketén fehérén működik, így egyéb nehezítő körülményekkel is számolni kell, amelyeknek következtében a lakástámogatások és a lakáspiac helyzete is árnyaltabbá válik. A gazdasági válság nem újkeletű probléma, hiszen a korábbi századokban időszakonként visszatérően újra és újra találkozhatott jó néhány emberrel. Ezek közül a legjelentősebbek az 1929-es, az 1987-es és természetesen a 2008-as volt.

Az informatikai rendszerek robbanásszerű fejlődésének köszönhetően a '90-es évek végén és a 2000-es évek elején megjelent a derivatívának nevezett pénzügyi termék, amely instabillá tette a pénzügyi piacot. 2000-től kezdve megindult az értékpapírosítás, melynek alapját a pénzügyi szektor lobbistái fektették le azzal, hogy törvénybe iktatták a derivatívák szabályozásának tilalmát.²² Az értékpapírosítás következtében megnöttek az alacsony minőségű hitelek száma. Azonban a több ezer különálló hasonló hitelt komplex derivatívákká gyúrták össze, hogy úgynevezett biztosítékkal védett

¹⁸ GVH: A lakás-takarékpénztári piac versenyszempontból, 2011. május 19. 19-20. o.

¹⁹ Lakás-takarékpénztárak: Bausparkasse Schwäbisch Hall AG, Wüstenrot Holding AG, Generali Providencia Biztosító, Fundamenta.

²⁰ HM Treasury: The future of building societies. 2012. július, 5. o.

²¹ Luke Samy: The building society promise: building societies and home ownership 1880–1913. University of Oxford, Discussion Papers in Economic and Social History Number 72, October 2008.

²² [Http://www.cftc.gov/files/ogc/ogchr5660.pdf](http://www.cftc.gov/files/ogc/ogchr5660.pdf) (2016.03.05.)

tartozásokat (Collateralized Debt Obligation, CDO) kapjanak, ezért a különböző hitelminősítő intézetektől a legmagasabb hitelminősítést a „AAA” minősítést kapták meg. 2005-fele már tisztán látszódott, hogy egy hatalmas pénzügyi buborék képződött az elszabadult CDO-k miatt. A piac kitűnő mennyiségű és minőségű, biztos hitelt kínált az emberek számára. Mindenki hitelt akart felvenni, hiszen a bankok minimális önerőt írtak elő. Az USA-ban a központi bank elnökének volt meg az a lehetősége, hogy az elszabadult hiteleket, azaz a hitelezési éhséget szabályozza,²³ de ezzel a privilégiumával nem élt. A szinte feltétel nélküli hitelezések következtében, aki akarta annak volt pénze, hogy lakást vásároljon, tehát megnőtt a kereslet, melynek hatására az ingatlanárak is feljebb szöktek. A pénzügyi szektor fellendítette az építőipart, az meg közvetlenül a munkaerőpiacot. A probléma már ott látszódott, hogy a befektetési bankok is kölcsönöket vettek fel, hogy jelzálogokat vásárolhassanak a CDO-khoz. A művelet a tőkeáttétel néven ismert pénzügyi jelenségen bukott el, hiszen a bankoknak a saját tőkéje meg sem közelítette a felvett hitelek értékét. Mindössze időre volt szükség, hogy mikor fognak bedőlni a bankok. Több neves közgazdász is figyelmeztette a világot - köztük Nouriel Roubini²⁴ és az IMF vezető közgazdásza Raghuram Rajan²⁵ is-, hogy a pénzügyi szektor által létrehozott buborék ki fog pukkadni, ezzel romba döntve a gazdaságot. 2008-ban a világ két vezető bankja csődbe ment, a Lehmann Brothers és a Marill Lynch.

A buborék szétdurrant, a hitelezési rendszer bedőlt, a recesszió felgyorsult. Az emberek elvesztették a munkájukat, ezáltal nem tudták fizetni a hiteleiket, kilakoltatták őket és az ingatlanpiac telítetté vált.

Válság esetén, esetünkben a lakáspiacon, telítettség keletkezett, az embereknek nem volt elég pénzük, hogy ingatlant vásároljanak, továbbá a hitelpiac is bedőlt.

Ebben a helyzetben mit lehet tenni? A Say-dogmából²⁶ következne, hogy az emberek megtakarítják pénzüket és azt bankokba helyezik, amelyek megfelelően befektetik azt. A 2008-as válság következtében a bankok elvesztették a betétesek bizalmát, hiszen pénzeiket felhasználva kockázatos befektetésekbe kezdtek. A dogma értelmében minden kínálat megteremti a maga keresletét. Jelen esetben ez a dogma sehogy sem helytálló, hiszen az

²³ Home Ownership and Equity Protection Act of 1994, 15.usc 1601 note., sec 155 regulation. <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2009-title15/html/USCODE-2009-title15-chap41.htm> (2016.03.10.)

²⁴ Nouriel Rubini: Why central banks should burst bubbles 2006.

[http://web-](http://web-docs.stern.nyu.edu/salomon/docs/crisis/Bubbles%20and%20Monetary%20%20Policy%20%20Roubini.pdf)

[docs.stern.nyu.edu/salomon/docs/crisis/Bubbles%20and%20Monetary%20%20Policy%20%20Roubini.pdf](http://web-docs.stern.nyu.edu/salomon/docs/crisis/Bubbles%20and%20Monetary%20%20Policy%20%20Roubini.pdf) (2016.03.10.)

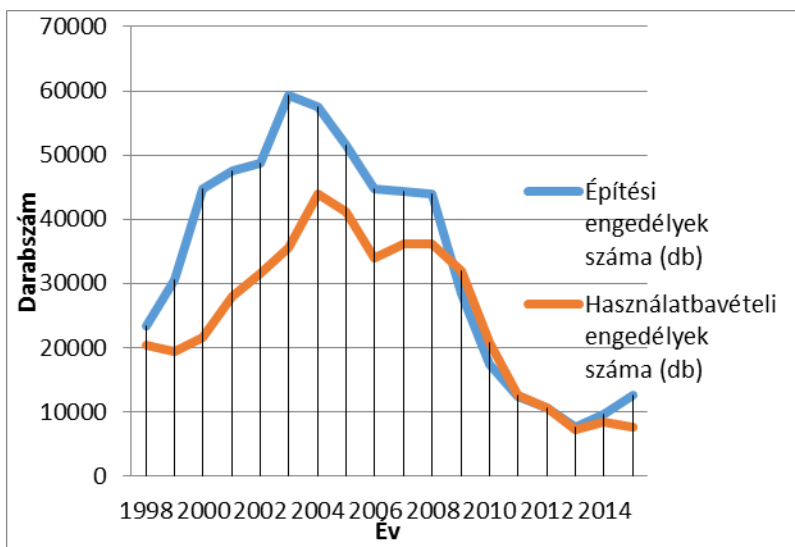
²⁵ Raghuram Rajan: Has financial development made the world riskier? 2005. <http://www.nber.org/papers/w11728.pdf> (2016.03.10.).

²⁶ Jean-Baptiste Say: *Traité d'Économie Politique*. Párizs 1803.

ingatlanpiacon van kínálat, de elenyésző mennyiségű a kereslet. Az építőipar történelmi mélypontra süllyedt, ahogyan erre már korábban is utaltam, továbbá a bedőlt hiteltulajdonosok miatt, a piaci telítettség következtében az ingatlanárak is zuhantak és infláció következett be.

A keynesi elmélet²⁷ szerint az állam pótlólagos keresetet támaszthat, betöltve ez által a kereslet és a kínálat közötti űrt, de ugyanakkor figyelni kell arra is, hogy a meglévő árumennyiség (jelen esetben az ingatlan) ne növekedjen. Ezt a módszert alkalmazta F.D. Rooseveltnél is az 1929-es gazdasági világválság után, a válságkezelő programja (New Deal) keretei között az USA-ban.

Válság esetén, de akár egy kiegyensúlyozott gazdasági időszakban sem szabad elhanyagolni az állami szerepvállalás mértékét a gazdasági piacok alakításában. Az állam a fiskális politika eszközeivel szabályozni tudja a kínálat után érdeklődő kereslet mennyiségét. A lényeg, hogy ne csak szabályozza, hanem teret is nyújtson a potenciális keresletnek. A 2000-es években a sikeres lakáscélú állami támogatások hatására az emberek saját ingatlant szerettek volna vásárolni. Ehhez ideálisak voltak a magas minőségű devizahitelek, melyeknek segítségével az emberek saját ingatlanhoz tudtak hozzá jutni. A gazdasági buborék kipukkadásáig ennek a két eszköznek a segítségével az ingatlanpiac szárnyalt, amelyet tökéletesen be lehet mutatni a kiadott építési engedélyek, valamint a használatbavételi engedélyek számával.²⁸



(saját szerkesztés, KSH adatok)

²⁷ John Maynard Keynes: The General Theory of Employment, Interest and Money. 1936.

²⁸ Szilovics Csaba: Stabilitás és kiszámíthatóság a természetes személyek adóztatásában, A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. II. kötet, 815. o.

A vonaldiagram a magyarországi engedélyeztetések alakulását ábrázolja és tökéletesen leolvasható róla, hogy a gazdasági buborék szétrobbanása után az ingatlanpiac forgalma is közel harmadára visszaesett.

Ilyen válság után az államnak feltétlenül be kell avatkoznia, hogy stabilizálni tudja a piacot. A T/4730²⁹ törvényjavaslatban, amely a 2016-os költségvetési évről szól, 104 milliárd forint volt előirányozva a lakástámogatási rendszerre. Így önmagában hatalmas összegnek tűnik, de ebből jelentős részt továbbra is a devizahitelek megmentésére kell felhasználni.³⁰

Az állam célja, hogy az ingatlan iránti keresletet újra felélénkítse. Az emberek teljes önerőből nem tudnak beruházni egy ingatlan megvásárlásába, ezért az államnak pénzt kell ebbe a szektorba csoportosítani. Álláspontom szerint ezt kétféleképpen történhet meg: közvetve vagy közvetlenül.

Jelenleg Magyarországon a közvetett lakástámogatási rendszer érvényesül, amely szorosan összekapcsolódik a népességnövekedés tudatos tervezésével. Ezek szerint a közvetett alatt azt kell érteni, hogy az állam a magánszemélyeken keresztül próbál pénzt juttatni a rendszerbe, remélve az ingatlanpiac élénkülését. Az EU tagállami versenyszabályok alapján³¹ ez a módszer összeegyeztethető a belső piac alakulásával és azt nem hátráltatja. Tekintve, hogy ez a támogatás szociális lepelbe van csavarva és költségvetési támogatásként funkcionál, így az nem érinti diszkriminatívan a belső piaci helyzetet. Az ingatlanpiac stabilitása amellet, hogy nemzeti szinten mozog, egy közös európai kíváncsolom³² is, melyet a tagországoknak minden erejükkel támogatniuk kell. Az új lakásépítések mellett, a lakás rehabilitációra is oda kell figyelni a környezettudatosság jegyében. Jelenlegi kormányunk egy jól kitaposott utat követ, aminek ugyan nincs még a régmúltba nyúló története, de a 2000-es évek elején/közepén lehetett érezni a gazdaságélénkítő hatását. Jelenleg is a gazdasági élénkítés a cél, hiszen történelmi mélypontról kell felhúzni az ingatlanpiacot.

Az állami lakástámogatási rendszer által kitűzött célok eléréséhez kiemelt közérdek fűződik, így a magánszemélyeknek juttatott közvetlen támogatásoknak is a közérdeket kell szolgálniuk. A támogatási rendszernek helyzetbe kell hoznia a családokat, hogy lakáskörülményeiken javítani tudjanak.³³

A leghatékonyabb közvetett piacélénkítő eszköz az egyösszegű vissza nem térítendő lakástámogatási kedvezmény, amelynek a ma igényelhető összege, a három gyermekes családok esetében maximális 10 millió forint. Hatalmas

²⁹ Később: 2015. évi C. törvény Magyarország 2016.évi költségvetéséről

³⁰ Habitat for Humanity Magyarország: A 2016-os költségvetés lakhatási szempontból, 3. o.

³¹ 2012/C 326/01 AZ Európai Unió Működéséről szóló Szerződés: EUMSZ 107. cikk

³² European Commission: 2011/0275 (COD), Brüsszel, 2011.10.06.

³³ Nemzetgazdasági Minisztérium: Otthonteremtési stratégia, szakmai vitairat. 2011. május 6. o.

összegekről van szó, amelyből már önmagából lehet egy ingatlant vásárolni annak fekvésétől függően. Magában a rendszerben viszont szemet szúr az a tény, hogy a lakásvásárlási kedvezmény mértéke a nevelt gyermekek számával növekszik.

Mi a helyzet azokkal, akiknek nem lehet gyermekük és nem akarnak örökbe fogadni? Itt ütközik az ki, hogy ez a rendszer egy szociálpolitikai jelenséggel, a népességnövekedés mesterséges támogatásával leplezi a valódi intézkedés célját.

Véleményem szerint az lenne a lényeg, hogy az állam mindenkit segítsen a lakásvásárlásban, ezáltal is ösztönözve a vásárlási hajlamot.

Othonteremtés lévén nagyon nehéz meghatározni azt, hogy társadalompolitikát vagy gazdaságpolitikát tart az állam szem előtt. Ugyanakkor érdemes lefektetni e politika lényegét, hogy szociális vagy piaci célokat követ.

Jelenleg az Orbán-kormány karöltve próbálja vezetni e kettős célt egy közös úton, de mindenképpen el kellene gondolkodni azon, hogy mi is az igazi cél. A szociálpolitikai oldal vizsgálatába nem mennék bele, hiszen dolgozatomnak nem célja, de azt feltétlenül szükségesnek tartom kiemelni, hogy ahhoz, hogy valaki élni tudjon a lakásépítési kedvezménnyel elengedhetetlen egy alaptőke, amelyhez igényli a támogatást. A jelenlegi támogatási rendszert korábban szocpolnak, azaz szociálpolitikai kedvezménynek nevezték. 1994-ben az elnevezést megváltoztatták lakásépítési kedvezményre, mellyel egyértelművé vált, hogy mely célokat is képviseli ez a támogatási rendszer. A hangsúly a szociális oldalról áthelyeződött a tényleges lakástámogatások oldalára.³⁴ Jelenleg egy igen frappáns mozaikszóval illetik a rendszert, amely a Családi Otthonteremtési Kedvezmény (CSOK) kifejezést takarja. A nagy kérdés az, hogy ez az új elnevezés milyen politikai irányokat takar, mi az állam célja ezzel, családok támogatása vagy a lakáspiac stabilizálása.

Az általam végig gondoltak alapján a szegényebb családok nem tudják majd kihasználni ezt a támogatást, csak abban az esetben, ha rendelkeznek valamennyi induló tőkével vagy hitelképesnek minősítik őket. Ennek következtében ezt a fajta lakáspiac élénkítési stratégiát nem tartom a leghatásosabbnak, hiszen ez elsődlegesen szociális támogatásnak tudható be, nem pedig egyértelmű lakáspiac-orientált megoldásnak.

A közvetett megoldáson belül egy további opcióként felmerülhet bizonyos nem közvetlen juttatások esete is. Az államháztartás lemondhat bizonyos öt megillető juttatásokról, amelyek ugyan csökkentik az államkassza bevételeit, de hosszú távon növelhetik is azt más bevételeken keresztül. A

³⁴ Hegedüs József: Lakáspolitikai és társadalmi kirekesztődés – az elmúlt 20 év lakáspolitikai tanulságai.

vagyonszerzési illeték összegének leszállítása mellett közvetlenül piacélénkítő lehet az általános forgalmi adó (Áfa) csökkentése is. Ebben az esetben bizonyos termékek másik adókulcsba sorolása jelentősen növelheti a keresletet, hiszen az adó mértékének csökkenésével elméletileg a vételárnak is csökkennie kell. Az állam ekkor szintén közvetve van jelen az Áfa csökkentéssel érintett szektort esetében, hiszen a kivitelezés már az emberek feladata, de az állam egy központi adó csökkentésével próbál segíteni. Ugyanakkor ennél a megoldásnál figyelembe kell venni az EU-s kötelezettségeket, és csak azok keretei között lehet változtatásokat eszközölni. Erre az opcionális megoldásra a későbbiekben külön részletesen ki fogok térni.

A közvetett megoldás alkalmazása több kérdést is felvet, mint például az állami ellenőrzés rendszerét, az igénylés menetét, vagy épp a megvalósulás hatékonyságát is.

A pótlólagos kereslet által megvalósuló állami beavatkozás másik formája a közvetlen állami befektetés. Ennél a megvalósulásnál az állam nem iktat közbe további szereplőt, mint a közvetett megoldásnál, tehát nem a magánszemélyeken keresztül próbálja feltámasztani a keresletet, hanem saját kézbe véve az ügyet, maga hajtja végre azt. Véleményem szerint ennek az eshetőségnek a megvalósulási formája nem más, mint a bérlakás program. Mindenképpen szeretném hangsúlyozni, hogy nem szociális- és szükséglakásokra gondolok, hanem egy olyan rendszerre, amelyet bizonyos feltételek mellett bármelyik magyar állampolgár igénybe tudna venni. Ezáltal a költségvetési támogatás a lakásállomány bővítésére, fiatalítására és fenntartására terjedne csak ki. A szakirodalom ezt a fajta támogatási megoldást objektum támogatásának, azaz *aide á la pierre*-nek nevezni.³⁵

A bérlakás kérdése Magyarországon nem újkeletű fogalom, hiszen a közelmúlt történelmében a rendszerváltásig meghatározó eleme volt a magyar lakáskultúrának. A szocializmus idejében bevett szokás volt, hogy az emberek nem saját tulajdonú ingatlanjukba, hanem állami kézben lévő ingatlanban, bérleti díj ellenében laktak. A '90-es években a privatizáció következtében az állami ingatlantulajdon közel 90%-a került át magánkézbe. A privatizálás lehetőségének megjelenésekor, akik addig állami bérlakásban éltek, alacsony összegért megvásárolhatták azt az államtól.³⁶ A szocializmus óta hazánkban nem túlságosan felkapott lakástámogatási lehetőség a bérlakás-hálózat kiépítése, bár önkormányzati szinten most jelen van a mindennapokban (például: Budapest VIII. kerület: Corvin- Szigony projekt lakáscsere program; Budapest XIII. kerület önkormányzati bérlakás-építési

³⁵ Rostás Zoltán: Fejezetek az építésgazdaságtanból. 4. fejezet: A lakáspiac. 16. o.
http://www.ekt.bme.hu/EpGazd/epgaz4_lakas.pdf (2016.03.10.)

³⁶ 1993. évi LXXVIII. törvény 45.§.

program), de többségük határozottan szociális célokra fenntartva. A Széchenyi- Tervben³⁷ volt utoljára egy központilag szervezett erre irányuló nagyobb kezdeményezés, de a kormányváltást követően ez gyorsan elsorvadt. A pótlólagos kereslet közvetlen megtestesülése hosszútávon jótékonyan hathat az államháztartásra. Az állami bérlakások építésével az állam az erre szánt összeget kvázi befektetésként helyezi a lakáspiacba. Abban az esetben, ha veszteséges lenne, a karbantartás és a fenntartási költségek jelentősen megterhelnék az állam költségvetését, egy újabb privatizációs hullámot indítva magánkézbe adhatná az ingatlantulajdont. A tényleges keresletet az állam egyszerűbben tudná ezzel a megoldással szabályozni, mint a közvetett keresletélénkítéssel. A telített piacon az állam a kínálatot befektetésként felvásárolná és közvetítőként bérleti szerződéssel a társadalom számára elérhetővé tehetné.

Ebben az elgondolásban a Say-dogma máris értelmet nyer, hiszen a kínálatnak meglenne a megfelelő kereslete. Tökéletes példa erre a bajba jutott devizahitelek megmentésére hozott otthonvédelmi program,³⁸ amikor az állam a devizaválság miatt bedőlt hitelek lakásait megvásárolta, majd az egykori tulajdonosok helyébe lépve bérleti jogviszonyt alapított velük. Az államháztartásra nézve eleinte nagyobb kiadásnak tűnhet bizonyos számú ingatlan felvásárlása vagy épp új épületek megépítése, de hosszútávon egy jól felépített rendszer alapján az állam egy biztos forrású bevételre tenne szert a bérleményért cserébe kapott összegből. Továbbá a közvetlen lakásépítési program esetén tényleges hatást gyakorolhatna az állam a GDP emelkedésére, hiszen ezzel jelentősen fellendítené az építőipart és ez által a munkaerőpiacot is.

Szeretném kiemelni, hogy szociális bérlakás-program jelenleg is működik hazánkban a rászoruló hátrányosabb családok részére, de e javaslatom egy országos bérlakás rendszer kiépítésére irányulna, amely első sorban gazdasági szempontokat tükrözne, és szolgáltatási szinten jelenne meg a társadalomban.³⁹ A mai rohanó világban a mobilitás sokszor nagyon fontos szempont főleg a fiatalok és bizonyos családok szempontjából,⁴⁰ akik egy jobb állás lehetősége vagy a környezetváltozás miatt gyakran költöznek egyik helyről a másikra. Ezzel a lehetőséggel az állam meg tudná könnyíteni a társadalom bizonyos rétegének a helyzetét, hogy egy kiszámítható rendszerben, esetlegesen a magánszektorbeli bérlakások piaci ára alatt kínált

³⁷ Farkas János – Hegedüs József – Székely Gáborné: „Lakáshelyzet, lakástámogatások, 1999-2003.”: Társadalmi riport. Budapest 2004. 191. o.

³⁸ A Nemzeti Eszközkezelő Társaság feladata volt, hogy 25000 ingatlant vásároljon meg.

³⁹ Maráczai Zsolt: Bérlakásépítés Magyarországon. Polgári Szemle 2010. október, 6. évf. 5. sz.

⁴⁰ Horváthné Kőkény Annamária – Mátó Netta: Állami részvétel az otthonteremtésben. *Economica* 2011. 11. sz. 47. o.

jól kiépített hálózattal kínálatot teremt. Arról nem is beszélve, hogy ezáltal csökkenne a fekete lakáskiadás a magánszektorban, és a különböző közbevételek ténylegesen eljutnának az államháztartásba.

Európában divatosnak mondható a bérlakások építése és kivitelezése. Szlovákiában a bérlakások aránya az ingatlanpiacon 10% felett mozog és csak 2014-ben 2000 új állami bérlakás épült. Ezzel szemben Ausztriában ez a megoldás négyszer olyan kedvezőbb, mint Szlovákiában, hiszen itt az arány már 40% körül mozog. Bécsben, egy magasabb kategóriás bérlakásért havonta, négyzetméterenként akár 9 eurót is elkérnek.⁴¹ Németországban és Hollandiában nonprofit lakásépítő szervezetek működtetik a bérlakás rendszert, akik a hasznot visszaforgatva növelik az ingatlan állományt.

A fent leírtak alapján tisztán látható, hogy az államnak milyen lakástámogatási, otthonteremtési lehetőségei vannak. Nyilvánvaló, ezek a megoldások egy kiegyensúlyozott gazdasággal, és lakáspiaccal rendelkező országban is tökéletesen működnek, de hazánk esetében szükségesnek tartottam ezek levezetését a pótlólagos kereslet elméletéből.

Korábban már utaltam egy igen hatékornak mondható közvetett piacélénkítő megoldásra, amely nem más mint, a hozzáadott értékadó csökkentése és minimalizálása az ingatlanpiac tekintetében. Az általános forgalmi adó (Áfa) egy olyan közbevételei forma, amely közvetlenül jelen van az emberek mindennapjaiban, ugyanakkor rejtve is marad a fogyasztó számára, mert az általában nem tudja, hogy a végtermék mekkora részét teszi ki az adó.⁴² Összfázisú és hozzáadott értékadóként egy termék előállításától egészen a fogyasztóhoz való jutásig minden egyes fázisban felszámításra kerül. Ez az építőiparban sincs másképp, hiszen az építőanyagoktól kezdve, egészen az értékesítésig végig jelen van a folyamatban. Magyarországon, a hatályos Áfa törvény⁴³ alapján három kulcsos Áfa rendszer működik, melyben az építőipar a 27%-os normál Áfa kulcsba tartozik/tartozott. Ebben a felvetésben jelenleg nagyon aktuális a kérdés, hogy jelen időben vagy múlt időben beszélünk-e az építőipari szektorban az Áfa mértékéről. 2015 végén az Országgyűlés megszavazta,⁴⁴ hogy 2016. január 1. napjától kezdődően kedvezményes 5%-os adómértékkel adóznak az Áfa tv. 86. § (1) bekezdés ja)

⁴¹EURES AMS Österreich: Leben und Arbeiten in Österreich. 2015
http://www.ams.at/_docs/eurepubl_de_15.pdf (2016.03.10.)

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/wohnen/wohnenkosten/079261.html (2016.03.10.)

⁴² Ercsey Zsombor: Az Sza- és az Áfa szabályozás igazságossága a magyar adórendszerben. Doktori értekezés, Pécs 2012. 19. o.

⁴³ 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról.

⁴⁴ 2015. évi CCXII. módosító törvény 23-25.§.

vagy j) b) alpontja alá tartozó lakóingatlanok értékesítései.⁴⁵ Továbbá az új otthonteremtési programban, a 16/2016-os kormányrendelet 68-70. szakaszban lefektetésre került, hogy a természetes személy által épített lakóingatlan bekerülési költségéből, valamint az építési telek árából származó általános forgalmi adót, a hitelintézettel megkötött támogatási szerződés után 5 millió forintig vissza lehet igényelni. Fontos kiemelni, hogy ez a kormányrendeletet nem az Áfa alanyoknak írták ki, hanem bármely magánszemélynek, aki a jogszabályban előírt keretek között építkezik. Mind a két jogszabályi rendelkezés időbeli hatálya határozott időre szól, tehát csak 2019. december 31-ig hatályosak. A két jogszabályban meghatározottakon kívül az építőiparra jelenleg is a normál adókulcs, azaz 27%-os Áfa vonatkozik. Tekintve, hogy országunk tagja az Európai Uniónak, így célszerű megvizsgálni az Unió jogszabályait, tekintettel arra, hogy minden egyes tagállamnak implementálnia kell a hazai joganyagba. Ennek tükrében fontos megvizsgálni az Áfára vonatkozó szabályokat.

Az Európai Közösségben, a gazdasági együttműködés jegyében, 1977-ben elfogadták a 6. áfa irányelvet,⁴⁶ amely részletesen kifejti a Közösség állásfoglalását a kérdésben. Az irányelvben megfogalmazottak alapján minden tagország 3 kulcsos Áfa rendszert alkalmazhat, melyben egy normál kulcsnak kell lennie, amelynek mértéke nem lehet kisebb 15%-nál, és további két kedvezményes kulcsot is lehet alkalmazni. Az irányelv taxatív felsorolja a kedvezményes adókulcsos termékek, és területek elemeit, melyben a lakáspolitikához kapcsolódóan a szállásnyújtás kategóriája áll a legközelebb. Ám ennek nem képezi részét az ingatlanépítésre vonatkozó kedvezményes adókulcs. A problémát részben a 2006/112/EK rendelet 98. cikke oldja fel, amely engedélyezi a szociálpolitikai megfontolásból épített lakásokra a kedvezményes Áfa kulcsot.⁴⁷ Az EU Alapjogi Chartájának 34. cikkelyének 3. bekezdése alapján a szociális indíttatású lakástámogatások a szegénység leküzdésére alkalmazhatóak: „A társadalmi kirekesztés és a szegénység leküzdése érdekében az Unió – az uniós jog, valamint a nemzeti jogszabályok és gyakorlat által lefektetett szabályokkal összhangban – elismeri és tiszteletben tartja a jogot a tisztességes megélhetést célzó szociális támogatásra és lakástámogatásra mindazok esetében, akik nem rendelkeznek az ehhez elegendő pénzeszközökkel.”

Az EUMSZ 288. cikke alapján, amely korábban a Római szerződésben is megjelent, az unió által alkotott rendeletek általános hatállyal bírnak, és minden egyes tagországnak alkalmaznia kell. Ezzel szemben a hozzáadott

⁴⁵ Olyan lakóingatlanok értékesítése, amelyek összes hasznos alapterülete nem haladja meg a 150 (több lakásos lakóingatlanban kialakított lakások esetén), illetve a 300 négyzetmétert (egylakásos lakóingatlan, családi ház).

⁴⁶ 77/388/EC.

⁴⁷ 2006/112/EK, III. melléklet 10. pont.

értékadóra vonatkozó irányelv, rendelet megsértése miatt nem egyszer indult kötelezettségszegési eljárás a tagországokkal szemben.⁴⁸ A közelmúltban lakásépítéssel és felújítással kapcsolatosan kötelezettségszegési eljárást indítványozott az Európai Bizottság⁴⁹ az Egyesült Királysággal szemben, mert a britek kedvezményes Áfa-körbe vonták az energiatakarékos építőelemek beépítését, amely még a 2006/112/EK rendelet értelmében sem sorolható a normál Áfa-körön kívül. A Bíróság indoklása szerint a brit döntés nem szociálpolitikai aspektusból származott, hanem a magánlakások felújításának és korszerűsítése kapcsán született.⁵⁰ A példa alapján is látható, hogy az adott tagország hozzáadott értékadóval kapcsolatos döntésében nincs megfelelő szociálpolitikai elem, az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást fog kezdeményezni ellene.

A jelenleg hatályos két magyar jogszabály közül egyik sem egyértelműen szociálpolitikai indíttatásból keletkezett, hiszen nem a szegénység leküzdése a céljuk, hanem az építőipar és a gazdaság élénkítése. Az otthonteremtési kedvezménnyel egybekötött 16/2016-os kormányrendeletben kihirdetett adó visszatérítési támogatás szociálpolitikai háttere talán még megmagyarázható, hiszen a családban lévő gyermekek után járó vissza nem térítendő lakástámogatási kedvezménnyel együtt is lehet igényelni, amelyre szociálpolitikailag is igaz lehet, hogy a gyermekek jobb körülmények közötti felnevelése miatt kerül sor esetleges lakáscserére. Ugyanakkor az Áfa törvény 86.§-ának j) pontja szerint az új lakások értékesítésére vonatkozó kedvezményes Áfa kulcs esetében a szociálpolitikai háttér nem indokolható. A törvényi rendelkezés meghatározott négyzetméterhez való kötése nem megfelelő indoklási háttér, hiszen többlakásos lakóingatlan esetében a 150 négyzetméter nagynak mondható, tekintve, hogy Magyarországon az épített lakások átlagos alapterülete az elmúlt években 100 négyzetméter körül mozgott.⁵¹ Továbbá az ország bizonyos területein, lakások esetében a négyzetméterenkénti ár akár 600 ezer forintba vagy még többbe is kerülhet, ezáltal az ingatlan vételára több 10 millió forint is lehet. Azt gondolom, ezeket a számokat alapul véve semmiféleképpen sem lehet eme jogszabállyal történt Áfa-csökkentés szociálpolitikai háttérére hivatkozni.

A legfontosabb tény, amely alapján a magyar döntés, hozzáadott értékadó irányelv ellenes lehet, hogy a 2006/112/EK rendelet III. melléklet 10. pontjában engedélyezett szociálpolitika keretében biztosított kedvezményes Áfa, csak is kizárólag lakásépítésre, felújításra és átalakításra, nem pedig

⁴⁸ C-479/13. sz. ügy.

C-41/09. sz. ügy.

⁴⁹ C-161/14.

⁵⁰ Az Európai Unió Bírósága 65/15. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2015. június 4. A C-161/14. sz. ügyben hozott ítélet Bizottság kontra Egyesült Királyság.

⁵¹ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_zrs004.html (2016.03.10.)

értékesítésre nyújtható. Mindazonáltal szeretném megjegyezni, hogy az állam által nyújtott Áfa kedvezmény versenytorzító hatással van az építőiparon kívüli más szektorokra az EUMSZ 107-108. cikke alapján. Azon kívül, hogy a szociálpolitikai indíttatás bizonyítása ugyan nehézkes lehet a hozzáadott értékadóról szóló EU rendelet értelmében, az állami támogatásból származó versenytorzítás alól mentesülhet az ország, a 659/1999/EK rendelet alapján. Ebben az esetben azért is kell állami támogatásról beszélni, mert az új ingatlanok értékesítését valószínűleg az építető fogja végezni, akik vállalkozásoknak minősülnek és az EUMSZ 107. cikke értelmében tilos állami forrásból támogatást adni, ha az bizonyos vállalkozásoknak kedvez, és ezáltal torzítja a versenyt. Az EK rendelet alapján viszont általános gazdasági fejlesztések esetében engedélyezett az állami támogatás nyújtása. Esetünkben ezen azt kell érteni, hogy a mélyponton lévő építőipart kell újra felfejleszteni és a kereslethez megfelelő kínálatot nyújtani. Ennek a kiskapunak viszont előfeltétele, hogy értesíteni kell az Európai Bizottságot az új támogatási intézkedésekről, azok végrehajtása előtt. Magyarország esetében több mint valószínű, hogy ez nem történt meg, tehát ennek következményeire számítani kell.

Másik megoldás alapján a szociálpolitikai háttérhez fűződő problémákon kívül a 994/98/EK rendelet alkalmazása lenne. E rendelet értelmében nem kell előzetesen bejelentést tenni a Bizottság felé a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatással kapcsolatban, továbbá az említett vállalkozásoknak legálisan nyújtható lenne e támogatási fajta. Ebben az esetben, ha a kormány e vállalkozások ingatlanértékesítéséhez fűződő Áfa kedvezményt nyújtana, segítené a kis- és középvállalkozások fejlődését, versenyképességük megőrzését a nagyobb cégekkel szemben, továbbá elkerülhetné a bejelentés elmulasztásának következményeit.

Stabil közbeveteli forma lévén óvhatatlanul is meg kell vizsgálni az Áfa csökkentés államháztartásra gyakorolt hatását. Az új lakások értékesítésére vonatkozó hozzáadott értékadó esetében a kedvezményes mérték bevezetése jelentős kiesést eredményezhet az állami bevételek között. Ebben az esetben feltétlenül szükséges a kulisszák mögé tekinteni. Az Áfa csökkenés valószínűsíthetően fel fogja éleszteni az építőipart, melynek következtében megnő a járulékok fizetése, továbbá a jogcímváltozás miatti illetékkötelezettség is bevételt generál az állam számára.

Mindent összevetve az államnak a lakás Áfa csökkentés egy kockázatos lépése, különösen az EU-s szabályozás miatt, de kétségtelenül az egyik legmegfelelőbb eszköz, hogy a lakáskínálatához megfelelő keresletet nyújtsanak. Kérdés, hogy az Áfa csökkenés, mennyire fogja befolyásolni az ingatlanok piaci árát, és mennyivel fognak azok csökkenni. A vevők járnak jól, vagy az építető lenyeli a csökkentés következtében a különbözetet, vagy mind a két piaci szereplőnek anyagi segítséget nyújtott ezzel az állam. Ezekre

a kérdésekre a folyamat tényleges beindulása után lehet választ kapni, ami megfelelő visszajelzés is lesz az ingatlanpolitikát illetően.

A lakástámogatási rendszerben a legfontosabb kérdés az állami szerepvállalás mértéke, hogy az állam magáénak érzi-e a feladatot és a megvalósításhoz mennyivel járul hozzá. Egy kormányzat, amely politikájának oszlopos részeként tekint a lakáspiac bővítésére és a családok otthonhoz jutásának támogatására, nagyon sokszínű eszközökkel élhet.

A rendszerváltástól eltelt időszak tükrében a magyar lakáspolitikai inkább szociális vetületűvé vált, a gyermekek számához igazodó vissza nem térítendő költségvetési támogatások összegét illetően, mint sem gazdasági szempontokat szem előtt tartva piacélénkítésre törekedett volna. A 2008-as gazdasági világválságig a családtámogatás és a lakáspolitikai kettősség együttes megjelenése nem is volt probléma, hiszen a magyar lakáspiacon a kínálathoz megfelelő kereslet társult. Ám a válságot követően az ingatlanpiac kártyavár-szerűen összeomlott, magával húzva az építőipart is. Véleményem szerint a kormánynak a válságtól kezdve a szociálpolitikai háttérrel mozgó lakástámogatási kedvezményt háttérbe kellett volna helyezni, és céltudatosan az államnak saját kézbe véve az irányítást, a felhalmozott kínálathoz, a keynesi megoldásához hasonlóan, keresletet kellett volna támasztani, amely akár a tisztán gazdasági alapokon nyugvó állami bérlakás projekttel, mint a társadalom felé irányuló szolgáltatással is megvalósulhatott volna. A válság hatására az államnak gyorsan döntenie kellett volna, hogy az addig jól működő közvetett lakáspiac élénkítést alkalmazza tovább, vagy egy merészebb megoldással átpártol a pótlólagos kereslet jegyében megvalósuló közvetlen ingatlanpiac élénkítéshez. Ugyanakkor az egyik piacélénkítés és otthonteremtési lehetőség nem zárja ki a másikat, tehát akár együtt is működhetnek.

Véleményem szerint az ingatlanpiacon jelentős változást nem lehet elérni a vissza nem térítendő támogatások alkalmazásával. Ez a támogatási fajta egy jól kiegyensúlyozott, biztos alapokon nyugvó, stabil ingatlanpiaci időszakban a családok egyéni szubjektív lakhatási elképzeléseinek menedzselésére tökéletes, de nem arra, hogy egy történelmi mélypontra lévő ingatlanpiacot jelentősen felemeljen. Úgy vélem ebben az esetben az államnak el kell döntenie, hogy szociálpolitikai szempontú otthonteremtést vagy a gazdaságélénkítő fejlesztéseket és beruházásokat tartja fontosnak. Az általam felvázoltak alapján az államnak egy jó megoldást kínál az otthonteremtés szempontjából az ingatlanpiacon szolgáltatásként megjelenő bérlakás rendszer.

Az ingatlan olyan áru, szolgáltatás, amely kiemelkedő jelentőséggel bír az emberek életében, ezért nagyon fontosnak tartom, hogy az aktuális magyar kormányzat kellő figyelmet szenteljen az ingatlanpiac fejlesztésére és a családok lakáshoz jutásának támogatására.

Dr. Hohmann Balázs

A mediáció lehetőségei a közigazgatási hatósági eljárásban^{*}

I. Bevezetés

A mai magyar közigazgatás és az annak fejlesztésére irányuló jogalkotói és kormányzati elképzelések és reformtörekvések gyakran illuzórikus pályán mozognak.

A közigazgatási hatósági eljárás eddigi szabályait, követelményeit és irányait alapvetően átalakító általános közigazgatási rendtartás, annak tervezési dokumentumai¹, a közigazgatás bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosítások², sok tekintetben egybehangzóan a korábbi fejlesztési és reform koncepciókkal a közigazgatás és azon belül a hatósági eljárás hatékonyságát szinte kivétel nélkül annak gyors és olcsó jellegében ragadja meg.

Ezek fontos célok arra tekintettel, hogy a közigazgatás tevékenységének volumene folytán a hatósági eljárás a társadalom széles tömegeit érinti, azonban önmagukban, mindenféle egyéb értékmérő nélkül nem valósíthatják meg a hatósági eljárás alapvető céljait.

A hatósági eljárásban ezeknél sokkal nagyobb hangsúlyt kell kapnia annak, hogy a hatósági döntéshozatal a jogszabályi követelmények teljes körű figyelembe vételére és alkalmazására épüljön, s ezen túlmenően, a lehetőségek figyelembevételével reflektáljon a valós körülményekre, az ügyfél szempontjaira, a köz érdekének egyensúlyára, s számos egyéb régóta megfogalmazódó, de csak az utóbbi időben kiemelt figyelemmel övezett kérdéskörre.

Európai és tengerentúli fejlődési irányokat megfigyelve³, azokban az államokban, ahol a közigazgatás fejlett, magas szinten működik, a fejlesztési igények sokkal inkább a nyilvánosság és helyi közösségek hatósági döntéshozatalba való bevonására, a hatósági tevékenységek társadalmi

^{*} E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián a Közigazgatási Jog II. Tagozatban I. helyezésben részesült, előadója elnyerte az Állam- és Jogtudományi Szekció legjobb előadásért járó rektori különdíjat. Konzulens: Dr. Bencsik András adjunktus.

¹ Pl. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elveit meghatározó 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat.

² Kiemelten a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény és az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet

³ Az erre vonatkozó szakirodalmi és egyéb hivatkozásokat l. a szakirodalmi elemzés külföldi közigazgatási gyakorlatot elemző szerzőire vonatkozó részekben.

kontrolljára és a globalizáció hatósági eljárásra való hatására valamint annak adekvát kezelésére koncentrálnak.

Ilyen közelítésben – tehát amikor a közigazgatás társadalmasításának, transzparenciájának, hatékonyságának kérdései kiemelt szerepet kapnak a közigazgatási gyakorlat illetve a közigazgatási tevékenységekre vonatkozó szabályozás tekintetében – nagy jelentősége lehet annak, hogy a hatósági döntés, s annak meghozatalára szolgáló folyamat milyen mértékben veszi figyelembe az ügyfél vagy az egyéb érdekelt felek szempontjait. Ennek mértéke ugyanis jelentős befolyást fejthet ki a döntés ügyfél általi elfogadására, önkéntes végrehajtására, amely szintén a modern eljárásjogi szabályozások hangsúlyos eleme és kifejezett célja.⁴

Még fontosabbá válhat a kérdés, ha az eljárásban nem csak az ügyfél, hanem ellenérdekelt fél is részt vesz. Az egymással versengő érdekek közötti közvetítés által egységesített szempontok figyelembe vétele kétségtől, törvényszerűen eredményezheti a hatósági döntés könnyebb elfogadását és ebből eredően következetes végrehajtását az esetek döntő többségében.

A lakosság és a jogalkalmazók látszólagos, az alternatív vitarendezési módszereknek a közigazgatási ténykedések tekintetében történő alkalmazhatóságával kapcsolatos érdektelensége nem a problémakör alacsony jelentőségére, hanem a közigazgatási szervekhez forduló ügyfelek hiányos jogi ismereteire, a lehetőség ismeretének hiányára, a közigazgatási szerv erre vonatkozó tájékoztatásának elmaradására, a közigazgatás más értékek iránti orientációjára (olcsó és gyors eljárás) vezethető vissza.

Ennek megfelelően a közigazgatásban dolgozó személyzet képzésével, az alternatív lehetőségek tudományos feltárásával és a jogi környezet továbbfejlesztésével, s végső soron az ügyfelek megfelelő tájékoztatásával fel lehetne zárkóztatni a magyar közigazgatást az európai mintákhoz.

A kutatásnak és a tanulmánynak ezért az a legfőbb célkitűzése, hogy azonosítsa és elemezze a fentiek figyelembevételéhez szükséges, közigazgatási rendszerbe illeszthető módszereket, amelyek a hazai jogrendszert figyelembe véve, de nemzetközi tapasztalatokat is alkalmazva jogszerű, a magyar jogi kultúrába beilleszthető, hatékonyan alkalmazható alternatív vitarendezési metódusokat jelentenek. A dolgozat kiemelten foglalkozik a mediáció és a hatósági eljárással összefüggő közvetítés gyakorlatával, s ennek segítségével egy ügyfélközpontú, fejlődőképes iránymutatást kíván adni a magyar közigazgatással kapcsolatban a jogalkotó és a jogalkalmazók széles köre számára.

⁴ L. például a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) preambulumának negyedik bekezdését.

II. Elméleti-történeti megközelítés

A mediáció és a közvetítés lehetőségeinek közigazgatási hatósági közegben való alkalmazhatósága kettős megközelítéssel vizsgálható a leghatékonyabban: egyrészt az alternatív vitarendezési módszerek elméletének, gyakorlatának és fejlődésének elemzésével, másrészt ezek hatósági jogalkalmazásba való helyezésével, szerepük és hatékonyságuk vizsgálatával ragadható meg.

Ennek megfelelően a fejezet először az alternatív vitarendezési módszerek, különösen a mediáció és a közvetítés (másként: ADR⁵ módszerek) fejlődésével, alkalmazási körével és tapasztalataival foglalkozik, majd elemzi ezeket a tapasztalatok a hatósági eljárásba való beilleszthetőségük szempontjából.

1. Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazásának története

A társadalomra nehezedő, folyamatosan megújuló kihívások, ezek szociális, gazdasági, politikai és újabban környezet- és természetvédelmi hatásai által létrejövő konfliktusok és jogviták megelőzése és feloldása szükségessé tették a vitarendezési módszerek alternatív változatainak kifejlesztését és ezek széleskörű alkalmazását⁶.

A konfliktusok kezelésének, s így a hagyományos megoldásoktól eltérő, alternatív módszerek alkalmazásának története közel egyidős az emberiség történetével⁷. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a ma hagyományosnak tekintett igazságszolgáltatási, közigazgatási rendszer illetve a vitarendezés, jogviszony-alakítás csak az elsőként megjelenő, viták rendezésére szolgáló, ma alternatívnak nevezett módszerek folyamányaként jelent meg. Az erőszak kizárásával megvalósuló, konfliktusok feloldására szolgáló első eljárások között elsőként említhetjük az egyeztetést, tárgyalást, amelytől már csak egy lépésre volt a független harmadik fél bevonása, így megalapozva az ADR módszerek archetípusait⁸. Az ősi Kína az egyik alapvető bázisa volt és jelenleg is egyik legfőbb képviselője a békés vitarendezésnek, ahol olyan erőteljes társadalmi beágyazottságra tett szert, hogy ma is az igazságszolgáltatási rendszer egyik legfőbb helyettesítője, a konfliktusok

⁵ Alternative Dispute Resolution kifejezésből, mely kérdéskörre vonatkozó nemzetközi kutatások egyik legfőbb hívószava. L. például Albert Fiadjo: Alternative dispute resolution: a developing world perspective. Routledge 2013. 2. o.

⁶ Stephen B. Goldberg – Eric D. Green – Frank EA. Sander: Dispute resolution. Little Brown, Boston 1985.

⁷ Blake Stuart – Susan Stuart – Browne Stuart – Julie Stuart – Sime Stuart: A practical approach to alternative dispute resolution. Oxford University Press, Oxford 2014. 22. o.

⁸ Jerome T. Barrett – Joseph Barrett: A history of alternative dispute resolution: The story of a political, social, and cultural movement. John Wiley & Sons, New York 2004.

rendezésének alapvető formája⁹. Ezek alapján megállapítható, hogy a közvetítés és a mediáció gyökerei évszázados múltra tekinthetnek vissza, újdonságtartalmukat inkább az újkorban beinduló újrafelfedezésük adja¹⁰.

A mediáció európai megjelenéséről a 15. századból származnak az első források, amelyek a Lancaster-ház uralkodása során rögzítenek több esetet, amikor angol főnemesek rendezték így konfliktusaikat¹¹. E tekintetben a magyarországi jogalkalmazás sem volt lemaradásban, szintén az 1400-as évektől egyre erősödő mértékben töltötték be mediatív szerepet a vitában álló felek között először a faluközösségek, s azok bírái, majd fokozatosan törvényi elismerést is nyertek az egyes egyezségekre utaló szabályok, végül a Habsburg-ház 18. századi újbóli térnyerése igyekezett kiteljesíteni a korabeli mediáció gyakorlatát¹².

Világszerte, s különösen Európában az igazságszolgáltatás állami monopóliumának kiépülésével és kiterjedésével¹³, az eredetileg hagyományos módszerek alternatívvá váltak, s csak a 20. század második felében kerültek vissza a tudományos vizsgálódások középpontjába, mint a hagyományos igényérvényesítés kiegészítő, helyettesítő módszerei¹⁴.

A jogrendszerek egymás melletti fejlődésével párhuzamosan, a belső jogon túl a nemzetközi jog is alkalmazni kezdte az ADR módszereket a nemzetközi viták feloldására, a közvetítés és egyeztetés (conciliation) egyaránt hangsúlyosan megjelent ezen a szintéren és a konfliktusok háborús elintézésének egyik reális alternatívájává vált.¹⁵

2. A mediáció alapkonceptiója

A mediációt (vagy más néven, a szakirodalomban és a jogszabályi környezetben bevett kifejezésként közvetítést) olyan egyeztetésként határozhatjuk meg¹⁶, amelynek legfőbb lényegi eleme az, hogy az ellenérdekelt – tehát legalább kettő vagy annál több – felek jog- vagy

⁹ Visegrády Antal: Jog- és állambölcselet. Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., Budapest 2016. 72. o.

¹⁰ Todd B. Carver – Albert A. Vondra: Alternative dispute resolution: Why it does not work and why it does? *Harvard Business Review*, 1994. 3. sz.

¹¹ Alice Decastello: A közvetítői eljárás az egészségügyben. Doktori értekezés. PTE-ÁJK Doktori Iskola, Pécs 2008. 14. o.

¹² Decastello: A közvetítői eljárás az egészségügyben... 18. o.

¹³ Balogh László Levente: Állam és erőszak. Politikatudományi Szemle 2011. 1. sz. 122. o.

¹⁴ Barrett – Barrett: A history of alternative dispute resolution... 142. o.

¹⁵ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2014. 221-238. o.

¹⁶ Ábrahám E. – Barinkai Zs. – Dósa Á. et al.: Mediáció – közvetítői eljárások. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2013. 37. o.

érdekvitájában, a felek kezdeményezésére vagy beleegyezésével egy olyan semleges, harmadik fél (közvetítő) jár közben, aki segíti a vita megoldását.

A közvetítést a közvetítői tevékenységről szóló törvény az alábbi módon határozza meg:

„A közvetítés e törvény alapján lefolytatott olyan sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő, egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja - összhangban az 1. § (1) bekezdésében foglaltakkal - a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.”¹⁷

A közvetítést az egyes szerzők számos funkcióval ruházták fel, amelyek közül legátfogóbbnak, és a mediáció lényegét leginkább megragadónak Ishikawa megközelítését tekinthetjük¹⁸. Szerző általában az alternatív vitarendezési metódusok, de különösen a mediáció gyakorlatában kiemelkedő jelentőségűnek azonosította a delegalizációs, deprofesszionalizációs és a deformalizációs funkciót. Ishikawa elméletét alapul véve, azt értelmezve és továbbfejlesztve kijelenthető, hogy:

- a mediáció gyakorlatában a jogi normák mellett nagy hangsúlyt kapnak más szempontok is, s a hangsúlyt az utóbbiakra kell helyezni, ezeket is figyelembe kell venni az egyezés létrehozása során (delegalizációs funkció),
- ettől függetlenül a jogi normák az eljárás keretét adják, azoktól azt nem lehet, s nem is szükséges függetleníteni, hiszen részben alapját szolgálják az eljárásnak (delegalizáció korlátja),
- a konfliktus-megoldásban alapvetően nem jogi végzettségű szakemberek, hanem vitarendezésben jártas személyek vesznek részt pártatlan harmadik félként közreműködve. A professzionalizálás mértéke az egyes országokban, illetve országokon belül az egyes eljárásokban is eltérő lehet (deprofesszionalizációs funkció),
- a mediáció és az ADR módszerek a leginkább formalizmustól mentes vitarendezési megoldások, ez azonban nem jelentheti azt, hogy az eljárás keretszabályait ne lehetne megállapítani vagy nem létezhetnének minimum-szabályok az eljárás jó gyakorlatának megvalósítására (deformalizációs funkció).

¹⁷ 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről 2. § (1) bek.

¹⁸ Akira Ishikawa: Einige Denkanstöße zur Diskussion der Alternative Dispute Resolution – insbesondere deren Situation in Japan. National and Kapodistrian University of Athens, Athen 2001. 1-15. o. További szerzők által lehatárolt funkciók e fejezetben illetve a szakirodalmi áttekintésben kerültek elhelyezésre.

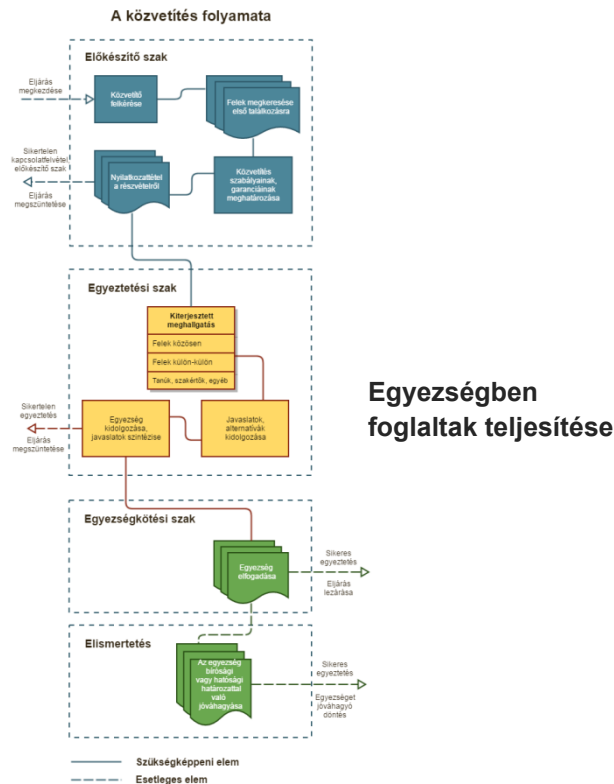
A mediátor, közvetítő alapvető feladatának azt tekinthetjük ebben a kontextusban¹⁹, hogy tisztázza a jog- vagy érdekvita alapjait, természetét, segítse a felek közti konszenzus megszületését, mely magába foglalja a felek közös érdekeinek feltárását, és a kialakuló egyezség egyes lehetséges pontjainak meghatározását, megerősítését és visszaigazolását. Miután a mediációnak, alternatív vitarendezési metódusként kifejezetten nagy szerepe van a viták peren kívüli megoldásában, a bíróság előtti eljárások elkerülésében, a mediációs eljárásnak az alábbi szempontokat²⁰ kell kielégítenie ahhoz, hogy annak keretében megvalósíthassa céljait, funkcióit:

- jól strukturált felépítés, amely alkalmas arra, hogy kommunikációs és egyéb módszerek alkalmazásával közös megoldásra készítse a feleket, mely egy megállapodásban nyeri el végső formáját,
- mérsékelnie kell a felek közti erő- és befolyásbeli különbségeket a tartalmi értelemben vett helyes döntés kialakításához,
- az eljárásnak az esetek túlnyomó többségében önkéntességen kell alapulnia, ugyanis csak ettől várható reális megoldások kialakításának lehetősége. Ha az eljárás kényszeren alapul, a felek sokkal kevésbé nyitottak a közös megoldás kialakítására,
- az eljárásnak a felekhez kell alkalmazkodnia, a megállapodás kialakításában elsődlegesen az ő szempontjai az irányadók (s csak végső soron, az eljárás kereteiként a jogszabályok),
- annak ellenére, hogy a múltban történt eseményekre kell választ adnia, alapvetően a jövőben megvalósítandó magatartásokat hivatott rendezni.

Az eljárás folyamatát vizsgálva az alábbi irányadó szakaszokat lehet lehatárolni:

¹⁹ R. A. B. Bush – J. P. Folger: The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition. Jossey-Bass, San Francisco 1994.

²⁰ J. Folberg – A. Taylor: Mediation: A comprehensive guide to resolving conflicts without litigation, *Michigan Law Review* 1986. 84/4. sz. C. W. Moore: The mediation process: Practical strategies for resolving conflict. John Wiley & Sons, New York 2014.



1. ábra – A közvetítés folyamata (forrás: saját szerk.)

A mediációnak az alábbi alapelveket kell magán hordoznia a sikeres közvetítés érdekében:

- függetlenség²¹ – a mediáció csak akkor lehet sikeres, ha a közvetítő szerepkört ellátó személy (illetve az őt foglalkoztató, megbízó szervezet) független a felektől, azokkal nem áll, s korábban sem állt, sem gazdasági, sem személyes, sem egyéb más kapcsolatban.
- pártatlanság²² – a mediáció függetlensége biztosításán túl sem lehet részrehajló, nem hozhat létre olyan egyezséget, amelyben az egyik fél álláspontjai korlátok nélkül túlsúlyba kerülnek a másik fél szempontjainak rovására,
- titoktartás²³ – az eljárás alapja a bizalom, mely csak akkor fenntartható, ha a felek megbizonyosodhatnak arról, hogy az általuk az eljárás során megadott adatok nem kerülnek illetéktelenül, hozzájárulásuk nélkül 3. személyhez,

²¹ Európai Unió, European Judicial Network (2004): European Code of Conduct for Mediators. http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_en.htm. 2 o. (2016. 02. 28)

²² European Judicial Network: European Code of Conduct for Mediators... 3 o.

²³ European Judicial Network: European Code of Conduct for Mediators... 4 o.

- bizalmi jelleg²⁴ – a felek egyezsége csak abban az esetben létrehozható, ha alapvetően megbíznak a közvetítőben (annak személyében és szakmai tudásában egyaránt), s a közvetítői eljárás során, a közvetítő segítségével egymásban is.

A közvetítő személyének magában kell hordoznia és érvényesítenie kell eljárásában a fenti alapelveket. A közvetítői törvény rendelkezései alapján közvetítő az lehet, aki:

- „a) *felsőfokú végzettséggel és a végzettség megszerzésétől számított, annak megfelelő legalább öt éves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik,*
- b) *a miniszter rendeletében meghatározott közvetítői szakmai képzést elvégezte,*
- c) *büntetlen előéletű, és nem áll a közvetítői tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt.*”²⁵

3. Kapocs magánjog és közjog között – az ADR módszerek megjelenése a közigazgatásban

A mediáció és közvetítés alapvető alkalmazási területének a fenti szakirodalmi vonatkozások alapján a magánjogi, ezen belül pedig az egyes polgári jogi és elsősorban munkajogi viták rendezését jelölhetjük meg. Az ADR módszerek közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig fel sem merült sem jogtudományi, sem jogalkotói megközelítésben. A módszerek ugyanis jellemzően valamilyen jog- vagy érdekviita feloldására irányultak, s mint ilyen, értelmezhetetlenek voltak hatósági jogviszonyba álló hatóság és ügyfél relációjában, hiszen a mellérendeltségi viszony nem volt elképzelhető az ügyfél alávetett pozíció miatt.

A közigazgatástól, s azon belül a hatósági eljárástól egyre erősebb szakmai érdeklődés mellett várt nyitott jelleg²⁶ egyik megtestesülésének tekinthetjük, hogy az a merev szereptartás, amely a hatósági jogviszonyon alapuló alá-fölérendeltségből törvényszerűen következett, modern viszonyok között már nem volt összeegyeztethető a közigazgatás felé mutató elvárásokkal.

A rendészeti jellegű közigazgatás²⁷ időszakában elképzelhetetlen lett volna az a konstelláció, hogy az állam szinte minden közhatalmi funkcióját ellátó közigazgatás²⁸ figyelembe vegye az akkor még alattvalói státuszban levő jogalanyok – mára ügyfelek – szempontjait, illetve törekedjen egy

²⁴ Bush –Folger: The promise of mediation... 231. o.

²⁵ 2002. évi LV. törvény 5. § (1) bek.

²⁶ Doornbos Martion: Good governance: The rise and decline of a policy metaphor? *Journal of Development Studies* 2001. 37. 6. sz. 101. o.

²⁷ Fábán Adrián: Közigazgatás elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2011. 122. o.

²⁸ Szamel Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. *Állam és Igazgatás*, 1985. 11. sz. 967. o.

konszenzusos megoldás kialakítására akár az eljárásban szereplő személyek között, akár a hatóságok és e személyek között.

Az alternatív vitarendezési megoldások közigazgatási alkalmazásához arra volt szükség, hogy alapvető változás következzen be a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó közhatalom gyakorlás módszertanában²⁹. Ennek köszönhetően az egyes közigazgatási rendszerek koncepcionálisan³⁰ már nem minden esetben közelítettek az ügyfelekhez az eredeti hatalmi pozíciójukból, s kevésbé érezték szükségét annak, hogy a közigazgatás alapvető funkciójaként megjelölt közérdek megvalósítását és védelmét mindenáron – jogi vagy más, akár fizikai - kényszer segítségével ériék el. Ehhez azonban történelmi léptékben is viszonylag hosszú időre³¹, a rendészeti jellegű közigazgatás ügyfélközpontúvá válására, s olyan újszerű megfontolások³² tudományos vizsgálatára majd gyakorlati alkalmazására volt szükség, mint például a governance³³ és annak hatása.

4. A mediatív és közvetítő lehetőségek alkalmazása hatósági eljárásban

Az alternatív vitarendezési metódusok a fent vázoltaknak megfelelően vizsgálatra és alkalmazásra kerültek a közigazgatás gyakorlatában. Az alábbiakban a módszerek elméleti dimenzió kerülnek elemzésre az alapján, hogy a hatósági eljárás mely személyek illetve szervek, szervezetek között kerülnek alkalmazásra.

a) Horizontális dimenzió

Az ADR módszerek horizontális érvényesüléséről beszélhetünk, amikor a hatósági eljárásban az ügyfelek között történik alkalmazásuk. Ilyen esetben két, – eljárási jogait és kötelezettségeit tekintve – egymással azonos vagy közel azonos pozícióban álló félről beszélünk. Nem ritka a multipozíció, tehát amikor az ellentétes érdekek egyik, illetve másik oldalán több fél, sőt a hatósági eljárás megszokott ügyfélkörén kívül, adott esetben akár több

²⁹ Ivancsis Imre – Fábián Adrián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2013. 140. o.

³⁰ Donald F. Kettl: The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. Public Administration Review 2000. 60. 6. sz. 488-497. o.

³¹ David H. Rosenbloom – Deborah D. Goldman: Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector. McGraw-Hill, New York 1993.

³² Lisa Blomgren Bingham – Tina Nabatchi – Rosemary O'Leary: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government. Public administration review 2005. 65. 5. sz. 547-558. o.

³³ Kettl: The transformation of governance...

közérdeket, társadalmi csoportot vagy egyéb érdeket képviselő szervezet is felléphet³⁴.



2. ábra – A mediáció horizontális értelmezése (forrás: saját szerk.)

A hatóság alapvető feladata ebben az esetben az, hogy elősegítse a különböző érdekű felek kompromisszumának létrejöttét, akár az eljárás keretében³⁵, akár azon kívül. A közvetítés eredményét tartalmazó egyezséget rendszerint a hatóság jogi kötelezőerővel bíró határozatba foglalja, vagy más módon hitelesíti, így garantálva az egyezés teljesítését.

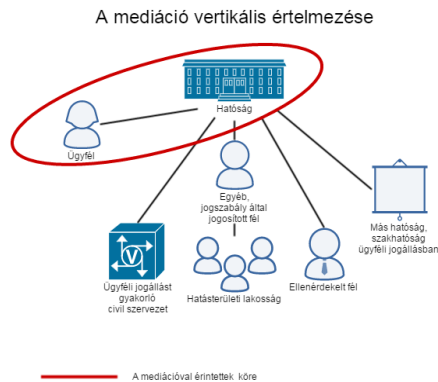
b) Vertikális dimenzió

Amíg a mediáció horizontális megközelítése rendkívül közel állt a módszer eredeti alkalmazási területéhez, tulajdonképpen csak a hatósági közreműködés és elismerés jelentett többletet a magánjogi területen alkalmazott módszertannál, addig a mediáció vertikális megközelítése merőben új értelmezési kérdéseket nyithat meg.

Ebben a megközelítésben ugyanis az egyezés nem az egyes ügyfelek, s más hasonló státusszal rendelkező személyek és szervezetek között jön létre, hanem az ügyfél és a hatóság vonatkozásában. Ennek köszönhetően a hatóság, korábbiakban vázolt erőteljes, akár kényszer alkalmazására is alkalmazható jogosítványai kevésbé érvényesülnek ebben a viszonylatban, mint egy hagyományos rend szerint zajló hatósági eljárásban.

³⁴ Ideértve a civil szervezetek ügyféli jogállását, a közigazgatás működésének társadalmi kontrollját ellátó jogintézményeket és az egyéb érdekképviselők fellépését is egyedi hatósági eljárás során.

³⁵ L. egyezségi kísérlet szabályai a későbbi fejezetekben.



3. ábra – A mediáció vertikális értelmezés (forrás: saját szerk.)

A hatóság szerepköre nagyban változik a horizontális verzióhoz képest: a hatóságnak ebben a viszonylatban nem csak az lesz a feladata, hogy elősegítse az egyezség létrejöttét, hanem saját maga is részese lesz annak. A közjog-, és a magánjog határán mozgó megoldásnak alapvetően az lesz a hatása, hogy a hatóság ebben a jogviszonyban elsősorban nem hatóságként, hanem kvázi szerződő félként fog szerepelni, s hatósági eljárás keretében vizsgált ügyben elsősorban az egyezségből eredő – jellemzően magánjogi természetű - kényszerítő eszközökkel fog élni, s csak ezek hatástalansága esetén lép fel újra hatósági szerepkörének ellátásához jogszabályok által biztosított közjogi kényszerítő eszközök segítségével. A hatóságnak ebben a szerepkörben természetesen nemcsak a köz érdekét kell érvényre juttatni a jogszabályok következetes érvényesítése mellett, de az eljárás további résztvevőinek szempontjaira is figyelmet kell fordítani, akár részt vesznek a közvetítés folyamatában, akár nem.

Az egyezség létrejöttét gyakran segíti külső, esetenként laikus, más esetekben erre képzett külső, független harmadik személy, így például hazai eljárásjogunkban a később részletes tárgyalt hatósági közvetítés körében eljáró közvetítő³⁶.

A közvetítés végeredménye szerint létrejöhetnek hagyományos egyezségi megállapodási formában³⁷, de számos esetben egy rendkívül különleges, a létrehozás folyamatának nyomait magánhordozó hatósági szerződés³⁸

³⁶ L. hatósági közvetítőkről szóló alfejezet.

³⁷ Amely fogalmat a magyar közigazgatási eljárásjog jellemzően csak ügyfél-ügyfél relációjában használ.

³⁸ Vagy, ahogy az angolszász angol jogi irodalomban megjelenik: „administrative contract”.

A szerződés rendkívül nehézkes körülhatárolása, meghatározhatósága számos tudományos kutatás témáját képezte: Jun C. H. E. N. "Impact and Response: Reconstruction of Administrative Law System in the Context of Public-private Cooperation." *Journal of Guangxi Normal University* (Philosophy and Social Sciences Edition) 2013. 1. sz.

keretében, amely egyszerre hordoz magán közjogi- és magánjogi jellemzőket is³⁹.

III. Szakirodalmi áttekintés

Az alternatív vitarendezési módszerek, s azok alkalmazhatósága mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten egyre nagyobb figyelmet kapnak a jogalkotás, jogalkalmazás, a jogtudomány részéről.

Ennek ellenére az ADR módszerek – mediáció, közvetítés, hatósági közvetítő alkalmazása, stb. – a magyar közigazgatásra vonatkozó szakirodalomban és a közigazgatási jogalkalmazás gyakorlatában meglehetősen alulértékelt, ritkán, s akkor is meglehetősen alacsony színvonalon kutatott témának tekinthetők.

A hazai közigazgatási alkalmazhatóságra vonatkozó szakirodalmi vizsgálatok kiterjedésének gátját jelentheti az a korábban már megállapított látszólagos probléma, hogy az ADR módszereket, s így a jelen dolgozat főtémáját adó mediációt és közvetítést alapvetően magánjogi, ezen belül polgári jogi és munkajogi viták rendezésére használták, azok közjogi, közigazgatási jogi területen való alkalmazhatósága sokáig kevésbé vizsgált jelenség volt. Ez azonban az előző alfejezetek alapján nem állja meg helyét, a módszerek alkalmazhatóságát azok jelentős gyakorlati vonatkozásai, s a közigazgatás fejlesztésére gyakorolt hatásuk miatt vizsgálni szükséges elméleti és gyakorlati szinten egyaránt.

A hazai szakirodalmi háttér deficitjét, az egyes külföldön bevezetett módszerek korlátozott hazai alkalmazhatóságát a fejezet szakirodalmi szintézise úgy igyekszik áthidalni, hogy az ADR módszerek alkalmazása során évtizedek alatt feltárt jellemzőket a hatósági eljárásban betöltött szerepük alapján elemzi.

1. A mediáció főbb jellemzői

a) Vita békés, peren kívüli elintézése

A mediáció egyik legfontosabb jellemzőjének a szerzők annak per lefolytatása nélküli vitarendező szerepét jelölik meg⁴⁰. Természetesen ez a közigazgatás, azon belül a hatósági eljárás vonatkozásában elsődlegesen sokkal inkább a jogorvoslatok kimerítésének visszaesését, az ügy elsőfokú

³⁹ A hatósági közvetítés és hatósági szerződéskötés gyakorlatát részletesebben l. a IV-V. fejezetben.

⁴⁰ Deborah R. Hensler: Glass Half Full, a Glass Half Empty: The Use of Alternative Dispute Resolution in Mass Personal Injury Litigation. *Tex. L. Rev.* 1994. 73. sz.

eljárásban való végleges elintézését⁴¹, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának háttérbe szorítását⁴² jelentik.

b) Egyszerűbb és gyorsabb eljárás

A mediáció és az ADR módszerek gyakorlatában gyakori érv, hogy azok megkönnyítik, leegyszerűsítik és gyorsabbá teszik⁴³ egy jog- vagy érdekvita eldöntését, s ezáltal valós alternatívái tudnak lenni a hagyományos igazságszolgáltatási, hatósági eljárásoknak. A jellemző közigazgatási vetületét vizsgálva az egyes szerzők esetjogi elemzéseken keresztül, számos példával mutatják be, hogy a közvetítés akár a hatósági eljáráson belül, akár azon kívül leegyszerűsítheti a hatósági eljárás tényállás tisztázására, határozat indoklására tett erőfeszítéseit⁴⁴.

c) Költségtakarékosság

A mediáció módszerét ösztönző szerzők egyik legfőbb érve annak rendkívüli költségtakarékossága, az előlegezett költségek hiánya⁴⁵. Mindez a közigazgatás vonatkozásában áttételesen jelenik meg, mivel

- ügyféli oldalon elsődlegesen a hatósági eljárás elintézéséhez kapcsolódó dologi (levelezési postaköltség, fénymásolási, nyomtatási költség) és személyi költség (útiköltség, keresetkiesés, stb.) vonatkozásában jelent hatékonyabb megoldást a jellemzően gyorsabban lefutó mediáció, míg
- hatósági oldalon az ügy elintézésére fordított erőforrások szabadulhatnak fel, ha az ügy érdemében ugyan a hatóság közreműködésével, de a felek „döntenek” illetve abban az esetben is, ha az ügyben hatósági eljáráson kívüli egyezség születik, amelyet a hatóság határozatával jóváhagy.

d) Külső, független és pártatlan személy bevonása

A mediáció megkívánja egy külső fél bevonását, aki megkönnyíti a feleknek a vita feloldását, a konfliktusról a megoldásra tereli a hangsúlyt⁴⁶.

⁴¹ Fiadjoe: Alternative dispute resolution... 1 o.

⁴² Philip J. Harter: Dispute Resolution and Administrative Law: The History, Needs, and Future of a Complex Relationship. *Villanova. Law Review*, 1984. 1394. o.

⁴³ Ábrahám – Barinkai – Dósa et al.: Mediáció – közvetítői eljárások... 38. o.

⁴⁴ Arnold M. Zack: Enhancing the use of ADR in administrative litigation: some encouragement from afar.

<http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/ENHANCING%20ADR%20IN%20ADMINISTRATIVE%20LITIGATION%202d.pdf> (2017. szeptember 14.)

Decastello: A közvetítői eljárás az egészségügyben... 47. o.

⁴⁵ Stuart B. – Stuart S. – Stuart B. – Stuart J. – Stuart S. – Stuart S.: A practical approach... 23. o. Decastello: A közvetítői eljárás az egészségügyben... 48. o.

Mindez a közigazgatás szempontjából megkívánja a hatósági személyzet⁴⁷ magas szintű, konfliktus orientált és gyakorlatcentrikus képzését, nyitottságának fokozását az ADR módszerek irányába. Emellett hangsúlyossá teszi a hatósági eljárással kapcsolatba kerülő közvetítők, mediátorok elérhetőségének fokozását, nyilvántartásuk⁴⁸ folyamatos naprakésszé tételét.

e) Az eljárás keretszabályai jól lehatároltak

A közvetítés akkor működik hatékonyan, ha értelmezhetőek annak határai⁴⁹, s a felek tisztában vannak vele, hogy milyen jogok és kötelezettségek illetik meg őket az eljárásban, mert ez növeli bizalmukat⁵⁰. Mindez jelenti azt is, hogy a felek a jogszabályi lehetőségek határain belül szabadon dönthetnek vitájuk rendezési módszeréről, a közvetítés módszertanáról⁵¹. Közigazgatási viszonylatban értelmezve e keretek adottak: a hatósági eljárás alapvető szabályai, garanciális rendelkezései az esetben is körülhatárolják a lehetőségek körét, amennyiben egyezségi kísérlet vagy külső fél általi közvetítés valósul meg. Ezen belül azonban a felek viszonylagos szabadsággal rendelkeznek a tekintetben, hogy vitájukat miként kívánják megoldani. Ha a közvetítés azonban nem vezet eredményre, a jelenleg hatályos eljárásjogi szabályok szerint⁵², az elsőfokú eljárás esetén a normál eljárásrend folytatódik tovább, ezzel biztosítva a hatóság előtti ügy lezárását.

f) Negatívumok

A vizsgált szakirodalom szerzői kevés negatívumot említenek, amelyek a mediáció alkalmazása során felmerülhet⁵³. A hatósági eljárásra vonatkozó

⁴⁶ Stuart B. – Stuart S. – Stuart B. – Stuart J. – Stuart S – Stuart S.: A practical approach... 28. o. Barrett – Barrett: A history of alternative dispute resolution... 20. o.

⁴⁷ Nancy J. Manring: ADR and Administrative Responsiveness: Challenges for Public Administrators. Public Administration Review 54. 2. sz. 197-203. o.

⁴⁸ L. Hatósági közvetítők nyilvántartása

<https://ugyintezes.magyarorszag.hu/dokumentumok/hatosagikozvetito.pdf> (2016. 02. 28)

(2017. szeptember 14.) A nyilvántartás szabályairól I. a hatósági közvetítőkről szóló alfejezetet.

⁴⁹ Harter: Dispute Resolution and Administrative Law... 1404. o. Decastello: A közvetítői eljárás az egészségügyben... 48. o.

⁵⁰ Amely bizalom önmagában is kulcsfontosságú az ADR módszerek tekintetében, hiszen az ügyfelek leggyakrabban azért fordulnak el a hagyományos eljárásoktól, s választanak alternatív módszereket, mert elvesztik bizalmukat a hagyományos vitarendezési eljárások hatékonyságában, független és pártatlan jellegében.

L. Bush – Folger: The promise of mediation... 231. o.

⁵¹ Carver – Vondra: Alternative dispute resolution...

⁵² Ivancsics – Fábián: Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban... 139. o.; Ket. 64. § (2) bek.

⁵³ Carver – Vondra: Alternative dispute resolution... 125. o.

közlemények foglalkoznak a „rossz alku”⁵⁴ intézményével, amely az egyezség jóváhagyásához kapcsolódó joghatásokhoz, nevezetesen a jogorvoslati lehetőség radikális leszűküléséhez kapcsolódik, s jellemzően a nem megfelelően átgondolt egyezségi kitételek felülvizsgálatának korlátozottságára vonatkozik. További problémaként említik a mediáció elhúzódásának lehetőségét⁵⁵ – amelyet végül minden szerző cáfol logikai vagy empirikus úton.

g) Egyezség

A közvetítés fókuszpontjában a kompromisszumos megállapodás, s annak eredményeként, az egyezség áll⁵⁶. Az egyezséget – legyen bármilyen jogi formába öntve, hatósági jóváhagyással elismert vagy anélküli – a javaslatok, megoldási alternatívák szintéziseként azonosíthatjuk⁵⁷, s ezáltal alkalmas a felek békítésére, az elsősorban személyes, s csak másod-, harmadsorban jogi problémák feloldására⁵⁸.

2. A nemzetközi szakirodalom vonatkozásai

Az alternatív vitarendezési módszerek szerepét más nemzetek közigazgatásának gyakorlatában átfogóan vizsgálta több, nemzetközi szinten is elismert szerző, akik jellemzően mind az ADR módszerek hatósági eljárásba való bevezetése, a módszerek más típusú hatósági eljárásokban való alkalmazása mellett érvelnek, annak hatékonyságára, gyorsaságára és egyszerűsége végett.

Az alábbiakban az egyes nemzetek, jogi kultúrák jellemzőit vizsgáljuk a szerzők megállapításain keresztül.

A korábbiakban már a mediáció őshazájaként azonosított Kínában továbbra is hihetetlenül nagy szerepet játszanak az alternatív vitarendezési módszerek a konfliktusok rendezésében – legyen szó akár a közigazgatáson túli, alapvetően magánjogi vitákról⁵⁹, akár a közigazgatással szorosan összefüggő,

⁵⁴ Harter: Dispute Resolution and Administrative Law... 1396. o.

⁵⁵ Moore: The mediation process... 105. o. Harter: Dispute Resolution and Administrative Law... 1400. o. Manring: ADR and Administrative Responsiveness... 200. o.

⁵⁶ Fiadjo: Alternative dispute resolution... 63. o. Stuart B. – Stuart S. – Stuart B. – Stuart J. – Stuart S – Stuart S.: A practical approach... 14. o.

⁵⁷ Stuart B. – Stuart S. – Stuart B. – Stuart J. – Stuart S – Stuart S.: A practical approach... 290. o. Barrett – Barrett: A history of alternative dispute resolution... 108. o.

⁵⁸ Lovas Zsuzsa – Herczog Mária: Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés. Múzsák Kiadó, Budapest 1999. 15. o.

⁵⁹ Wei Yanming: New Development of ADR in China.

http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfCooperacaoInternacional/anexo/BRIC_intercambio/China__New_Development_of_ADR_in_China.pdf (2017. 09. 14)

hatósági eljárással összefüggő formájáról. A kínai szerzők nem csak a mediáció alapfogalmainak tisztázására, s a benne található viszonyok alapvető elemzésére fordítanak kiemelt figyelmet⁶⁰, hanem az ADR módszerek közigazgatásba való ágyazottságára⁶¹. A módszereknek a kínai társadalomban és a közigazgatás működésében betöltött szerepét jól mutatja, hogy számos publikáció foglalkozik a mediációnak a közigazgatás egyes szektoraiban betöltött szerepével, így a módszer alkalmazásának sikerei számolnak be szociális igazgatás, szellemi tulajdonvédelemhez kapcsolódó közigazgatási hatósági eljárás területén.⁶²

A távol-keleti országok szintén követik a kínai mintát: saját jogi rendszereikben erőteljesen jelen van a mediáció, legyen szó akár Japánról – amelynek a mediációhoz való kapcsolatát és ezek közigazgatási vetületeit a mediatív módszerek egyik legjelentősebb szerzője, Ishikawa elemezte áthatóan⁶³ – akár Dél-Koreáról⁶⁴, ahol az ADR ismét fénykorát éli.

Az európai országok elemzői sem maradnak le a tárgy szerinti vizsgálatok tekintetében: a francia közigazgatást vizsgáló szerzők körében kiemelt jelentőségűnek tekinthető a kérdéskör⁶⁵, de születnek összehasonlító jogi művek is, amelyek a három leginkább különválasztható jogrendszerrel foglalkoznak, így jellemzően a francia, a német és az angolszász gyakorlatot elemzik⁶⁶, s mutatnak rá arra, hogy a közigazgatási rendszerek típusaitól függetlenül alkalmazhatóak az ADR módszerek, akár vertikális dimenzióban is⁶⁷.

⁶⁰ He Bing: *Dispute Resolution in the Modern Society*. Beijing Legal Publishing House, Beijing 2003.

⁶¹ Liu Dong-Liang: On the Mediation in Administrative Proceedings. *CNKI Administrative Law Review* 2006. 2. sz. Michael Palmer: Controlling the State: Mediation in Administrative Litigation in the People's Republic of China. *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 165. sz.

⁶² Zhu Zui-Xin: On Administrative Mediation System in Social Transition. *CNKI Administrative Law Review* 2006. 2. sz. Han Simeng: Chinese use of administrative proceedings to enforce intellectual property rights: Evaluating and improving ADR in China. *Cardozo Journal of Conflict Resolution* 2012. 14. 1. sz.

⁶³ Akira Ishikawa: Alternative Dispute Resolution (ADR) in Japan. In: De Roo, Annie J., Jagtenberg, Robert W. (szerk.): *Yearbook of law and legal practice in East Asia* (vol. 1.) Kluwer Law International, The Hague-London-Boston 1995.

⁶⁴ Sohn Kyung-Han: Alternative Dispute Resolution System in Korea. http://www.softic.or.jp/symposium/open_materials/11th/en/Sohn.pdf (2017. 09. 14.)

⁶⁵ Lionel Neville Brown – John Bell–Jean-Michel Galabert: *French Administrative Law*. Clarendon Press, Oxford 1998. 30. o.

⁶⁶ Sophie Boyron: *Mediation in Administrative Law: The Identification of Conflicting Paradigms* European Public Law 2007. 13. 2. sz. 263–288. o.

⁶⁷ Kavalne Salvija – Ieva Saudargaite: *Mediation in Disputes between Public Authorities and Private Parties: Comparative Aspects*. Jurisprudencija 2011. 18. 1. sz. 253-261. o.

Gatis Litvins: Alternatīvās tiesību aizsardzības un strīdu risināšanas metodes administratīvajā procesā. Latvijas Universitāte. Juridiskā fakultāte. Latvijas Universitāte, Rīga 2013. 66-77. o.

3. A hazai tervezési dokumentumok vizsgálata

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk a mediáció helyét a magyar közigazgatás gyakorlatában, szükség van arra, hogy röviden áttekintsük a közigazgatás fejlesztésére megalkotott tervezési dokumentumok célkitűzéseit, elképzeléseit a fejlődő közigazgatásról, s elemezzük, hogy ezekben milyen szerepet szánnak az ADR módszerek térnyerésének.

a) Magyary program

2011-ben a magyar kormányzat átfogó közigazgatási-fejlesztési stratégiát adott közre, amely a Magyary program nevet viselte⁶⁸. A program alapvető célja a jó állam megteremtése volt, amelyet a dokumentum a hatékonyan működő közigazgatáson keresztül látott megvalósíthatónak. Ennek elérésére a program értékeiben évente felülvizsgálandó beavatkozási területeket jelölt ki (szervezet, feladat, eljárás, személyzet).

A fejlesztési irányokat tekintve, a program eredményeként a közigazgatás gyakorlatában alapvetően jó befogadó környezet alakulhatott volna ki az ADR módszerek alkalmazásának kiteljesedéséhez, azonban a hatósági eljárások egyszerűsítése pont azokat az egyes eljárási elemeket (pl. eljárások sztenderdizálása⁶⁹ azok célirányos diverzifikálása helyett) korlátozta, amelyek szükségesek lettek volna ezek megjelenéséhez, sikeres működéséhez. A program célkitűzéseit értékelve elmondható, hogy bár veretes célok mentén indult meg a program megvalósítása az intézkedési terv által, azonban az e dolgozat bevezetőjében már összefoglalt, félreértett európai és tengerentúli haladási irányokat vázolt fel, nagyobb szerepet szentelt a közigazgatás gyökeres átalakításának, mint annak precíz módosításának, s ezáltal a hatékonyság inkább formális, semmint materiális értelemben vált értelmezhetővé a kibontakozó fejlesztések nyomán. A közigazgatástól várt nyitott jelleg megvalósítása pedig nemzeti konzultációkban⁷⁰, Jó állam Fórumban, ügyfél-elégettség mérési folyamatokban történt meg, ahelyett hogy a hatósági eljárások módszertana alakult volna olyan mértékűen ügyfélközpontúvá döntéshozatala során is,

L. pl. belga szövetségi mediátori szervek, akik 1995-től végzik feladataikat hatóságok és ügyfelek vonatkozásában is vagy az angol ombudsmani intézmény mediációhoz közeli eljárását.

⁶⁸ Magyary Program (MP 11.0).

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgasat-fejlesztesi-Program.pdf> (2017. 09. 14.)

⁶⁹ Magyary Program (MP 11.0)... 49. o.

⁷⁰ Magyary Program (MP 12.0)

<http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (2017. 09. 14.) 47. o.

amely még nem sértette volna a közigazgatás eredeti funkcióit és törvényeknek való alárendeltségének elvét.

b) Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

A stratégiai tervezés következő lépcsőjének tekinthetjük a 2015-ben publikált Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020⁷¹ című dokumentumot, amely a célok részleges módosulásával már a szolgáltató állam modelljének megvalósítását⁷² tűzte ki legfőbb céljául, amely egyszerre foglalta magába a közigazgatás versenyképességének fokozását, a közzolgáltatások fejlesztését, a hatékonyságot⁷³, de emellett a professzionalizmust, a költséghatékonyságot és a szervezettséget⁷⁴ is.

A stratégiai dokumentum koncepcióvilágát megvizsgálva, nem sokban szakadt el, s nem hozott kifejezett kiugró fejlesztéseket a Magyar Program koncepcióihoz képest – legalábbis amely szűkebb vizsgálódási területünket érinti. A stratégia megalkotásától eltelt viszonylag rövid időszak nehezen teszi lehetővé a dokumentum céljai mentén megvalósuló eredmények objektív értékelését, az azonban mindenképp megállapítható, hogy az elmúlt 2 évben a költség- és időhatékonyság szempontjai a korábbiaknál is erőteljesebbé váltak a közigazgatás működésének tervezése során. Mindez önmagában nem jelentené az ADR módszerek háttérbe szorulását, azonban a közigazgatás jelenlegi rendszere jól látható módon nem lenne képes e módszerek kiterjesztett alkalmazására a felfokozott – s jellemzően rendkívül egyirányú – hatékonyságnövelő intézkedések mellett, önmagában már azok újszerű jellege folytán. Ennek folytán a közigazgatás „felpörgetett” fejlesztése éppen az újabb fejlődési lehetőségek észlelésétől és alkalmazásától vágják el az utat.

c) Közigazgatási bürokráciacsökkentés koncepciója

A magyar kormány által 2015 májusában nyilvánosságra hozott újfajta közigazgatás-átalakítási program alapvető célkitűzése a közigazgatás működésével járó adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások díjtételeinek jelentős csökkentése vagy ingyenessé tétele, s a korábbi megoldásokhoz hasonlóan⁷⁵ az egyes általános eljárási szabályok

⁷¹ Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020.

http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf (2017. 09. 14.)

⁷² Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020... 25. o.

⁷³ Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020... 9. o.

⁷⁴ Közigazgatás- és Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020... 25. o.

⁷⁵ 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról.

egyszerűsítése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, s az egyes ügyintézési határidők csökkentése.

A programhoz széleskörű jogszabály-módosítási lépésekre volt szükség: a két irányadó jogforrás 108 törvényt és 158 rendelet módosítását eredményezte, ezzel jelentősen átfőrmálva a közigazgatásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések rendszerét.

A koncepciót vizsgálva, ismét a költség- és időhatékonyság, az eljárási szabályok egyszerűsítésének üzenetével találkozunk.

Mindez megmagyarázható lenne azzal, hogy e koncepcionális dokumentumok egy, átfogó elképzelés eltérő időpontokban felvett „pillanatfelvételei”.

A dolgozat szerzője azonban jelezni kívánja, hogy ezek az elképzelések határozottan egy irányba mutatnak: egy olyan szervezeti rendszerben, ahol elsődleges cél a jogszabályok és a közérdek érvényre juttatása, a hatékonyság csak e szempontok teljes körű érvényesülése után értelmezhető a közigazgatás paramétereként. Ha az alapvető funkciók sérülnek azáltal, hogy a közigazgatást minden erővel költség- és időhatékonnyá, adminisztratív terhektől mentessé tesszük, a hatékonyság nemhogy fejlődni nem fog e szervezeti rendszer tekintetében, hanem negatív előjelűvé válik annak változása. A közigazgatás minden tradicionális értékétől való megfosztása, a hatékonyság túlhangsúlyozása végül elvezethet a mára szinte teljes csődöt mondott⁷⁶ New Public Management irányzat újraéléséhez.

A történelem ismétli önmagát: 62 évvel ezelőtt Bibó István, a kor jogi géniusza és magyar szellemi élet kiemelkedő alakja v vitába szállt Magyary Zoltán, a korszak átütő jelentőségű közigazgatás-tudománnyal foglalkozó tudósával, s annak 1942-ben megjelent korszakos művével⁷⁷, s vitatta megállapításait, melyben Magyary szerint a „*közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő*”⁷⁸, és a XX. században már nem a jogszerűsége, hanem az eredményessége van a hangsúly. Bibó ezzel szemben a jogállami értékek megtartásában, közigazgatás jogszerűségének a legnagyobb mértékű erősítésében látta a haladás útját.⁷⁹

441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő módosításáról

⁷⁶ Fábrián: Közigazgatás elmélet... 155. o. Braibant Guy: The past and the future of public administration. *International Review of Administrative Sciences* 2002. 68/3. sz. 338. o.

⁷⁷ Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Egyetemi Nyomda, Budapest 1942.

⁷⁸ Magyary: Magyar közigazgatás: Előszó...

⁷⁹ Paczolay Péter: A közigazgatás, mint hatalmi ág. *Tolle Lege* 2013. III/1. sz. Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. *Jog Állam Politika: Jog- és politikatudományi folyóirat* 2010. 3. sz. 81. o.

d) Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) szabályozási elvei

2015 májusában és júniusában a Kormány közzé tette az általános közigazgatási eljárásjog kialakítás alatt levő új kódexének, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szabályozási koncepcióját, illetve a törvény előkészítési feladataival kapcsolatos kormányhatározatot⁸⁰. A koncepció tárgykörére tekintettel sokkal közelebb áll, s ennek megfelelően részletesebben szól a hatósági eljárás során kivitelezendő fejlesztések mibenlétéről. A dokumentumban szó esik a fenti dokumentumok nagy hiányosságaként értékelt jogszerűségről, azonban e szabályozási tervezetben is túl nagy hangsúlyt kap a gyors és hatékony közigazgatási működés⁸¹. Ennek ellenére a jelentésben szerepel az eljárások olyan felosztása, amely különbséget tesz a jogokat és kötelezettségeket realizáló eljárás és a konfliktusfeloldó hatósági eljárás között⁸², sőt kifejezetten helyeselendő javaslatokat tesz az egyezségkötés során történő illetékek egy részének visszautalására. A hatósági szerződést említi a dokumentum, azonban tárgykörünkben nem ad olyan információkat, amelyek az intézmény fejlődésére utalnának.

A hatósági közvetítő intézményéről azonban hallgat a jelentés, s félő, hogy a jogintézmény az általános eljárásjogi szabályok új rendszerében már nem kap helyet a későbbiekben tárgyalásra kerülő, Országgyűlés elé benyújtott Ákr. törvénytervezet⁸³ változatlansága esetén.

IV. A mediáció és közvetítés alapjai a hatósági eljárás általános szabályaiban

1. A mediáció és közvetítés alapjai a jelenleg hatályos általános eljárásjogi szabályok között

A jelenleg hatályos, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény számos vonatkozásban foglalkozik a már felvázolt közvetítéssel és egyezségkötéssel, mind annak vertikális értelemben vett

⁸⁰ 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról. Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről.

<http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20%C3%A1ltal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf> (továbbiakban Ákr. jelentés) (2017. 09. 14.)

⁸¹ U. o. 5. o.

⁸² U. o. 17-18. o.

⁸³ T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról.

formájával, mind pedig az egyes ellenérdekű felek és más ügyféli jogokat gyakorló személy között megvalósuló horizontális egyezséggel.

a) Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Az ügyfelek között megvalósuló, horizontális jellegű egyezség nem új keletű intézményként került a Ket. rendelkezései közé: a lehetőséget az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény⁸⁴ (röviden: Áe.) hozta be az akkori szocialista jogrendszerbe, már ami az államigazgatás általános eljárási jogát illeti. E felépítésen az 1981. évi módosítás⁸⁵ sem változtatott érdemben, s közel azonos formában került a Ket. szabályozási rendszerébe is.

A hatályos rendelkezések alapján⁸⁶ az egyezségkötésre alapvetően akkor kerülhet sor, ha azt

- jogszabály elrendeli⁸⁷,
- hatóság tárgyalást tart a hatósági ügy folyamán, annak keretében,
- ügy természete egyébként megengedi.

Ha a hatósági eljáráson kívül történik a közvetítés (pl. magánjogi mediáció keretében, amely végül a közigazgatási hatósági eljárásban szereplő ügyre is kihatással lesz), az eljárás felfüggesztésének lehet helye⁸⁸ az egyezség létrehozásának időtartamára.

Amennyiben a közvetítés sikeres, a hatóság határozatával hagyja jóvá az egyezség tartalmát⁸⁹. A jóváhagyás nem feltétlen, mert ahogy az már a korábbiakban elemzésre került, a hatósági eljárás ebben az esetben sem tekinthet el az eredeti funkciótól: a jogszabályok érvényre juttatásától (az egyezségnek meg kell felelnie a jogszabályokban foglalt feltételeknek), a közérdek és egyéb jogos igények védelmétől (az egyezség nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét), valamint minimális formai kellékektől sem (az egyezségnek ki kell terjednie a teljesítési határidőre, és az eljárási költség viselésére is).

⁸⁴ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól. 38. § (1)-(2) bek.

⁸⁵ 1981. évi I. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről.

⁸⁶ Ket. 64. § (1)-(2) bek.

⁸⁷ L. például az egyenlő bánásmód követelményeire vonatkozó hatósági eljárás gyakorlatát alább, melyben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény kifejezetten elrendeli az egyezség létrehozásának megkísérlését.

⁸⁸ Ezt az esetet expressis verbis nem tartalmazza a hatályos szabályozási anyag, de Ket 32. § (1) bekezdésében szereplő „ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ” részt értékelhetjük úgy, hogy ez esetben a hatósági eljárásnak előfeltétele a mediáció, ha a felek úgy döntenek. Azonban ha a közvetítés sikertelen a felek között, az elsőfokú eljárás folytatódik tovább normál eljárásrend szerint.

⁸⁹ Ket. 75. § (1) bek.

Az egyezség a jóváhagyás után abban nyújt többet az általános rend szerint lebonyolításra kerülő eljáráshoz képest, hogy az egyezség illetve az azt jóváhagyó határozat nem fellebbezhető⁹⁰ a közigazgatási jogorvoslati rendszer alapján, bírósági felülvizsgálatára sincs mód⁹¹. Ha a hatósági ügy és egyezség alapját képező jogszabály alaptörvény-ellenessége valószínűsíthető, s az Alkotmánybíróság kimondja a jogszabályhely alaptörvény-ellenességét, mégis lehetőség nyílik az egyezség módosítására illetve visszavonására⁹². Mindez biztosítja a kompromisszum sérthetlenségét, az utóbb egyik félnek mégis valós, vagy vélt sérelmet okozó egyezség védelmét.

Amennyiben az egyezségkötési kísérlet sikertelen, az eljárás normál rendben történő folytatása⁹³ – ha annak feltételei továbbra is fennállnak - biztosítja az ügy lezárását.

b) Hatósági szerződés

Ameddig az egyezségi kísérlet és annak jóváhagyása jellemzően a horizontális közvetítés eljárásjogi szabályait tisztázza, addig a hatósági szerződésre vonatkozó szabályok az egyértelműen vertikális egyezség létrejöttét rendezik. A hatósági szerződés a közvetítés elkülönült formája, hiszen itt az egyik félként maga a hatóság válik szerződő félle, s közjogi jogosítványait megtartja a jogviszonyban, igaz, hogy csak arra az esetkörre szűkítve alkalmazását, ha a szerződést az ügyfél nem vagy nem megfelelően teljesíti és az egyéb intézkedések nem vezetnek célra.

Erre abban az esetkörben kerülhet sor, amikor a hatóság az eljárásban a hatósági ügy *„közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést”*⁹⁴ köt.

Mindez megfelelő választási lehetőséget nyújthat a hatóságnak és ügyfeleknek a jogszabály keretein belüli alternatívák meghatározására, a közigazgatás nem közhatalmi, hanem szolgáltató jellegű szerepében lép a jogviszonyba, s abban is marad mindaddig, amíg a szerződéses kötelezettségek teljesítésre kerülnek.

A szerződés nemcsak az ügyfelet köti, hanem a hatóságot is: ha a hatóság nem teljesíti szerződésszerűen kötelezettségeit, az ügyfél közigazgatási perben léphet fel a szerződésszegő hatóság ellen⁹⁵.

A hatósági szerződést mára számos esetben alkalmazzák az ágazati jogszabályok a vertikális irányú közvetítés szempontjainak érvényre

⁹⁰ Ket. 100. § (1) b) bek.

⁹¹ Ket. 109. § (1) bek. a) pont.

⁹² Ket. 113. § (1)-(3) bek.

⁹³ Ket. 64. § (2) bek.

⁹⁴ Ket. 76. § (1) bek.

⁹⁵ Ket. 77. § (3) bek.

juttatására, s végső soron az ügyfelet terhelő kötelezettségek körültekintőbb megválasztására. Ilyen megoldást alkalmaz többek között

- a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló törvény
 - a műsorkvóták fokozatos elérésének⁹⁶,
 - analóg lineáris médiaszolgáltatás végzésének (frekvenciahasználathoz kapcsolódó pályázaton belül)⁹⁷,
 - ideiglenes médiaszolgáltatás végzésének⁹⁸ szabályozására,
- közúti közlekedési nyilvántartásról szóló jogszabályok
 - az előzetes eredetiségvizsgálat végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban⁹⁹,
 - vizsgáló állomások tevékenységének végzéséhez szükséges engedélyezési eljárásban¹⁰⁰,
- mezőgazdasági és agrártámogatásról szóló törvény
 - a támogatások ügyében¹⁰¹.

c) Hatósági közvetítő eljárása

A hatósági közvetítő tevékenysége átmenetet képez az előbbieken felsorolt típusok között: elláthat az ügyfél és ellenérdekű fél közötti horizontális közvetítést, de közbenjárhat a hatóság és ügyfél közötti vitás helyzet feloldásában is¹⁰².

A hatósági közvetítő szerepkörét leginkább a független és pártatlan, kizárólag a konfliktus feloldására törekvő harmadik félként jellemezhetjük, ezért e személyre is ugyanolyan komoly kizárási és összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, mind az általános eljárásjogi jogszabályban¹⁰³, mind pedig a hatósági közvetítőkről szóló rendeletben¹⁰⁴.

⁹⁶ 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról (továbbiakban: Médiatv.) 22. § (2)-(3) bek.

⁹⁷ Médiatv. 63. §.

⁹⁸ Médiatv. 65. §.

⁹⁹ 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról 33/A. § (2) bek.

¹⁰⁰ 302/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet a vizsgáló állomás engedélyezésének részletes eljárási szabályairól és a vizsgáló állomással kötendő hatósági szerződés tartalmáról.

¹⁰¹ 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 55. § (6) bek.

¹⁰² Ket. 41. § (1) bek.

¹⁰³ Ket. 41. § (2) bek.

¹⁰⁴ 185/2009. (IX. 10.) Korm. rendelet a hatósági közvetítőkről, 8.§ (3) bek. (továbbiakban: Hkr.).

A hatósági közvetítő igénybevételéhez a Ket. 2008. évi módosítása után már nem szükséges külön jogszabályi rendelkezés, sem az ügy által érintett nagyszámú ügyfél.¹⁰⁵

A közvetítő feladatai¹⁰⁶ az alábbiak szerint lehet összefoglalni:

- tájékoztatás adása, amelynek hitelesnek, közérthetőnek és szakszerűnek kell lennie. Fontos, hogy a tájékoztatásnak ki kell terjednie azokra a lehetőségekre, amelyeket az egyes felek megtehetnek, s az eljárás során várható következményeikre is,
- felvilágosítás az ügyben érintett jogszabályokról és az egyes felek jogairól és kötelezettségeiről,
- közvetítés a felek illetve a hatóság között a hatósági eljárás tárgyát képező ügyben kölcsönösen elfogadható megoldási mód megtalálása céljából,
- ügyfelek irányából érkező észrevételek és panaszok közvetítése a hatóság számára.

A tevékenységet szabályozó rendelet feltételekhez köti a hatósági közvetítő nyilvántartásába való felvételt¹⁰⁷, így biztosítva, hogy a közvetítés megfelelően szakszerű körülmények között zajljék, s a közvetítő jártas legyen a hatósági eljárás elméletében és gyakorlatában.

A közvetítő eljárásának kulcsa annak felkérése: a felek mellérendeltségének jelül ezt közösen teszik meg. A hatóság hivatalból és az ügyfél kérelmére is dönthet a közvetítő kirendeléséről¹⁰⁸, de gyakoribbnak tekinthető az az eset, amikor a közvetítő kirendelése az ügyfél kérelmére történik. Ha a közvetítő elfogadja a felkérést, a hatóság végzésével kirendeli, de ez előtt meghallgatja az eljárást megindító ügyfelet kérelemre induló eljárásokban.

Azt mindenképpen meg kell jegyeznünk, hogy a szabályozás számos tekintetben visszaszárrendelkezéseket tartalmaz. Azokban az esetekben ugyanis, amikor az ügyféli jogok gyakorlásához ilyen szorosan kapcsolódó garanciális jogintézményről van szó, elvárható lenne az általános eljárásjogi jogszabály, és az irányadó rendelet rendelkezéseitől, hogy egyértelműen nyilatkoztassák ki az alábbiakat:

- az eljárásban résztvevő ügyfeleknek és ügyféli jogállást élvező egyéb feleknek joguk van ahhoz, hogy az eljárás során közösen, de akár önállóan kezdeményezzék a közvetítő alkalmazását,

¹⁰⁵ 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról.

¹⁰⁶ Ket. 41. § (3) bek.

¹⁰⁷ Hkr. 1. §.

¹⁰⁸ Hkr. 7. §.

- a közvetítő alkalmazása nem a hatóság döntésétől függ, az csak végzésében kirendeli a kijelölt hatósági közvetítőt, akinek személyére egyébként a feleknek javaslattevési joga van¹⁰⁹,
- a hatóságnak a törvényben illetve a rendeletben megfogalmazott kizáró, összeférhetetlenségi és szakképzettségi feltételeken vizsgálatán túl nincs mérlegelési lehetősége a közvetítő tevékenységét tekintve,
- a közvetítő kirendelése után, vertikális mediáció keretében, ennek tekintetében a hatóságnak ugyanolyan mellérendelt szerepe van, mint az ügyfeleknek a közvetítés lezárásáig¹¹⁰.

Problémás gyakorlat olvasható ki a Ket. és a rendelet sorai közül: miközben a hatósági közvetítő feladat csak a jogszabályi rendelkezésekről – s nem a hatóság döntési módszertanáról, álláspontjáról, jellemző gyakorlatáról – való felvilágosítás adása az ügyfelek irányába, addig a hatóság részére továbbítani köteles az ügyfelek észrevételeit, megjegyzéseit.

Mindez aszimmetrikus kommunikációt¹¹¹ eredményez a közvetítés folyamatában: az eredetileg az ügyfelek véleményének, észrevételeinek hatóság működésének jobbítására szolgáló rendelkezés visszájára fordul, s megbonthatja azt a mellérendeltséget, amely segítene megtalálni a kölcsönösen elfogadható megoldási módozatot.

Ahhoz, hogy az intézmény megfelelően funkcionálni tudjon a hatósági eljárás során, kulcsfontosságú annak megismertetése: az ügyfélnek értesülnie kell a lehetőségről, a közvetítői eljárásban betölthető jogai és kötelezettségeiről, az eljárás lehetséges eredményeiről és jogkövetkezményeiről. Sajnálatos módon ezt az ügyfél irányába történő tájékoztatást nem teszi a hatóság kötelező feladatává a Ket. sem az idézés, sem pedig az értesítésre vonatkozó szabályok között, s ezzel megkérdőjelezi az egész jogintézmény fundamentumát: miként fordulnának az ügyfelek hatósági közvetítőhöz, ha számukra ennek megismertetésére nem terjed ki a hatóság kötelezettsége? A fent tárgyalt stratégiai dokumentumok mindegyike elsődleges céljai között az ügyfélközpontúságot s a közigazgatás szolgáltató jellegének kiterjesztését. Miként egyeztethetők össze ezek a célok a jogalkotó ezirányú mulasztásával?

2. Az általános közigazgatási rendtartás

A megújuló hatósági eljárás általános szabályait tartalmazó általános közigazgatási rendtartás¹¹² az alábbi vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza:

¹⁰⁹ Hkr. 7. § (1) bek.

¹¹⁰ Ez csak a közvetítői eljárásban való részvételére, az abban betöltött szerepére vonatkozik.

¹¹¹ Ábrahám – Barinkai – Dósa et al.: Mediáció – közvetítői eljárások... 77. o.

¹¹² 2016. CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

a) Egyezségkötési kísérlet és az egyezség jóváhagyása

Kifejezetten helyeselhető, hogy azokban az ügyekben ahol az eljárás jogvita, ellenérdekelt felek részvétele mellett zajlik, a jelentés javaslata és a szövegtervezet alapján is tárgyalás lehetősége vagy egyezségkötési kísérlet kötelezettsége mellett folya az eljárás¹¹³ és ezt a törvényszöveg is átülteti.

A tárgyalás egyébiránt is számos lehetőséget jelent az ellenérdekű feleknek a közösen is elfogadható megoldási módok kiválasztására, s még mindig biztosított lehet akár a hatóság által segített közvetítés, akár a hatósági közvetítő igénybevétele, de az eljáráson kívüli, egyéb megegyezés is.

A korábban már hivatkozott illetékcsoökkentési lehetőség pedig még tovább fokozhatja a közvetítést igénybevevők körének bővítését.

Kiemelendő továbbá a jelentés és a törvényjavaslat indoklásának azon megállapítása, hogy a hatóságnak törekedni kell nemcsak az egyedi ügyben való konszenzus létrehozására, hanem a felek megbékítésére is, így megelőzendő a konfliktusok eszkalálódását illetve újabb vitás ügyek kialakulását.¹¹⁴

b) Hatósági szerződés

Az indoklás és a törvény a továbbiakban is tartalmaz a hatósági szerződésre vonatkozó rendelkezéseket, amely a jogintézmény fennmaradására mutat. Azt mindenképpen megállapíthatjuk – egyezően a jelentéssel és a javaslat indoklásával¹¹⁵ – hogy a szerződés erőteljes közjogi hatásokkal átitatott, mivel a szerződési kötelezettségek ügyfél általi nem teljesítése esetén a hatóság hagyományos kényszereszközeivel léphet fel. Azzal azonban már nem érhetünk egyet teljes egészében, hogy a szerződés csak közjogi paraméterek szabályozása alatt állna, s annak magánjogi jellege elenyésző lenne. Éppen a jelentés által említett közigazgatási szolgáltató jelleg, illetve a fent megfogalmazott elméleti megállapítások okán a szerződés annak jellegét tekintve erősen magánjogi irányultságú, amely a felek megállapodásán alapul. Az már pragmatikus kérdés, hogy a gyakorlatban a szerződés tartalmát leggyakrabban a hatóság diktálja, s az ügyfél lehetőségei csak annyira terjednek ki, hogy elfogadja vagy elutasítsa a szerződést. Különösen igaz ez azokra az esetekre, amikor a fent említett példák közül különböző támogatások nyújtására kötnek szerződést a hatóságok.

¹¹³ Ákr. jelentés 19. o.

T/12233. számú törvényjavaslat Az általános közigazgatási rendtartásról (továbbiakban: Ákrt.) 74-75. §.

¹¹⁴ Ákr. jelentés 18. o., Ákrt. 87. o.

¹¹⁵ Ákr. jelentés 28. o., Ákrt. 92-93. §, 94. o.

Annak ellenére, hogy a hatósági szerződés tartalmának nagy részét, az egyik szerződő felet és az ügyfél szerződésszegő magatartásának várható jogkövetkezményeit tekintve közjogiak, még nem jelenti azt, hogy a szerződés ne lehetne alapvetően magánjogias, s nem alapulhatna a felek mellérendeltségén és megállapodásán.

c) Hatósági közvetítő eljárása

A hatósági közvetítés szenved talán legnagyobb csorbát a jelentés tapasztalatai alapján, s ez kifejezetten jól kimutatható az Ákr. szabályrendszerében és indoklásában is. Sem a törvény, sem pedig annak részletes indoklása nem szerepelteti a jogintézményt, s félő, hogy a fenti problémák miatt látszólagos kihasználatlanság okán végleg kikerül szabályozási anyag köréből.

V. Következtetések és javaslatok

A kutatásban megvalósított, elméleti és alkalmazott vizsgálatok eredményeként az alábbi következtetéseket lehet megfogalmazni:

- az ADR módszerek, s ezen belül mediáció alkalmazhatónak bizonyul közjogi, hatósági jogviszony keretében is. A magánjogi viszonyokhoz való kötöttségéről való felfogás meghaladottá vált, a módszer túlzott egysíkú szemléletének eredményének tekinthető,
- a bemutatott szakirodalmi és gyakorlati példák, s a módszer alkalmazhatóságának nemzetközileg is jelentős vizsgálatai azt igazolják, hogy a mediációnak, közvetítésnek nagy szerepe van az ügyek hatékony, széleskörű elfogadtathatóságában a felek érdekeinek jogszerű szintézisének köszönhetően. Emellett kiemelhető a közvetítés előnyeként módszer viszonylagos gyorsasága, a felek rendelkezési jogának kiterjesztése, a kevésbé képviselt szempontokat is figyelembevevő döntéshozatal,
- azokban a hatósági eljárásokban, ahol már alkalmazást nyertek a mediatív, közvetítő jellegű technikák, ezek mind kiválóan működnek, tartalmilag magasabb értékűvé, könnyebben követhetőbbé, ügyfélközpontúvá teszik az eljárások lefolyását. Éppen ezért ösztönözni kell más eljárástípusokban is bevezetését, ha arra az ügýtípus ügyeinek természete általánosságban lehetőséget teremt, s nem ellentétes az eljárás alapvető céljával,
- a hatósági közvetítés intézményének sarokba szorítása, egyre biztosabbá váló lehetséges elhagyása a megújuló általános eljárásjogi rendelkezések rendszeréből a hatósági közvetítő félreértett szerepére utal: önmagában a közvetítő nem tud az egyes eljárásokba beavatkozni, azt a feleknek vagy a hatóságnak kell kezdeményezni, ennek megfelelően a lehetőség

alkalmazásának hiánya felveti az ügyfél tájékoztatásának fogyatékosait, a közigazgatástól való nyitott jelleg pusztán formai értelmezését. Mindezekre tekintettel, jelentős veszteséget jelentene és hiba lenne kihagyni a jogintézményt a szabályozás új rendszeréből,

- mind a hatósági közvetítés, mind pedig az általánosságba vett egyezségkötési kísérlet kötelezettségének teljesítése során a hatóságnak kifejezetten aktív szerepet kell betöltenie: ha egy mód van rá, biztatni kell a feleket a közvetítés alkalmazására – kerüljön sor arra akár eljáráson belül, akár azon kívül.. Vertikális egyezség megközelítése szempontjából a hatóságnak, ha észleli az ügyféllel való konfliktushelyzet kialakulását, eszkalálódását, saját magának kell a hatósági közvetítő eljárásának alkalmazását kezdeményezni, s nem csupán jogot kell biztosítani az ügyfélnek erre a lehetőségre. Így megelőzhető válik egy vitás helyzetben hozott elsőfokú határozat megfellebbezése vagy – az Ákr. rendszerében rendes jogorvoslati szerepet nyerő - bírósági felülvizsgálata,
- ahhoz, hogy a fenti célkitűzéseket az egyes hatósági szervek meg tudják valósítani, szükség van arra, hogy az egyre inkább intézményesülő személyzeti fejlesztések, képzések során nagy hangsúly kerüljön a közszolgálatot ellátók magas szintű, probléma- és konfliktusorientált képzésére, amelynek keretében figyelmet kell szentelni a mediatív, közvetítési lehetőség személyi (elsősorban tudásbéli) feltételeinek megalapozásának,
- nagy fontosságú, hogy nem elég a közigazgatás a fentiekben előirányozott fejlesztése, hanem szükséges ezeket az intézkedéseket társadalmasítani, a lakosság tudatába átültetni, szemléletformáló kampányokat bevezetni, s minden más olyan intézkedést megtenni, amely szükséges ahhoz, hogy a laikus jogalanyok tisztába legyenek a közvetítés lehetőségeivel. Ameddig ez nem történik meg, a mediatív technikák nem is fognak jól funkcionálni, mert az ügyfelek nem fogják ismerni, s ezáltal alkalmazni ezeket a módszereket a hatósági eljárás során.

VI. Összefoglalás

A 21. század közigazgatása a folyamatosan változó életviszonyok és globális szinten is mérhető kihívások felmerülése miatt szükségképpen állandó alkalmazkodásra kényszerül. Mindezt lehet olyan megközelítésből szemlélni, amely az újszerű viszonyokat negatív tendenciaként értékeli, s annak a közigazgatás működése során felmerülő többleterőforrás szükségletére, bevezetésekor törvényszerűen észlelhető rendszeridegen jellegére koncentrál.

Ha azonban a megújuló viszonyokat, mint a közigazgatás legfontosabb fejlesztési mozgatórugóit értelmezzük, s kényszerű feladat helyett lehetőségként kezeljük ezeket, a változások kezelésére bevezetett újszerű módszerek fontos innovációs tényezőként hathat közre a mindenkori közigazgatási rendszer hatékonyabbá tétele során.

Az alternatív vitarendezési metódusok – így legfőképpen a mediáció – alkalmazása is ilyen megközelítésben értelmezhető leginkább helyesen: *prima facie* a közigazgatástól, s különösen a hatósági jogalkalmazástól rendkívüli mértékben idegen, erőteljes magánjogi elemekkel operáló, a közigazgatási jogviszony hagyományos elemeivel látszólag nem összeegyeztethető megoldásokról van szó. Ha azonban a hatósági eljárás tárgyát képező ügy végleges eldöntése, a felek által könnyebben elfogadható, saját szempontokat is tükröző egyezség erőteljes legitimáló hatása, a hatósági kényszer háttérbe szorítása felől közelítjük az ADR módszerek hatékonyságát, a hatósági döntéshozatal egy már részben jelenlevő, de hihetetlen fejlődési lehetőséget jelentő részeként tekinthetünk a módszerekre. A dolgozatban megvizsgált tényezők, az egyes hatóságok gyakorlata, s az ezekből levont következtetések számos olyan fejlesztési lehetőséget jelentenek, amelyek segítséget nyújthatnak a magyar közigazgatás folyamatos modernizációjában érvényesíteni az immár évtizedek óta jelenlevő, a közigazgatás nyitott jellegét, társadalmi kontrollját és döntéshozatal jogszerű és egyben hatékony diverzifikációját hangsúlyozó elképzeléseket.

Dr. Kakas Márk

Az Egyesült Királyság különleges jogi helyzete az Európai Unióban*

I. Bevezetés

A dolgozat megírására az úgynevezett Brexit-jelenséget lezáró népszavazást megelőző és az azt követő időszakban került sor. Az Európai Uniónak (EU) több szempontból is az egyik legkülönlegesebb tagállama az 1973-ban hosszú csatlakozási folyamat eredményeként taggá vált Egyesült Királyság (UK)¹. Ennek a különlegességnek több oka is van, illetve több esetben is megfigyelhetők a britek identitástudatának, belpolitikájának, külpolitikájának, földrajzi elhelyezkedésének, gazdaságpolitikájának, történelmének, jogrendszerének sajátosságaiból adódó eltérések, következmények. Ezen következmények legtöbbször jogi aspektusban is megmutatkoznak, hiszen az Unión belül képviselt „különutassága” megfigyelhető az integrációs intézményekhez való viszonyában, melyek megjelennek a szerződésekhez fűzött jegyzőkönyvekben, nemzetközi tárgyalások során és egyéb nemzetközi valamint uniós dokumentumokban, melyek igen gyakran a brit különállást, az adott témától történő elhatárolódást tartalmazzák, legyen szó akár az integráció jogi, gazdasági, vagy politikai vonatáról.

A tanulmányban a 2016-os UK-EU megállapodás jogi szempontú vizsgálatával azt kívánom bemutatni, hogy a UK attitűdje az uniós integrációs törekvésekhez, a 43 éves tagsága alatt, pozitív irányba nem változott, sőt integráció ellenessége, zárkózottsága, különcsége legitimitást is nyerhetett volna akár a következő uniós szerződés módosításakor. Az ezt követő fejezetekben kifejttem az Unióból történő kilépés szabályozását és a Brexit népszavazás eredményét, annak lehetséges következményeinek elemzésével együtt.

A tanulmányból szándékaim szerint tisztán látható lesz, hogy az az uniós politika – és annak jogi vetületei – amelyet a UK folytatott évtizedeken keresztül az integráció célkitűzéseinek megvalósítására részben alkalmatlan volt.

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián az Európai jogi Tagozatban második helyezésben részesült. Konzulens: dr. Mohay Ágoston adjunktus.

¹ A tanulmányban az Egyesült Királyság rövidítéseként a UK (United Kingdom) kifejezést használom, mert az EK rövidítés megtévesztő lenne.

A konklúziók között többek között olyan kérdéseket fogalmazok meg, amelyekre egzakt válaszokat csak évek múlva fogunk kapni, miután látható lesz, hogy a UK kilépése az EU-ból milyen mértékben, és hogyan befolyásolta a saját, valamint az Unió jövőjének alakulását.

II. A 2016-os EU-Brit megállapodás

David Cameron, korábbi brit miniszterelnök 2015. november 10-én levelet írt Donald Tusk-nak, az Európai Tanács elnökének.² Levelében négy olyan területet határozott meg, amelyek megítélése szerint a további sikeres UK-EU együttműködéshez reformra szorulnak: gazdasági irányítás, versenyképesség, szuverenitás, bevándorlás. A megállapodás részleteit kidolgozó tárgyalásra a Brexit népszavazási szándék biztossá válása után került sor, célja pedig a szükséges reform intézkedések kidolgozása volt.

Az unió gazdaságpolitikájával kapcsolatban Cameron emlékeztetett az eurozónát érintő brit opt-out-ra és kijelentette, hogy a mindenkori gazdasági integrációnak figyelemmel kell lennie az egységes belső piac célkitűzéseire és az eurót be nem vezető tagállamokra is. Sürgette az eurozónához hasonló gazdasági intézményrendszer kialakítását az eurozónán kívüli tagállamok számára is, valamint kiemelte a valuták egyenlőségét. Cameron szerint semmi olyan nem történhet a közös valutával, amely negatívan befolyásolná az övezeten kívüli tagállamokat és ezt akár egy vétó bevezetésével is biztosította volna. Hangsúlyozta, hogy azokról az intézkedésekről, amelyek hatással lehetnek az összes tagállamra, azokról az összes tagállamnak kell döntést hoznia.

Leszögezte, hogy egyszer s mindenkorra véget kíván vetni a UK azon szerződésekből eredő kötelezettségének, mely szerint egy egyre szorosabb Unión³ kell dolgozniuk. A tagállami szuverenitás fokozott védelme érdekében a nemzeti parlamentek számára az uniós jogalkotást megakasztó, tényleges vétójogot szeretett volna bevezetni a megosztott hatáskörök terén: az úgynevezett „piros lapos” rendszert. Végül, a levél negyedik pontjában az unión belüli „bevándorlás” kapcsán tette meg a későbbiek során legtöbbet vitatott reformjavaslatát; az uniós országokból a UK-ba érkező „bevándorlóknak” (helyesen: szabadon mozgó uniós polgároknak) járó juttatásokat visszatartotta volna négy évig. Levele végén kijelentette, hogy amennyiben sikerül megállapodásra jutni a fenti javaslatokról, úgy kész a népszavazáson a brit uniós tagság megtartása mellett kampányolni.

² Letter from David Cameron to Donald Tusk on a new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union (London, 10, November 2015) https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (2016.05.07.)

³ L. EUSz. preambulum 1. cikk.

A levélben szereplő reformjavaslatokról 2016. február 18-án kezdődtek meg az egyeztetések, először egy európai tanácsi ülésen, majd a brit javaslatokkal közvetlenül foglalkozó két- és többoldalú tárgyalások sorozatán. Az Európai Tanács a tárgyalások menetét és azok eredményét nyilatkozatban tette közzé.⁴

Eldőlt, hogy a szociális ellátórendszerekhez való hozzáférést korlátozni képes „vészfék-rendszert” a megállapodás és a vonatkozó másodlagos jogszabályok hatályba lépése után hét éven át tarthatja fenn a brit kormány, és minden esetben maximálisan négy évig tartható fenn a korlátozás egy adott munkavállaló vonatkozásában. A juttatások mértéke azonban az évek során a munkavállaló által a költségvetésbe történő befizetéseivel arányosan növekszik a négy év alatt, és jogosultsági körei is bővülnek. A vészfék alkalmazásának igényét a brit kormánynak indokolással a Bizottság felé kell jeleznie, amely az EU Tanácsának továbbítja a kérelmet, hogy az minősített többséggel döntsön arról, hogy az indokolást elfogadhatónak találja e.

A szintén sokat vitatott családi pótlék indexálása kapcsán az újonnan érkező munkavállalók esetében azonnali hatállyal, a már korábban érkezett EU-munkavállalók esetében pedig 2020-tól léphetett volna életbe az új számítási rendszer. A már korábban érkezett munkavállalók esetében a Nyilatkozat úgy fogalmazott, hogy figyelembe fogják venni a származási országban már korábban kifizetett családi pótlék értékét. Fontos megjegyezni, hogy a családi pótlék indexálásának gyakorlata a brit megállapodás hatálybalépése után a többi tagállam számára is elérhető, alkalmazható intézkedés lett volna.

A Nyilatkozat leszögezi, hogy a brit földön élő EU-polgárok uniós polgársággal nem rendelkező házastársával szemben a jövőben az adott tagállam idegenrendészeti hatósága a harmadik országból érkező polgárokkal szemben alkalmazható intézkedések foganatosításával jár el.

Brit részről nagy hangsúlyt fektettek a szerződésekben szereplő „a népek egyre szorosabb egységét” kitűző cél alóli mentesítés elérésére. A megállapodásban szereplő szövegszerű javaslat eleget tett ennek az igénynek, és azt is rögzítette, hogy a következő szerződésmódosításkor kifejezésre juttatják, hogy a UK-ra nem vonatkozik az egyre szorosabb unióra való utalás. Ezt ellensúlyozandó kérték az integráció szorosabbra fűzését támogató tagállamok, hogy a következő szerződés módosításakor jelenjen meg a brit különállás mellett továbbra is, hogy az EU támogatja az integráció mélyítését azon tagállamok között, amelyek osztoznak ennek jövőképében.⁵

A nemzeti parlamentek, és ezáltal a szuverenitás erősítését célzó reformok is módosítás nélkül elfogadásra kerültek: amennyiben valamely EU jogalkotási

⁴ European Council 18-19/02/2016 <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (2016.03.15.)

⁵ Negyven óra után megszületett az EU-brit megállapodás <http://bruxinfo.hu/cikk/20160220-negyven-ora-alkudozas-utan-megszuletett-az-eu-brit-megallapodas.html> (2017.09.10.)

kezdeményezésre válaszul a nemzeti parlamentekhez delegált szavazatszám (EU-szintű) 55 százaléka 12 héten belül – a szubszidiaritás elvének megsértésére hivatkozva – kezdeményezi a jogalkotás megállítását, úgy a Tanács soros elnöksége köteles lett volna átfogó konzultációt kezdeményezni. Ez a procedúra jelentette volna a gyakorlatban az ún. „piros lapos” rendszer bevezetését, amely a nemzeti parlamenteknek jelenleg rendelkezésre álló „sárga és narancssárga lapok” eszközrendszerét egészítette volna ki.

Az eurozónán kívüli tagállamok szerepét megerősítő javaslatok közül az egyik legfajszínűsabb – miszerint egyetlen nem eurozóna tagállam is elindíthat konzultációs mechanizmust egy eurozónás döntés vagy jogalkotás kapcsán – is elfogadásra került, a szövegszerű javaslat szerint egyetlen ország is kezdeményezhetett volna ilyen folyamatot, azonban francia nyomásra bekerült a szövegbe az a kitétel is, mely szerint az ilyen módon kezdeményezett folyamat nem teremthet olyan helyzetet, mely vétőjoghoz juttatná a (kezdeményező nem eurozóna tag) tagállamot. Az EU-brit megállapodás legfontosabb részeit így az egyre szorosabb unióból való kimaradást, és az euró zóna döntéseire válaszul hozható korrekciós lépések jogát az alapszerződések következő módosításakor rögzítették volna.

A Nyilatkozat hatálybalépésének feltétele volt, hogy az abban foglaltakat és az EU-tagságot a nemzeti parlament, a népszavazáson pedig a brit nép is megerősítse. Csak ezt követően indulhattak volna meg a Nyilatkozatban foglaltak végrehajtásához szükséges másodlagos jogszabályok megalkotása, mely folyamatokban már társjogalkotói szerep jutott volna az Európai Parlamentnek is. Természetesen a Brexit népszavazás eredményével a megállapodásban foglaltak teljes mértékben hatálytalanok, és további tárgyalások részét nem képezik.

III. Brexit népszavazás

Az Egyesült Királyságban 2016. június 23-án népszavazást tartottak, melynek tárgya az EU tagság megszüntetése vagy fenntartása volt. Bő két héttel a szavazás előtt az akkori felmérések szerint a kilépést támogatók aránya 43% volt, míg a bent maradáshoz csak a szavazásra jogosultak 40%-a támogatta.⁶

⁶ Stubnya Bence: Most épp kilépnének az angolok az EU-ból http://index.hu/kulfold/2016/06/05/most_epp_kilepnenek_az_angolok_az_eu-bol/ (2017.09.10.)

1. A Brexit népszavazás előzménye, okai

A népszavazás egyik közvetlen előzménye az volt, hogy David Cameron Gordon Brown miniszterelnököt felszólította arra, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadásával kapcsolatban írjon ki népszavazást, Brown azonban visszautasította ezt. Ezt követően a másodszori megválasztása előtt jelentette ki Cameron, hogy nem kíván olyan kormány miniszterelnöke lenni, amely nem ír ki népszavazást az EU tagsággal kapcsolatban. A népszavazás dátumát február 20-ra, az EU-brit megállapodást követő Európai Tanács ülése utáni időpontra tűzte ki a miniszterelnök. Hangsúlyozta, hogy tekintettel a sikeresen elfogadott reformjavaslatokra, a brit kormány álláspontja egyértelműen az, hogy a UK a megreformált EU részeként tudja betölteni európai vezető szerepét, és kormánya a tagság megtartása mellett fog kampányolni.

A politikai pártok közül a leghevesebben a 2014-es brit EP-választások győztese, a Függetlenségi Párt (UKIP) támogatta a britek kilépését az Unióból. 2014-ben a UKIP nyerte az EP választásokat a UK-ban, így 22 képviselőjével jelenleg a legnagyobb brit politikai erő képviseli a párt Strasbourgban.⁷ A kilépési kampányt Nigel Farage, a párt alapítója vezette, aki hevesen támadta az EU-t több aspektusból is. A kilépés kérdésében markánsan megosztott⁸ konzervatív párt részéről Boris Johnson, London volt főpolgármestere vezette a kampányt.⁹

A kilépéspártiak szerint az Unió működése antidemokratikus, túlzottan bürokratikus, és visszaszorítja a tagállamok önrendelkezési jogát. Szerintük az EU nem tudta megfelelően kezelni a migrációs problémákat, és a terrorizmus elleni hatékony védekezésre is képtelen. Nézeteik szerint az uniós tagság egyik legnagyobb hibája az, hogy több milliónyi font befizetéséért cserébe alig kap országuk valamit.

Azonban a gazdasági adatok és elemzések nem pontosan támasztják alá ezen állításokat. A UK költségvetésének nettó 1,2%-a az az összeg, amelyet az EU költségvetésébe fizettek be a 2014-2015 közötti időszakban.¹⁰ A kilépéspártiak szerint a munkaerőpiac egyensúlya is helyreállna, és a gazdasági bevándorlókat és a kelet-európai munkavállalókat is kiszorítanák

⁷ Országok szerinti eredmények <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/hu/country-results-uk-2014.html> (2016.06.01.)

⁸ Brit pénzügyminiszter: óriási gazdasági hazardírozás lenne a Brexit http://www.mfor.hu/cikkek/makro/Brit_penzugyminiszter_oriasi_gazdasagi_hazardirozas_lenne_a_Brexit.html (2016.03.21.)

⁹ Tólas Andrea: A Brexit bohóca és a showman – akiknek a brit kilépést köszönhetjük http://hvg.hu/vilag/20160624_brexit_nigel_farage_boris_johnson_david_cameron_portre (2016.06.28.)

¹⁰ Robin Niblett: Britain, the EU and the Sovereignty Myth, Europe Programme, May 2016. 7. o.

az országból. Azonban a bevándorlókkal kapcsolatos felmérések azt mutatják, hogy túlnyomó többségük a 20-34 év közötti korosztályból érkezett és ők azok, akik a brit költségvetéshez meghatározó mértékű befizetéssel hozzájárultak. Így tehát nehezen tartható fenn az a nézet, mely szerint csak a jóléti juttatások miatt érkeztek, főként munkavállalásra még vagy már alkalmatlan korú gazdasági bevándorlók a szigetországba.¹¹

Az Uniót túlszabályozással is vádolták, amely miatt szerintük kereskedelmi lehetőségeik korlátozottak voltak. A fentiekén túl hangsúlyt kapott a kampányban az a nézet is, amely szerint a UK-nak vissza kell nyernie önállóságát ahhoz, hogy ismét gazdasági és politikai sikereket érhesen el.¹²

Úgy gondolom, hogy a 2016-os, korábban bemutatott EU-brit megállapodással a fenti problémákra megoldást lehetett volna találni, azok valós súlya és mértéke nem indokolta azt, hogy a UK kilépjen az EU-ból.

2. A népszavazás eredménye

A 2016. június 23-án tartott népszavazáson a szavazók 51,9%-a támogatta a kiválást az Unióból, a bentmaradást pedig 48,1%.¹³ A referendum eredményének értelmében tehát a UK kilép az EU-ból.

A UK nemzetei között a szavazási arány a következőképpen alakult:

Anglia 53,4-46,6%-os, Wales 52,5-47,5%-os arányban támogatta, míg Észak-Írország 44,2-55,8%-os, Skócia 38-62%-os arányban elutasította a kilépést. A kilépést tehát Skócia és Észak-Írország ellenezte. Ezek mellett érdemes megemlíteni a londoni eredményt, ahol a szavazók 59,9% támogatta az EU-s tagság megtartását.¹⁴ A kilépés mellett a felmérések szerint legtöbben az 50-64 évesek valamint 65 év feletti szavazók voksoltak, míg a 18-24 és 25-49 közötti korosztályok a bennmaradásra szavaztak.¹⁵

A népszavazási statisztikák alapján megállapítható, hogy a kilépést leginkább az 50 év feletti vidéki szavazók támogatták, a bennmaradást pedig a 18-49 év közötti, főként városi voksolók. A népszavazáson a részvételi arány összesen 72%-os volt, amely magasabb, mint a legutolsó parlamenti választásokkor

¹¹ Bevándorlók nélkül nem menne a briteknek <http://nol.hu/kulfold/bevandorlok-nelkul-nem-menne-a-briteknek-1619419> (2016.07.28.)

¹² Joób Sándor, Mészáros R. Tamás: Az EU szétverésének receptje: <http://index.hu/kulfold/2016/07/01/brexit-europai-unio-euroszkeptikusok-ervek-az-eu-ellen-es-mellett-munkavallalas-egyedul-kiralysag/> (2016.07.28.)

¹³ EU referendum results http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results (2016.07.28.)

¹⁴ EU referendum: final results <http://www.bloomberg.com/graphics/2016-brexit-referendum/> (2016.08.05.)

¹⁵ A nyugdíjasok intézték el Angliát <http://nol.hu/kulfold/a-nyugdijasok-inteztek-el-angliat-1620937> (2016.08.28.)

mért arány. Az idősebb korosztály részvételi aránya jóval meghaladta a fiatalabbét.

Ezt az is jól mutatja, hogy a népszavazást követő napokban, Angliában több tüntetést is tartottak a kilépés miatt, amelyeken zömmel fiatalok vettek részt. Közel négy millióan írták alá azt a petíciót, amely megismételt népszavazást követelt a parlamenttől.¹⁶ Véleményem szerint az ilyen és az ehhez hasonló petíciók érdemi változást már nem tudnak elérni, azonban mindenképp jelzik, hogy a UK-n belül jelentős szavazóréteg – főként fiatalok – szeretett volna az EU tagja maradni.

3. A kilépés és lehetséges következményei

A népszavazást követően hosszú jogi, kereskedelmi és diplomácia egyeztetések után lesz csak lehetőség meghatározni a UK újragondolt pozícióját Európában és viszonyát az Unióval. Az eddigi uniós szabályozás hatálya alá eső területeket érintő politikai és gazdasági feltételeket az Uniónak kell majd meghatároznia bizonyos keretek között.

Ebben az alfejezetben az uniós tagság megszüntetésének hatályos szabályozását, valamint a brit kilépés folyamatának lehetséges forgatókönyveit mutatom be.

A lehetséges kilépési megoldások előtt fontos tisztázni, hogy maga a népszavazás jogi kötőerővel nem bírt, azt csupán “ajánlásként” foghatja fel a brit parlament. A parlament első ízben 498-114 arányban arra hatalmazta fel Theresa May miniszterelnököt, hogy terjessze elő a Brexit-re vonatkozó törvényjavaslatát.¹⁷ Ezt követően 2017 márciusában hosszas vita után, melynek eredményeként a Brexit törvényből kikerült az uniós állampolgárok jogainak garanciájára vonatkozó rész, a parlament alsó háza 274-118, a Lordok Háza pedig 274-135 arányban módosítás nélkül elfogadta a törvényjavaslatot, amely felhatalmazást adott a miniszterelnöknek, hogy bejelentse a UK kilépését az EU-nak, és megkezdje az erre vonatkozó tárgyalásokat.¹⁸ Kilépési szándékáról a UK 2017. március 29-én értesítette az EU-t.¹⁹

A következőkben felvázolt kilépéshez és az azt követő lehetséges modellekhez fontos hozzá fűzni, hogy akár a kétoldalú kereskedelmi és

¹⁶ Tólas Andrea: Brit vészkijárat HVG, 2016. 27. sz. 9. o.

¹⁷ Laura Smith-Park: Article 50: UK parliament votes in favor of starting Brexit process <http://edition.cnn.com/2017/02/01/europe/article-50-brexite-parliament-vote/index.html> (2017.02.28.)

¹⁸ Brexit bill: Parliament clears way for talks with EU <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39262081> (2017.09.10.)

¹⁹ Brexit negotiations: The Article 50 negotiation process and principles for the United Kingdom's departure from the European Union. https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en (2017.09.10.)

együttműködési megállapodáshoz vagy akár az Európai Gazdasági Térség tagságának megtartásából következő egyezmény hatályba lépéséhez a megmaradt 27 tagállam titkos szavazását követő egyhangú támogatása lenne szükséges.²⁰ Ez a tényező nagyban meghatározhatja a kilépési tárgyalások menetét és lehetséges irányvonalait.

Szintén fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy véleményem szerint olyan egyezmény megkötésére nincs lehetőség, amely a UK jelenlegi EU tagságával felérő pozíciót biztosítana a kilépő államnak.

3.1. Az Unió tagság megszüntetésének szabályozása

Az Unió tagság megszüntetését az Európai Unióról szóló Szerződés 50. cikke szabályozza.²¹ Ezt a cikket a Lisszaboni Szerződés emelte a Szerződésbe. A cikkben foglaltak még sohasem kerültek alkalmazásra, illetve az Európai Bíróság sem bocsátott ki a kilépéssel kapcsolatosan irányadó határozatot, így annak gyakorlati alkalmazásáról jelenleg kevés ismerettel rendelkezünk. Említést érdemel a Dániához tartozó autonóm régió, Grönland esete, ahol szintén egy népszavazást követően 1984-ben megállapodás született arról, hogy a térségben a közösségi jogot a továbbiakban nem alkalmazzák.²²

Az 50. cikk (1) bekezdése megállapítja, hogy bármelyik tagállam a saját alkotmányos követelményeivel összhangban határozhat úgy, hogy kilép az Unióból. Nem kívánom e bekezdést részletesen elemezni, rendelkezései egyértelműek, csupán annyit fűznék hozzá, ahogy korábban is jeleztem, a brit népszavazás ténye még nem tekinthető az e bekezdésekben foglalt követelmények teljesülésének, az abban foglaltakat a parlament teljesítette a fenti szavazással.²³ E bekezdés utal a 218. cikk (3) bekezdése szerinti tárgyalási rend alkalmazására, melynek értelmében nem a Bizottság tárgyal a kilépésről, hanem a Tanács jelöli ki a főtárgyalót, ill. az Unió tárgyaló küldöttségének vezetőjét.²⁴ A Brexit tárgyalások során, az EU 27 tagállamának képviselőjében Michel Barnier vesz részt főtárgyalóként.²⁵

²⁰ Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union. 8. o.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf (2016.05.26.)

²¹ EUSz. 50. cikk.

²² Osztovits: 2011... 452. o.

²³ EUSz. 50. cikk (1) bekezdés.

²⁴ Osztovits: 2011... 453. o.

²⁵ Brexit negotiations: The Article 50 negotiation process and principles for the United Kingdom's departure from the European Union. https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations_en (2017.09.10.)

A (2) bekezdés szerint a kilépési szándékot az Európai Tanácsnak kell bejelenteni. Ezt követően az Unió tárgyalásokat folytat, meghatározza a kilépés részletes szabályait valamint megállapodást köt az érintett állammal, az Európai Tanács iránymutatásai szerint. A megállapodást az EUMSZ 218. cikk (3) bekezdésnek megfelelően kell megtárgyalni. A megállapodást végül az Unió nevében a Tanács köti meg, minősített többséggel az Európai Parlament jóváhagyását követően.²⁶

A (3) bekezdés deklarálja, hogy a megállapodás hatálybalépésétől, ennek hiányában a (2) bekezdésben jelzett bejelentést követően 2 év elteltével a Szerződések az érintett tagállamra nem alkalmazhatók. A 2 éves határidőt az Európai Tanács a tagállammal egyetértésben egyhangú határozatával meghosszabbíthatja.²⁷

A (4) bekezdés a kilépő állam képviselőjét az Európai Tanács illetve a Tanács rá vonatkozó határozatok meghozatalából kizárja, továbbá a minősített többséget az EUMSZ. 238. cikk (3) bekezdés alapján rendeli el meghatározni,²⁸ mely szerint a Tanács tagjai legalább 72 százalékának, egyben az Unió népességének minimum 65 százalékát kitevő tagállamoknak a támogató szavazata szükséges.²⁹

Az (5) bekezdés végül megállapítja, hogy a kilépett állam a későbbiek során a 49. cikk alapján újra kérheti felvételét az Unióba.³⁰

Konstatálhatjuk tehát, hogy az EUSz. 50. cikkében foglaltak szerint lehet csak jogszerűen kilépni az Unióból, nincs lehetőség arra, hogy egy tagállamot akarata ellenére vagy egyéb más módon kiléptessenek vagy kizárjanak. (Az EUSz. 7. cikke³¹ – amely szintén nem került alkalmazásra még soha – rendelkezik egy tagállam Szerződéses jogainak esetleges felfüggesztéséről, esetünkben azonban erről nincs szó.)

Az 50. cikk egyik fontos rendelkezése a kilépés ütemezése. A UK kilépési szándékának bejelentését követően 2 év múlva megszűnik a tagsága, hacsak a tagállamok és a UK egyhangúlag nem hosszabbítják meg ezt a határidőt, melyre ez idáig nem került sor. Amennyiben tehát a bejelentést követően a meghosszabbításra vonatkozó határozatot egy tagállam a titkos szavazáson megvétózza, a UK úgy léphet ki az EU-ból, hogy a tagsága helyébe megállapodás nem lépne, a belső piac és az ahhoz kötődő egyezmények és a UK kereskedelmének viszonya szabályozatlan maradna, valamint az EU-s és

²⁶ EUSz. 50. cikk (2.) bekezdés.

²⁷ EUSz. 50. cikk (3.) bekezdés.

²⁸ EUSz. 50. cikk (4.) bekezdés.

²⁹ Horváth Zoltán - Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja - Az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC KIADÓ KFT., Budapest 2010. 90-91. o.

³⁰ EUSz. 50. cikk (5.) bekezdés.

³¹ EUSz. 7. cikk.

UK állampolgárok tartózkodási és munkavállalási feltételei is rendezetlenül maradnának.³²

Véleményem szerint ez kudarc lenne a felek számára, és igyekezni fognak elkerülni egy ilyen helyzetet, de a lehetősége fennáll. Emellett úgy vélem, hogy arra is van lehetőség, hogy a felek a kilépési tárgyalások megkezdésekor megállapodjanak más határidőben, vagy akár határozatlan időre módosítsák a cikkben szereplő határidőt. Donald Tusk úgy nyilatkozott a népszavazást megelőzően, hogy egy esetleges kilépést követő egyeztető tárgyalások akár hét évig is eltarthatnak, amely akár még reális becslés is lehet, tekintettel például arra, hogy az EU és Kanada által kötendő kereskedelmi megállapodás feltételeinek kidolgozása hét évet vett igénybe, és az egyezmény ratifikálása még mindig várat magára.³³

A később bemutatásra kerülő WTO tagsággal felérő állapot akár átmeneti megoldásként is funkcionálhat amennyiben a kiszabott határidő lejárt, az egyezményt azonban elfogadni még nem sikerült.³⁴ Az Unió részéről több tagállam már felszólította a briteket arra, hogy jelentsék be az Európai Tanácsnak kilépési szándékukat, addig ugyanis semmilyen egyeztetéseket, tárgyalásokat nem folytatnak a kilépésükkel kapcsolatban.³⁵

Az 50. cikk (2) bekezdésben szereplő rendelkezések kapcsán kiemelném, hogy az itt szereplő iránymutatások határozattan arra utalnak, hogy az EU-UK közötti viszonyt egy kilépési megállapodással kell lezárni, a tagság feltételeinek újratárgyalására, vagy egy új csatlakozási szerződés megkötésére megítélésem szerint e cikk rendelkezései alapján nincs lehetőség.

A (2) bekezdés “az illető állam kilépésének részletes szabályainak” meghatározásáról tesz említést, egy esetleges új megállapodásról nem ejt szót, de feltételezhetjük, hogy a gyakorlatban e két kérdéskör kapcsán az egyeztetések összevontan fognak zajlani. Azonban azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kilépés feltételeinek elfogadásához a (2) bekezdés szerint a Tanács minősített többségének támogatása szükséges, míg egy más

³² The process for withdrawing from the European Union https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf (2016.05.20.) 7. o.

³³ Tusk: Brexit could take seven years <https://euobserver.com/uk-referendum/133795> (2016.05.20.)

³⁴ The process for withdrawing from the European Union https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf (2016.05.20.) 14. o.

³⁵ Janosch Delcker: Germany, France and Italy say UK must launch Brexit process <http://www.politico.eu/article/germany-france-and-italy-say-uk-must-launch-brexit-process-vote-leave-eu-angela-merkel-francois-hollande-matteo-renzi/> (2016.07.28.)

jellegű kereskedelmi vagy egyéb célú egyezmény megkötéséhez az EU-s intézmények és a tagállamok beleegyezése szükséges.³⁶

A UK-nak először a kilépés feltételeiről kell megállapodni az EU-val, ezt követően kerülhet sor a későbbi kapcsolataikat szabályozó megállapodás hatályba léptetésére, és ezek után lesz lehetősége a szigetországnak arra, hogy egyéni kereskedelmi megállapodásokat kössön más államokkal. Ez a hosszú és bizonytalan időszak kétségtelenül negatív hatást fog gyakorolni az ország gazdaságára, kereskedelmére és hazai befektetéseire egyaránt.³⁷ A kilépés szabályozásából is következik, hogy nem egy szövetségi államról van szó, a tagállamok tehát szabadon elhagyhatják az Uniót.³⁸ A szabályozás vizsgálatából megállapítható, hogy a tagállamok és az Unió sokrétű viszonyából adódóan a kilépés kivitelezéséhez időre és tárgyalásokra van szükség.³⁹

3.2. A norvég modell

Norvégia nem tagja az EU-nak, azonban 1994 óta az Európai Gazdasági Térség (EGT) része és az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagja is.⁴⁰ Viszonyát az EU-val az EGT tagsága határozza meg, vagyis nem egy kormányközi megállapodás, hanem egy szupranacionális intézmény alakítja ki az együttműködés feltételrendszerét.

Jogi, politikai és gazdasági szempontból a norvég modell követése lehet a legszimpatikusabb megoldás a britek számára, azonban sok szempontból nehézségekkel is járna az ország számára. A UK jelenleg is az EGT tagja, így valószínűsíthetően ezt a megállapodást lehetne a leghamarabb kivitelezni és alkalmazását a gyakorlatba is átültetni.

A norvég modell alapján a UK nem korlátlanul, de jelentős mértékben hozzáférne a belső piac nyújtotta lehetőségekhez. Norvégia a mezőgazdasági termékek tekintetében nem része a belső piacnak tehát az e szektorból származó termékekkel nem kereskedne szabadon az EU-val. A UK továbbá

³⁶ Steve Peers: Article 50 TEU: The uses and abuses of the process for withdrawing the EU <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2014/12/article-50-teu-uses-and-abuses-of.html> (2016.05.10.)

³⁷ The process for withdrawing from the European Union https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504216/The_process_for_withdrawing_from_the_EU_print_ready.pdf (2016.05.20.) 16. o.

³⁸ A kilépés joga feltételezhetően az 50. cikktől függetlenül is megillette volna a tagállamokat a nemzetközi jog alapján, bár léteznek ellenérvek is. L. Athanassiou, Phoebus: Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections. European Central Bank. 2009.

³⁹ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Complex kiadó, Budapest 2010. 194. o.

⁴⁰ The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU http://www.eu-norway.org/Global/SiteFolders/webeu/MeldSt5_UD_ENG.PDF (2016.07.01.)

nem lenne részese a vámunióknak, és kikerülne az EU által a világ 53 államával kötött szabadkereskedelmi egyezmények hatálya alól, amelyek esetleges újratárgyalása évekig is eltarthat. A Norvég modell értelmében tehát a UK saját vámokat szabhatna ki, és az EU-tól függetlenül köthetne szabadkereskedelmi megállapodásokat harmadik országokkal.⁴¹

Norvégia köteles elfogadni a személyek mozgásának szabadságát, és csatlakozott a Schengeni térség rendszeréhez és jelentősen hozzájárul az EU működéséhez és annak költségvetéséhez is. Norvégiára nézve kötelező erővel bírnak az uniós munkajogi, versenyjogi és közbeszerzési jogi szabályozások, azonban az azokat kialakító döntéshozatali mechanizmusoknak nem képezi részét, vétójoggal e vonatkozásokban nem rendelkeznek.⁴²

Nézeteim szerint a norvég modell ebben a vonatkozásban nem felelne meg a UK számára, hiszen eddig is igyekeztek vétójogukkal élni és csökkenteni a rájuk vonatkozó jogszabályok számát, ehhez képest egy olyan helyzet, amely vétójogukat és a döntéshozatalban való részvételüket is megszüntetné, elfogadhatatlan lenne számukra, azonban pl. A GMU-részvétel nem „fenyegetné” a továbbiakban. Norvégia sokkal nyitottabb ebből a szempontból, hiszen csak EGT-tagállam lévén, az uniós jogszabályok majd 70%-át implementálta magára nézve és sok hazai jogszabályát igazította az uniós direktívákhoz.⁴³ A norvég modell adaptálásához a 27 EU-tagállam valamint Izland, Lichtenstein és Norvégia jóváhagyása lenne szükséges. Természetesen a norvég modell feltételrendszerén lehetséges változtatni, ami a felek érdekeit is szolgálná, hiszen ezzel lehetne a leghamarabb és sok szempontból a legbiztonságosabban rendezni a kilépést és meghatározni a UK-EU további viszonyát. Pusztán már az EGT tagság megtartásából azonban a UK-nak számos olyan előnye is származhat, amelyek miatt támogathatják a tárgyalások során a megállapodás e verzióját. A korábban opt-out-olt⁴⁴ bel- és igazságügyi együttműködés hatálya alá sem tartoznának, amelyeket átgondolva szintén új alapokra helyezve szabályozni lehetne a megállapodásban.⁴⁵

⁴¹ Kaszap Márton: Van-e élet az EU-n túl? (Az Egyesült Királyság EU-tagságának alternatívái) Politikatudományi Szemle, 2014. 2. sz. 94-95. o.

⁴² Alternatives to membership possible models for the United Kingdom outside the European Union, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf (2016.05.26.) 17-25. o.

⁴³ Norway, Switzerland and EU laws <https://fullfact.org/europe/norway-switzerland-eu-laws/> (2016.03.20.)

⁴⁴ A jelenlegi opt-out rendszert l. Mohay Ágoston: Opt-out/opt-in megoldások az uniós bel- és igazságügyi együttműködés terén: sokféleség az egységben? Közjogi szemle 2014. 1. sz. 33-43. o.

⁴⁵ Steeve Peers: What next after the UK leave the EU?

3.3. Kétoldalú kereskedelmi megállapodás az EU és a UK között

Esetleges kétoldalú kereskedelmi megállapodás megkötése az EU-val hosszú tárgyalási folyamatok eredményeként születhet csak meg, és érvényességéhez az összes tagállam és az Európai Parlament jóváhagyására szükség van⁴⁶, ami a tárgyalásokat és a megállapodás elfogadását is nagyban megnehezítheti. Jelenleg nem létezik olyan kétoldalú megállapodás, amely az EU tagsággal felérő vagy ahhoz közelítő jogosultságokat biztosítaná egy fél számára, ennek bekövetkezése jelen esetben sem valószínű.

A jogosultságok egyértelműen a kötelezettségekkel arányosan illelnék meg a kilépő államot. Egy olyan szabadkereskedelmi egyezmény megkötése, mint amely az EU és Kanada között jöhet létre⁴⁷, a UK számára kevesebb hozzáférést biztosítana a belső piachoz, azonban nem vonatkozna rá a személyek szabad mozgása. Azt azonban az EU több képviselője is jelezte a UK számára még a tárgyalások megkezdődése előtt, hogy amennyiben nem fogadják el a személyek szabad mozgásának szabadságát, úgy a belső piachoz sem fognak hozzáférni.⁴⁸ Az EU azóta a Svájccal folytatott tárgyalások során is kijelentette, hogy a személyek szabad mozgásának elfogadása a feltétele az EU piacához való hozzáférésnek, tették mindezt a szigorítást kifejezetten a tárgyalások alatt bekövetkezett népszavazásra való tekintettel.⁴⁹

Az EU számos országgal kötött már kereskedelmi megállapodást. Svájc komplex kétoldalú megállapodásokat kötött az EU-val és jelenleg is folytat hasonló jellegű tárgyalásokat. Törökország vámuniót hozott létre az Unióval és hosszútávon az EU tagja is kíván lenni, bár ez a kérdés évtizedek óta bizonytalan, az uniós tagállamok hozzáállása is kérdéses és megosztott. Kanada is sikeresen megállapodott az EU-val a szabadkereskedelmi megállapodásról, annak elfogadása és végrehajtása azonban még várat magára.⁵⁰ Kidolgozás alatt van az USA-val kötendő átfogó

<http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/06/what-next-after-uk-vote-to-leave-eu.html>
(2016.06.28.)

⁴⁶ EUMSZ. 218. cikk.

⁴⁷ The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)
<http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/> (2016.08.10.)

⁴⁸ Donald Tusk: Freedom of movement is non-negotiable if Britain wants access to single market
<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/donald-tusk-says-access-to-the-single-market-means-britain-must-accept-eu-four-freedoms-a7120191.html> (2016.07.20.)

⁴⁹ EU tells Swiss no single market access if no free movement of citizens
<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/03/eu-swiss-single-market-access-no-free-movement-citizens> (2016.08.10.)

⁵⁰ Alternatives to membership possible models for the United Kingdom outside the European Union.

szabadkereskedelmi egyezmény, a TTIP, amely ugyanakkor számtalan vitát váltott ki, főként a tervezett vitarendezési mechanizmusok okán.⁵¹

Úgy vélem, hogy az EU más országokkal kötött kereskedelmi megállapodásai esetleges iránymutatásként szolgálhatnak a UK-ra vonatkozó megállapodás vizsgálatánál, azonban messzemenő következtetéseket belőlük levonni nem szerencsés, ugyanis a UK helyzete különlegesebb és kereskedelmének, gazdaságának szerepe meghatározóbb az EU számára, mint az imént említett országoké. Ahogy a norvég modell esetében is jeleztem, e megállapodások egyes elemei is megfeleltethetők lennének a UK számára is, azonban összességében vizsgálva véleményem szerint nem lennének elegendőek sem az EU, sem a UK számára.

3.4. A WTO modell

A UK és az uniós tagállamok, valamint maga az EU jelenleg is tagjai a Világkereskedelmi Szervezetnek (World Trade Organization – WTO). Amennyiben a UK csak WTO tagságát őrizné meg, és ez határozná meg viszonyát az EU-val, abban az esetben szinte teljesen megszakítaná közvetlen együttműködését az Unióval, megszűnne minden kereskedelmi közvetítő mechanizmus, együttműködés. A WTO tagság akár átmeneti állapotként is szabályozhatja a felek viszonyát, amennyiben a kilépési feltételeket a megszabott határidőre nem sikerül kiépíteni.

A UK nem élvezné többé a vámunió előnyeit, visszaállnának a vámhatárok az EU-UK között. A WTO tagság nem jelentene semmilyen szintű együttműködést a rendőrségi és bünygyi területeken valamint a terrorizmus elleni harcban sem, ezek feltételeit valamely más módon kellene kialakítani a UK-nak. Amennyiben a UK a WTO-n keresztül szabályozná kétoldalú kapcsolatait, számolnia kellene azzal, hogy ebben az esetben a harmadik országok is beleszólnának a közös ügyekbe, a feltételrendszerek kialakításába.

Ezen modell alkalmazásából származna a legkevesebb kötelezettség is, a UK-ra nem vonatkoznának az uniós szabályok, az Európai Bíróság ítéletei, nem kellene hozzájárulnia az EU költségvetéséhez és nem kellene elfogadnia a személyek szabad mozgásának elvét sem. Az EU-s állampolgároknak a UK területére történő belépéshez vízumot kellene igényelniük, emiatt valószínűleg az EU-s tagállamok is hasonló kötelezettségeket szabnának a

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf
(2016.05.26.) 25. o.

⁵¹ Anca Gurzu: Norway to Britain: don't leave, you'll hate it.
<http://www.politico.eu/article/eu-referendum-look-before-you-leap-norways-pm-tells-brexiteers/> (2016.08.10.)

UK állampolgárai számára. Ez a megoldás valószínűsíthetően komoly negatív hatást gyakorolna a brit gazdaságra, cégekre, fogyasztókra, munkahelyekre és árakra, de nem utolsó sorban a külföldi befektetők szemléletmódján is változtathat.⁵²

Az e fejezetben bemutatott modellek közül megítélésem szerint az első kettő az amely a gyakorlatban nem nehezítené meg a kereskedelmi együttműködést jelentősen az EU-UK között. Azonban egy működőképes és kölcsönösen előnyös megállapodás kidolgozása hosszú tárgyalási folyamatok eredményeként jöhet csak létre. Amennyiben a felek így fogják szabályozni jövőbeli viszonyukat, a UK-nak számolnia kell azzal, hogy olyan kötelezettségeket kell majd vállalnia, amelyek megkérdőjelezhetik a kilépés gazdasági sikerét hiszen „kifizetődőbb” lett volna a már bemutatott 2016-os megállapodás feltételrendszere szerint folytatni együttműködését az EU-val. A WTO tagságnak ezzel szemben nemzetközi kötőereje lenne⁵³, ez a modell tehát teljes szakítást jelentene az EU-UK között, legalábbis abban az értelemben, hogy nem rendeznék viszonyukat speciális szabályok.

IV. Brexit tárgyalások

Theresa May 2017. március 29-i levelében⁵⁴ jelentette be a Lisszaboni Szerződés 50. cikkelyének aktiválását. Levelét Sir Tim Barrow brit EU-nagykövet adta át Donald Tusk-nak, az Európai Tanács elnökének. A Brexit tárgyalások hivatalosan 2017. június 19-én kezdődtek meg. A tárgyalások megkezdése óta az EU⁵⁵ és a UK is számos ún. „position paper”-t, álláspontot bocsátott ki, amelyekkel igyekeztek a tárgyalások során érintett egyes területekkel kapcsolatos nézeteiket kifejteni. Ezek az álláspontok természetesen jogi kötőerővel nem bírnak, azonban a kilépési megállapodás részét képezhetik a későbbiek során, valamint megvilágítják a felek esetleges szándékait szabályozási kérdésekben.

⁵² Alternatives to membership possible models for the United Kingdom outside the European Union.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf (2016.05.26.) 35-39. o.

⁵³ Pauwelyn Joost: How binding are WTO Rules? A Transatlantic Analysis of International Law.

http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2090&context=faculty_scholarship (2016.07.10.)

⁵⁴ Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (2016.08.10.)

⁵⁵ Negotiating documents on Article 50 negotiations with the United Kingdom. https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom_hu?field_core_tags_tid_i18n=351&page=1 (2017.09.10.)

2017. augusztus 21-én adta ki a brit kormány az áru és szolgáltatáskereskedelem Brexit utáni szabályozására vonatkozó álláspontját.⁵⁶ A javaslat alapvetően négy főbb pontban foglalható össze. A kilépést megelőzően piacra került áruk tekintetében a brit kormány azt javasolja, hogy minden további szigorítás nélkül legyen elérhetőek a UK-ben és az EU-ban a kilépést követően is. Azon termékek amelyeknek a forgalmazásához szükséges engedélyeket egy vállalkozás még a kilépést megelőzően megszerezte, azokat a kilépést követően is lehetne forgalmazni az EU belső valamint a UK piacán is. Ezzel el kívánják kerülni a kétszeri szabályozásból, engedélyezési procedúrákból eredő problémákat. Az előző két pontra tekintettel, a fogyasztóvédelem területén is közös és szoros együttműködést tartanak szükségesnek. A nem biztonságos árukra vonatkozó információkhoz és adatokhoz, a közös hozzáférés szükségességét hangsúlyozza a javaslat. Azon szolgáltatások tekintetében, amelyek valamilyen áruhoz kapcsolódnak, a javaslat a korlátozások megszüntetését irányozza elő.⁵⁷

Az álláspontban a brit kormány egy kifejezetten szoros együttműködést vázol fel a UK és az EU között. Hangsúlyozzák, hogy az EU és a UK közötti kereskedelmi kapcsolat mindig is kiemelkedően fontos volt, főleg az agrár-, élelmiszer és halászati termékek, a fogyasztási cikkek területén.⁵⁸ A brit álláspont egyfelől tehát az áruk és szolgáltatások jelenlegi szabályozási rendszerét próbálja meg fenntartani. Másfelől, igyekszik minél egyszerűbbé és zavartalanabbá tenni a kilépést követő szabályozást is, például a közös piacfelügyelet megteremtésével vagy az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának részleges fenntartásával. A vállalkozások, áruk és szolgáltatások biztonsága természetesen az egyik kiemelt kérdés a kilépési tárgyalások során. A javaslat alapvetően összhangban van a brit kormány azon törekvéseivel, hogy a kilépés fokozatosan menjen végbe, valamint, hogy átmeneti időre szóló megállapodást is kössenek.

Azonban az EU már többször jelezte, hogy először a legfontosabb kérdésekben – így pl. az állampolgárok jogai, a UK tagállami anyagi kötelezettségei, határellenőrzések – kell megállapodni, és csak ezeket követően lehetséges a kereskedelmi együttműködésről tárgyalni.⁵⁹ A

⁵⁶ Continuity in the availability of goods for the EU and the UK. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638958/Continuity_in_the_availability_of_goods_for_the_EU_and_the_UK_Position_Paper.pdf (2017.09.01.)

⁵⁷ Continuity in the availability of goods for the EU and the UK... 3. o.

⁵⁸ Continuity in the availability of goods for the EU and the UK... 1-2. o.

⁵⁹ Brexit: UK caves in to EU demand to agree divorce bill before trade talks <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/19/uk-caves-in-to-eu-demand-to-agree-divorce-bill-before-trade-talks> (2017.08.25.)

tárgyalásoka eddigi menetéből jól látszik, hogy feltételezhetően teljesen új megállapodás fogja lezárni a felek viszonyát, amelynek részletei azonban továbbra is homályosak és bizonytalanok.

V. Összefoglalás és konklúziók

A Brexit népszavazást követően, 303 év után Spanyolország azt a javaslatot tette Nagy-Britannia felé, hogy Gibraltár kerüljön kettős brit-spanyol fennhatóság alá, hiszen az ott élő spanyolajkú lakosság életét az EU-ból történő kilépés meg fogja nehezíteni.⁶⁰

Ezzel párhuzamosan Skócia, ahol a választópolgárok 62%-a szavazott az EU tagság megtartása mellett bejelentette, hogy mindenképp szeretne továbbra is az EU része maradni, akkor is ha ehhez újabb függetlenségi népszavazás kiírása szükséges. Az újabb skót függetlenségi népszavazás kiírására azonban feltételezhetően csak a kilépési tárgyalások után kerül sor.⁶¹ A francia és spanyol miniszterelnökök erre reagálva kijelentették, hogy Skóciának a UK-val együtt kell távoznia és nincs lehetősége külön tárgyalni az EU-val a bent maradásról, és minden erre irányuló törekvést megfognak akadályozni – természetesen egy esetlegesen függetlenné váló skót állam kérvényezhetné felvételét az Unióba a későbbiekben.^{62,63}

Skóciának több lehetősége is van egy esetleges EU tagság létrehozására. Egy független Skót állam csatlakozhat az EFTA-hoz és alakíthat így kapcsolatot az EU-val, a korábban bemutatott EGT feltételrendszer alapján. Ebben az esetben hozzáférne a belső piachoz és vonatkoznának rá az ebből adódó kötelezettségek is, valamint teljes mértékben részese lehetne az Erasmus rendszernek, és a Horizon 2020-hoz hasonló programoknak is. Szabályozási kérdésekben kompetenciával bírna több szakpolitika területén, így a halászat és a mezőgazdaság terén is.⁶⁴

Skócia helyzetének vizsgálatakor hasznos lehet elemezni Grönland és az Unió különleges viszonyát, hiszen a Dániához tartozó autonóm terület kilépése és helyzetének egyes vonásai akár iránymutatásul is szolgálhatnak a skót vagy az észak-ír viszony későbbi rendezésében. Grönland esetében a

⁶⁰ Spain says 'closer to' controlling Gibraltar after Brexit vote. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/spain-proposes-shared-sovereignty-over-gibraltar-after-brexit-vo/> (2016.07.28.)

⁶¹ Skócia kívárja, hogy alakul a Brexit. <https://www.vg.hu/kozelet/skocia-kivarja-hogy-alakul-brexit-546218/> (2017.08.30.)

⁶² Brexit: Spain and France oppose Scotland EU talks. <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36656980> (2017.07.20.)

⁶³ Troubled Membership: Dealing with secession from a member state and withdrawal from the EU. RSCAS 2014. 91. sz. 4. o.

⁶⁴ David Edward: "While Europe's eye is Fix'd on Mighty Things": Implications of the Brexit Vote for Scotland. *European Law Review*, Vol. 41, 2016. 4. sz. 483. o.

kilépés, és a későbbi együttműködés feltételeinek kidolgozása három évbe tellett, úgy gondolom, hogy a UK kilépési feltételeinek kidolgozása is legalább ennyi időt fog igénybe venni.⁶⁵

Az eddig felsoroltakon túl kritikusak lesznek a kilépéssel együtt járó nemzetbiztonsági változások, többek között az, hogy a UK nem lesz részese a közös biztonságpolitikának, valamint hogy a terrorizmus elleni küzdelmet EU-n kívüli országgént fogja tovább vívni, nem beszélve az Európán kívül zajló háborúk kérdéséről.⁶⁶

Véleményem szerint, ha nem sikerül olyan feltételekben megállapodnia a feleknek, amelyek egy nagyfokú kölcsönös együttműködést biztosítanak, értve ez alatt a szabad mozgás elfogadását és az egységes piachoz történő hozzáférést a UK-nak, abban az esetben veszélybe kerülhet a UK jövőbeni egysége is, amely így számos más függetlenedni kívánó európai állam számára szolgálhat mintául.

A UK kilépésének nyilvánvalóan lesznek politikai, gazdasági és jogi következményei egyaránt. Szinte közvetlen politikai kihatása lett a népszavazásnak, hogy több szempontból is beköszöntött a „bizonytalanság kora”.⁶⁷ Ez igaz mind az EU és a tagállamok, valamint a UK viszonylatában is.

Elképzelhető, hogy egyes tagállamok a kilépés miatt az integráció erősítését fogják hangsúlyozni, különös tekintettel a közös biztonságpolitikai együttműködés egyes aspektusaira. Egyes elemzések az integráció destabilizációját, vagyis a német-francia-olasz tengely vezető szerepének megerősödését prognosztizálják, míg mások a kisebb országok együttes szerepének felértékelődését várják.⁶⁸ Figyelemre méltó, hogy a népszavazást követően összehívott Visegrádi Négyek országainak külügyminisztereinek találkozásán szokatlan módon részt vett a Francia és a német külügyminiszter

⁶⁵Ulrik Pam Grad: Could a ‘reverse Greenland’ arrangement keep Scotland and Northern Ireland in the EU? <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/07/07/reverse-greenland-arrangement/> (2017.07.20.)

⁶⁶H. David Petraeus: Brexit would weaken the West’s war on terror. <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/03/27/david-petraeus-brexit-would-weaken-the-west-s-war-on-terror/> (2016.05.30.)

⁶⁷Panos Koutrakos – Jukka Snell: Brexit: The Age of Uncertainty. *European Law Review*, Vol. 41, 2016.4. sz. 445. o.

⁶⁸Matthew Karnitschnig: A new union of 27 split along old lines. <http://www.politico.eu/article/new-union-of-27-split-along-old-lines-europe-brexit-referendum-brussels-summit/> (2016.08.10.)

is.⁶⁹ Szélsőséges esetben, az EU gazdaságában és politikájában is jelentős dezintegrációt okozhat a brit kilépés.⁷⁰

A UK kilépésével az egységes piac is megrendülhet és az EU versenyképessége is veszíthet jelenlegi üteméből. A kilépés az európai politikai viszonyokat is átrendezheti, megerősödhetnek a tagállamokon belül a nacionalista, populista politikai erők. Úgy gondolom, hogy az Unió belüli együttműködést még szorosabbá és hatékonyabbá kell tenni annak érdekében, hogy az EU hosszú távon működőképes tudjon maradni a brit kilépést követő évtizedekben.⁷¹

A kilépés természetesen jogi folyamat is, amelynek elemzése több aspektusból is lehetséges. Egyfelől vizsgálható, hogy a Brexit hosszú távon milyen hatást fog gyakorolni az uniós jogra, az uniós jogrendre. A kilépési szerződéssel elkerülhetetlen lesz az alapító szerződések módosítása, amely miatt feltehetően előtérbe kerülnek a tagállamok által korábban már kifogásolt rendelkezések módosítása is. Másfelől kérdések merülhetnek fel azon nemzetközi szerződések vonatkozásában is, amelyeket az Unió kötött harmadik államokkal. Egy tagállam kiválása a nemzetközi szervezet jogalanyiságát nem érinti, így az Unió által kötött nemzetközi szerződésekben a szerződő felek köre nem változik meg automatikusan. A kilépéssel az uniós nemzetközi szerződések területi hatálya azonban bizonyosan módosulni fog.⁷²

Érdemes lehet tanulmányozni azt is, hogy vajon a népszavazás intézménye alkalmas-e napjainkban a Brexit-hez hasonló alkotmányjogi és szakpolitikai kérdések racionális és politikai manipulálástól mentes eldöntésére.⁷³

A Brexit jelenség teljes körű lezárására és kiértékelésére csak évek múlva lesz lehetőség. Ahogy láthattuk, a UK csatlakozása óta jelentős szerepet játszott az EU jelenkori formájának meghatározásában, említhetjük akár a belső piac kialakítását, számos kezdeményezést SZBJT aktusok tekintetében, vagy épp az EU keleti bővítésének megakadályozását. Ezzel együtt, egy olyan megállapodás feltételeiben is sikerült egyezsége jutnia az EU-val, amely évek óta jelentős belpolitikai cél volt a tagállam számára. Az EU-UK

⁶⁹ Visegrad: Post-Brexit scramble over EU agenda launched in Prague. <http://www.intellinews.com/visegrad-post-brexit-scramble-over-eu-agenda-launched-in-prague-100738/> (2016.07.30.)

⁷⁰ Koutrakos – Snell: Brexit: The Age of Uncertainty... 446. o.

⁷¹ Halmai Katalin: A lehetséges forgatókönyvek. Népszabadság, 2016.06.18. 3. o.

⁷² Blutman László: A Brexit a nemzetközi jog látószögéből. Közjogi Szemle 2016. 3. sz. 18-22. o.

⁷³ Abiola Azeez – Adam Burt: In light of the Brexit, are Referenda viable as democratic vehicles in the 21st century? Lawyr.it Vol. 4 Ed. 3. 56. o.

különleges viszonyába természetesen bele tartozik az opt-out-ok rendszere és számos egyéb külön megállapodás is.⁷⁴

Talán jogosan örvendeznek azok, akik szerint a „kisebbik rossz“, vagyis a kilépés következett be, nem pedig egy hosszadalmas, még nagyobb recessziót hozó és akár több tagállamot is magával sodró folyamat eredményeképpen távozik a UK az EU-ból.⁷⁵

A UK kilépése következtében az EU véleményem szerint hatalmas kihívás elé néz a következő években, hiszen 43 év tagság után a második legnagyobb gazdaságának és harmadik legnépesebb országának kiválását kell feldolgoznia és ezzel párhuzamosan megfékeznie azt, hogy a Brexithez hasonló folyamatok induljanak meg más tagállamokban.⁷⁶

⁷⁴ Paul Craig: Brexit: A Drama in Six Acts. *European Law Review*, Vol. 41, 2016. 4. sz. 467.

o.

⁷⁵ Joris Luyendijk: Brexit, please. *Népszabadság*, 2016.06.18. 10. o.

⁷⁶ Tóth: Brit vészkiárat... 9. o.

Dr. Kis Kelemen Bence

Célzott likvidálás – fogalmi dilemmák*

„Memento homo, quia pulvis es, et in pulverem reverteris”

I. Fogalmi dilemmák

2000. november 9-én egy izraeli Apache helikopterről rakétával kilőtték Husayn 'Abayat Tanzim vezetőt.¹ 2011 májusában Pakisztán területén SEAL tengerészgyalogosok tűzharc során megölték Osama bin Ladent, a 2001. szeptember 11-es amerikai terrortámadások szellemi atyját.² 2011 szeptemberében először, egy CIA irányította fegyveres pilóta nélküli repülőgép³ Hellfire rakétái segítségével megsemmisített egy Észak-Jemenben haladó gépjárművet, benne az amerikai születésű, al-Kaida vezetővel, Anwar al-Awlakival.⁴ 2017 augusztusában az Egyesült Államok hadserege megerősítette, hogy egy drón-csapás során végeztek, Ali Mohamed Hussein, más néven Ali Jaballal, egy magas beosztású al-Shabab vezetővel Szomáliában, aki vélhetően felelőssé tehető számos Mogadishut ért terrortámadásért.⁵

Mi a közös a fenti esetekben? Összességében arról van szó, hogy egy állam ügynöke valamilyen módon kiválasztott személyeket szándékosan likvidál, függetlenül az erőszak alkalmazásának módjától. A sajtó sokféleképpen

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián, a Nemzetközi jogi Tagozatában II. helyezésben részesült. Konzulens: Mohay Ágoston tanszékvezető adjunktus.

¹ Gal Luft: The Logic of Israel's Targeted Killing, Middle East Quarterly. Winter 2003. 3-13. o.

² Peter Baker – Helene Cooper – Mark Mazetti: Bin Laden is Dead, Obama Says. The New York Times, <http://www.nytimes.com/2011/05/02/world/asia/osama-bin-laden-is-killed.html?pagewanted=all> (2017. 08. 07.)

³ Fegyveres pilóta nélküli repülőgép (UCAV), vagy köznyelvi formájában drón. A drónokról, technikai fejlődésükről és katonai műveleti alkalmazásuk történetéhez l. például: Palik Mátyás (szerk.): Pilóta nélküli repülés profiknak és amatőröknek, második javított kiadás. Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, Budapest 2013. 11-65. o.

⁴ Mark Mazetti – Eric Schmitt – Robert F. Worth: Two-Year Manhunt Led to Killing of Awlaki in Yemen. The New York Times, <http://www.nytimes.com/2011/10/01/world/middleeast/anwar-al-awlaki-is-killed-in-yemen.html?pagewanted=all> (2017. 08. 07.)

⁵ 2017-ben eddig ő a legmagasabb rangú likvidált al-Shabab vezető. Abdi Guled: US confirms airstrike killed al-Shabab commander in Somalia. The Washington Post, https://www.washingtonpost.com/world/africa/us-confirms-airstrike-killed-al-shabab-commander-in-somalia/2017/08/04/699de58e-78f5-11e7-8c17-533c52b2f014_story.html?utm_term=.bac4a04e93a7 (2017. 08. 07.)

nevezi ezeket az eseteket, sőt gyakran magában a szakirodalomban is változatos elnevezéseket találunk rájuk, példának okáért: *targeted killing*⁶ vagyis célzott likvidálás, *assassination*⁷ vagy *extrajudicial killing*.⁸ Ilyen fogalmi dilemmák közepette nehéz megtalálni a helyes keretrendszert, amely eligazíthat a fent bemutatott akciók jogszerűségét illetően. E tanulmány kísérletet tesz tisztázni a viszonyt a célzott likvidálás és az asszaszináció fogalmai között és meghatározni azt, hogy milyen esetben mely fogalom lesz használatos.

II. Asszaszináció

Alfabetikus rendben haladva, elsőként az asszaszinációval, annak gyökereivel, majd a fogalmával és ennek a szóban forgó műveletek legalitására gyakorolt hatásával foglalkozom.

Az asszaszináció, mint szó eredetére több féle elmélet létezik. Egyesek szerint a szó az *al-Hassan ibn-al-Sabbah* vezette „asszaszinok” rendjéből származik, amely a XI-XII. században működő muzulmán szekta volt. A rend tagjai saját politikai érdekeik mentén magas beosztású hivatalnokokat öltek meg.⁹ Mások úgy hiszik, hogy a szó a „hasis” kifejezésből ered, amelyet az asszaszinok vezetője, alkalmazott, hogy „zsoldosokat” „buzdítson” (a drog felhasználásával) saját politikai céljai elérése érdekében elkövetett gyilkosságokhoz.¹⁰ Jól látszik tehát, hogy függetlenül attól, hogy melyik

⁶ L. például: Jeff McMahan: Targeted Killing: Murder, Combar of Law Enforcemnt. In: Claire Finkelstein – Jens David Ohlin – Andrew Altman (szerk.): Targeted Killings – Law and Morality in an Asymmetrical World. Oxford University Press, 2012. 135-155. o.

⁷ L. például: Gabriella Blum – Philip Haymann: Law and Policy of Targeted Killing. Harvard National Security Jorunal, Vol. 1. 2010. 147. o. E példa azért érdekes, mert a célzott likvidálás fogalmát az asszaszináció fogalmának felhasználásával kívánja meghatározni a szerzőpáros. „[...] targeted killing—the deliberate assassination of a known terrorist outside the country’s territory (even in a friendly nation’s territory), usually (but not exclusively) by an airstrike—an essential part of their counterterrorism strategy.” Ami, ahogy a későbbiekben elemzésre kerül, önellentmondás.

⁸ További megnevezéseket összefoglalva l. Philip Alston: Report of the Special Rappourteur on the extrajudicial, summary or arbitrary executions. Study on targeted killings. United Nations, General Assembly, A/HRC/14/24/Add. 6, 2010, 10. bek. vagy Roland Otto: Targeted Killings and International Law with special respect to Human Rights and International Humanitarian Law. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Vol 230., Springer, Berlin – Heidelberg 2012. 9-12. o.

⁹ Otto: Targeted Killings and International Law... 19. o. 114. lábjegyzet

¹⁰ Matthew C. Wiebe: Assassination in Domestic and International Law: The Central Intelligence Agency, State Sponsored Terrorism, and the Right to Self-Defense. Tulsa Journal of Comparative and International Law, Vol. 11, No. 1. 2003. 367. o. A szó eredete rendkívül érdekes és a mai napig vitatott. A hasisra való utalás valószínűleg csupán legenda, amelyet Marco Polo jegyzett fel, amikor 1273-ban, 150 évvel Al-Hassan uralma után ott járt. A mítosz szerint Al-Hassan az udvarában tartott olyan 12 éves fiúgyermeket, akiről úgy

eredettörténet igaz, történetileg az asszaszinációra politikai karakterű gyilkosságként tekinthetünk. Korai nemzetközi jogi gondolkodóknál, mint Hugo Grotius, szintén megjelenik az asszaszináció, mint a fejedelem megölése, azonban felbukkan egy minősítő körülmény is, mégpedig a célszemély bizalmát kihasználva, „árulással” vagy „alattomban” (*treacherous*) elkövetett gyilkosságokat tekinthetjük asszaszinációnak. A politikai karakter és az „árulás” mint minősítő körülmény mellett fontos kiemelni, hogy az ilyen aktusokat egyértelműen illegálisnak tekintették már ekkor is.¹¹ A korai szerzők álláspontjának ismerete elengedhetetlen napjaink hatályos nemzetközi jogi normáinak elemzéséhez, hiszen végső soron ezek az elemek köszönnek vissza, ma is, ugyan rendezettebb formában.

De lege lata az asszaszináció fogalma eltér attól függően, hogy fegyveres konfliktus, vagy béke idején alkalmazzák azt.¹²

Az amerikai jogi doktrína az asszaszináció egy olyan békeidei definícióját alakította ki, amely szerint *asszaszinációról beszélünk politikai okból kivitelezett, meghatározott személyek ellen irányuló halálos erőszak alkalmazás esetén, amely esszenciálisan illegális*.¹³ E többlet követelmény (politikai motívum, meghatározott személy ellen irányul) mellett néhány szerző említi még az akció titkosságát, mint minősítő körülményt¹⁴ vagy a célzott személyek nemzetközileg védett státuszát, és a cselekmény nemzetközi karakterét.¹⁵ Végső soron azonban akár államközi jellegű egy politikai karakterű gyilkosság, akár államon belüli, az asszaszináció, mint kifejezés használható a vonatkozó esetre. Államon belül azonban

tartotta, hogy bátor férfiak lesznek, ha felnőnek. Al-Hassan – vagy, ahogy Marco Polo hivatkozik rá – az „Öregember” a gyermekekkel hasist itatott (*sic!*), amitől azok három napig aludtak. Mialatt a gyermekek nem voltak maguknál, átvitték őket egy kertbe, ahol, amikor felébredtek csodálatos dolgokat találtak (meztelen nők, bor stb.) így azt hitték, hogy a Paradicsomban vannak. Miután ismét hasist ittak (*sic!*), és Al-Hassan előtt felébredtek az különböző feladatokkal bízta meg őket, hogy ők visszatérhessenek a csupán felvillantott paradicsomba. A történet a hasis itatás okán is megkérdőjelezhető, így sokkal valószínűbb, hogy az asszaszin szó, a hassasin, azaz Al-Hassan követői etimológiai eredettel rendelkezik. Külön érdekesség, hogy történeti feljegyzések szerint az „Öregember” a hasis betiltása mellett kardoskodott, mert úgy gondolta, hogy a Korán tilalma az alkohol mellett a kábítószerre is kiterjed. L. Etymology of Assassin. Alamut

<http://www.alamut.com/subj/ideologies/alamut/etymolAss.html> (2017. 08. 22.)

¹¹ Michael N. Schmitt: State-Sponsored Assassination in International and Domestic Law. Yale Journal of International Law, Vol. 17. No. 2. 1992. 613-618. o.

¹² W. Hays Parks: Memorandum of Law, Executive Order 12333 and Assassination, Reproduction Department of the Army. 1989.

¹³ Nils Melzer: Targeted killing in International Law. Oxford University Press, 2008. 46. o. amerikai forrást l. például: Wiebe: Assassination in Domestic and International Law... 365. o. vagy Parks: Memorandum of Law... 2. o.

¹⁴ Parks: Memorandum of Law... 2-3. o.

¹⁵ Schmitt: State-Sponsored Assassination... 627-628. o.

mindenképpen a belső büntetőjogi normák érvényesülnek, így azok szerint kell minősíteni az adott cselekményeket – általában egyszerűen emberölésként.

Bár az emberölést a világ összes állama kriminalizálja és ugyan a nemzetközi jogelvi szinten elítéli, mégis kevés olyan nemzetközi jogi norma van, amely tiltaná az asszaszinációt. *Expressis verbis* csak az Afrikai Unió Kartája¹⁶ említi, és a nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló 1973. évi New York-i egyezmény¹⁷ is csak korlátozott esetekben és közvetett módon véd ellene.¹⁸ Az Egyezmény továbbá nem létesít nemzetközi normát az asszaszináció tilalmára, csak olyan jogalkotási kötelezettséget ír elő a részes felek számára, amely kriminalizálja a szóban forgó cselekményeket.¹⁹ Speciális nemzetközi jogi norma hiányában a békeidőben kivitelezett asszaszinációk tilalmára az amerikai szerzők az ENSZ Alapokmány 2. cikk (4) bekezdésén található általános erőszaktilalomra hivatkoznak,²⁰ amely vitán felül a nemzetközi *jus cogens* részét is képezi.²¹ E tanulmány keretében nem kívánok részletesen foglalkozni a *jus ad bellum*mal, mint az erőszak alkalmazását kivételesen lehetővé tevő jogalappal, azaz az erőszak tilalmának kivételrendszerével, ezért ehelyütt csak azt jegyzem meg, hogy az amerikai szakirodalom majdnem kivétel nélkül csak államközi – *jus ad bellum* – oldalról vizsgálja e tevékenységeket,²² és bár ezek az elemzések általában az önvédelem jogára korlátozódnak, az erőszaktilalom kivételrendszerének tágabb értelmezése is lehetséges.²³ Nils Melzer arra is rámutat, hogy az amerikai szerzők legnagyobb hibája, hogy hallgatnak az asszaszináció belső, *law enforcement* aspektusáról, sőt még az emberi jogok nemzetközi

¹⁶ Az Afrikai Unió Kartája, 3. cikk 5. pont.

¹⁷ A nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló 1973. évi New York-i egyezmény 2. cikk.

¹⁸ Meg kell említeni, hogy az 1973. évi New York-i egyezmény abban a fogvatékoságban szenved, hogy csak akkor alkalmazhatók az egyezmény rendelkezései, amennyiben a célzott személy külföldön tartózkodik. L. Nathan Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders: The Practicality of Maintaining the Status Quo. Boston College International and Comparative Law Review, Vol. 26. No. 1., 2003. 12-13. o.

¹⁹ Schmitt: State-Sponsored Assassination... 618-619. o.

²⁰ L. például Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders... 13. o.

²¹ Bruhács János: Nemzetközi jog I. Általános rész. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010, 2011. 241-242. o.

²² Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders... 12-18. o., Wiebe: Assassination in Domestic and International Law... 365-366. és 388-401. o. és Schmitt: State-Sponsored Assassination... 642-649. o.

²³ Kis Kelemen Bence: Gondolatok a *jus ad bellum* körében a célzott likvidálás tükrében. Közjogi Szemle, 2017. 3. sz. (megjelenés alatt).

rendszeréről is,²⁴ amelyek fegyveres konfliktus hiányában, sőt még fegyveres konfliktusok idején is alkalmazható és alkalmazandó marad, az előtérbe kerülő – *lex specialis* – humanitárius jog²⁵ mellett, ezzel egyfajta kölcsönhatást kialakítva a két normarendszer között.²⁶

Fegyveres konfliktusok idején az amerikai jogi doktrína másfajta megközelítést alkalmaz. *Eszerint asszaszináció alatt háború idején kizárólag egyénileg kiválasztott, az ellenséges csapatokhoz tartozó személy alattomban történő megölését értik.*²⁷

E fogalmat az amerikai szerzők a Francis Liber tollából származó Liber Kódex-ből (1873) – annak is a 148. cikkéből²⁸ – vezetik le, amelyet, Abraham Lincoln elnök 100-as Általános Parancsa átdolgozott formában szentesített is.²⁹ Bár a Kódex *expressis verbis* kiemeli az asszaszinációt, ezt mégsem a korai gondolkodók által kidolgozott „árulással” vagy „alattomban” elkövetett cselekmények mintájára értelmezi. Egyes szerzők ezt teljesen figyelmen kívül hagyják,³⁰ mások azonban azt elismerik, hogy a definíció így nem tiszta. Az ellentmondást úgy oldják fel, hogy a „törvényen kívül helyezésbe”, beleértik az alattomban elkövetett cselekményeket.³¹ Nils Melzer azonban utal arra is, hogy a Kódex 101. cikke³² külön nevesítve tilalmazza az alattomban elkövetett emberöléseket, így az nem tartozhat a jogfosztottság kategóriájába.³³ Bárhogyan is, a három évvel később kiadott

²⁴ Melzer: Targeted killing in International Law... 46-47. o.

²⁵ Melzer: Targeted killing in International Law... 15-16. o.

²⁶ Noam Lubell: Fragmented Wars: Multi-Territorial Military Operations against Armed Groups. International Law Studies, Vol. 93, No. 1., 2017. 247-249. o.

²⁷ Melzer: Targeted killing in International Law... 47. o.

²⁸ „The law of war does not allow proclaiming either an individual belonging to the hostile army, or a citizen, or a subject of the hostile government, an outlaw, who may be slain without trial by any captor, any more than the modern law of peace allows such intentional outlawry; on the contrary, it abhors such outrage. The sternest retaliation should follow the murder committed in consequence of such proclamation, made by whatever authority. Civilized nations look with horror upon offers of rewards for the assassination of enemies as relapses into barbarism.”

²⁹ Wiebe: Assassination in Domestic and International Law... 392-393. o. Schmitt: State-Sponsored Assassination... 628-629. o. Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders... 6-7. o.

³⁰ L. például: Wiebe: Assassination in Domestic and International Law... 393. o.

³¹ L. például: Schmitt: State-Sponsored Assassination... 629. o. vagy Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders... 7. o.

³² „While deception in war is admitted as a just and necessary means of hostility, and is consistent with honorable warfare, the common law of war allows even capital punishment for clandestine or treacherous attempts to injure an enemy, because they are so dangerous, and it is difficult to guard against them.”

³³ Melzer: Targeted killing in International Law... 48. o.

Oxford Kézikönyv 8. cikk b) pontja³⁴ végül ismét összekapcsolta az ellenség alattomban megölését az asszaszinációval,³⁵ amelyet később számos állam katonai kézikönyve is átvett,³⁶ és végül a hagyományos nemzetközi humanitárius jog mellett az 1907-ben kodifikált negyedik hágai egyezményben is helyet kapott,³⁷ amelyet lényegében megismétel a 1949-es genfi egyezmény I. kiegészítő jegyzőkönyve.³⁸

Az amerikai szakirodalom gyakran színes precedensek mentén ad választ azokra a kérdésekre, hogy a gyakorlatban mely esetek minősülnek, vagy minősülhetnek asszaszinációnak. Napjaink célzott likvidálási kapcsán talán Michael Schmitt, a téma vezető amerikai kutatója egyik példája a leginkább szembeötlő: eszerint a repülőgépek felhasználásával egyénileg meghatározott személyek likvidálása nem minősül asszaszinációnak, kivéve, ha nem

³⁴ „It is forbidden: (b) To make treacherous attempts upon the life of an enemy; as, for example, by keeping assassins in pay or by feigning to surrender;”.

³⁵ Schmitt: State-Sponsored Assassination... 630. o.

³⁶ Példának okáért I. Izrael, Kanada, Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Új-Zéland. L. Melzer: Targeted killing in International Law... 48-49. o. Vö. Schmitt: State-Sponsored Assassination... 631-632. o.

³⁷ Az 1907. évi IV. hágai egyezmény a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól, 23. cikk b) pont.

„In addition to the prohibitions provided by special Conventions, it is especially forbidden b) To kill or wound treacherously individuals belonging to the hostile nation or army;” Vö. Wiebe: Assassination in Domestic and International Law... 393. o.

³⁸ Az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv: a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről, az 1949. évi genfi egyezményekhez, 37. cikke: „1. It is prohibited to kill, injure or capture an adversary by resort to perfidy. Acts inviting the confidence of an adversary to lead him to believe that he is entitled to, or is obliged to accord, protection under the rules of international law applicable in armed conflict, with intent to betray that confidence, shall constitute perfidy. The following acts are examples of perfidy: (a) the feigning of an intent to negotiate under a flag of truce or of a surrender; (b) the feigning of an incapacitation by wounds or sickness; (c) the feigning of civilian, non-combatant status; and (d) the feigning of protected status by the use of signs, emblems or uniforms of the United Nations or of neutral or other States not Parties to the conflict.

2. Ruses of war are not prohibited. Such ruses are acts which are intended to mislead an adversary or to induce him to act recklessly but which infringe no rule of international law applicable in armed conflict and which are not perfidious because they do not invite the confidence of an adversary with respect to protection under that law. The following are examples of such ruses: the use of camouflage, decoys, mock operations and misinformation.” Vö. Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders... 7-11. o. Schmitt: State-Sponsored Assassination... 630-631. o. Az I. kiegészítő jegyzőkönyvhöz tartozó 1987-es kommentár 1488. pontja szerint az új rendelkezésnek nem célja, hogy leváltsa a korábbi hágai normát, hanem inkább annak fejlesztésére törekszik. Tehát teljesen nyilvánvaló, hogy az 1907-es szabály, miszerint tilos alattomban megölni vagy megsebesíteni az ellenséges katonát, vagy civilt, teljességében megmaradt, bár a francia *trahison* kifejezés – annak szűk értelmezési tartománya miatt – a *perfidie* vagy csalárdság az itt preferált változat.

megfelelően tüntették fel a gép felségjelzéseit.³⁹ Más szerzők kiterjedt elemzésének visszaidézése nélkül⁴⁰ azt mondhatjuk, hogy *a XXI. századi drón-programok,⁴¹ mint az állam ügynöke által valamilyen módon kiválasztott személyek szándékosan likvidálásának archetípusa nem minősülhet asszaszinációknak, hiszen a módszer lényegét tekintve semmiben nem különbözik a hagyományos légitámadásoktól.*

III. Célzott likvidálás

A célzott likvidálásnak – az asszaszinációhoz hasonlóan – nincs egy általánosan elfogadott definíciója. A kifejezés, és amit alatta értünk változott egyrészt az idő múlásával, másrészt az adott értekezés vagy cikk céljával.

Annyi azonban bizonyos, hogy elsőként az új évezredben került reflektorfénybe a fogalom, mégpedig akkor, amikor Izrael a megszállt palesztin területeken tevékenykedő „terroristák” ellen alkalmazott erőszakot elsőként „preemptív célzott likvidálásnak” nevezte.⁴² Néhány évvel később a fogalom már lényegesen finomodott, ekkor így került meghatározásra: „[c]élzott likvidálásnak nevezzük a halálos erőszak alkalmazását egy személlyel szemben, akit nem azon az alapon támadnak, hogy »kombattáns«, hanem, hogy az állam az adott személyt olyan komoly fenyegetésként azonosítja – korábbi cselekményeiből adódóan – amely alapján, úgy dönt, hogy likvidálja az adott személyt, még akkor is, ha éppen nem vesz részt az ellenségeskedésben.”⁴³ 2008-ban aztán – Nils Melzer – tollából megszületett az egyik legtöbbet citált definíció a célzott likvidálás témakörében, amelyet azóta többé-kevésbé át is vett a témával foglalkozó szakirodalom.⁴⁴ Melzer a

³⁹ Schmitt: State-Sponsored Assassination... 634. o.

⁴⁰ Ezeket l. például: Canestaro: American Law and Policy on Assassinations of Foreign Leaders... 7-11. o. vagy Schmitt: State-Sponsored Assassination... 633-642. o.

⁴¹ Az USA drón-programját l. például: Avery Plaw – Matthew S. Frickers – Carlos R Colon: The Drone Debate – A primer on the U.S. use of unmanned aircraft outside conventional battlefields. Roman & Littlefield, Lanham, Boulder, New York, London 2016. Az Egyesült Királyság drón-programja követhető Drone Wars UK weboldalon, <https://dronewars.net/> (2017. 08. 18.)

⁴² Izrael azzal, hogy nyilvánosan elismerte a célzott likvidálási programját azt kívánta jelezni, hogy tevékenysége nem illegális, nem esik az „extrajudicial killing”-ek – általában a jogvédő szervezetek által használt – fogalmába. L. Orna Ben-Naftali – Karen R Michaeli: We Must Not Make a Scarecrow of the Law: A Legal Analysis of the Israeli Policy of Targeted Killings. Cornell International Law Journal, Vol. 36. No. 2. 2003. 235. és 240-241. o.

⁴³ Louise Doswald-Beck: The right to life in armed conflict: does international humanitarian law provide all the answers? International Review of the Red Cross, Vol. 88. No. 864. 2006. 894. o.

⁴⁴ L. például: Philip Alston, az ENSZ különmegbizottja 2010-ben így határozta meg a célzott likvidálást, amely esszenciálisan egyezik a melzeri definícióval: „A targeted killing is the intentional, premeditated and deliberate use of lethal force, by States or their agents acting

célzott likvidálást úgy határozta meg, mint *halálos erőszak alkalmazása, amely betudható a nemzetközi jog egy alanyának, amely esetben az ölés célzatosan, szándékosan és előre megfontoltan történik, mégpedig oly módon, hogy a célszemély nincs az erőszakot alkalmazó őrizetében.*⁴⁵ Láthatjuk tehát, hogy öt kumulatív feltétel együttes teljesülése estén beszélhetünk célzott likvidálásról. E fogalommeghatározás kellően semleges és deskriptív jellegű ahhoz, hogy további vizsgálódások alapját képezze.

A fogalmi elemeket röviden úgy jellemezhetjük, hogy a halálos erőszak alkalmazása olyan aktus, amely képes egy emberi lény halálát okozni. A nemzetközi jog alanyai közé tipikusan és elsősorban az államok értendők, de

under colour of law, or by an organized armed group in armed conflict, against a specific individual who is not in the physical custody of the perpetrator.” Alston: Report of the Special Rapporteur... 3. o. Ugyancsak ezt veszi át Cathrine Lotrionte: Targeted Killings By Drones: A Domestic and International Legal Framework. Journal of International and Comparative Law, Vol. 3. No. 1. 2016. 19-20. o. vagy Emily Crawford: Identifying the Enemy – Civilian Participation in Armed Conflict. Oxford, 2015. 97. o.

⁴⁵ Melzer: Targeted killing in International Law... 5. o. A melzeri definíció után is születtek fogalomalkotási kísérletek a célzott likvidálás tágabb, vagy éppen szűkebb meghatározására. 2009-ben Roland Otto monográfiájában példának okáért egyszerűen egy állam ügynöke által meghatározott személy szándékos megöléseként határozta meg a célzott likvidálást. Otto több más fogalomtól is megkülönböztette sajátját, többek között a halálbüntetéstől, amely abban különbözik a célzott likvidálástól, hogy jogerős bírói ítélet alapján történik meg az élet kioltása, vagy pedig a preventív ölésektől, ahol célkutató értelmezéssel azt állapította meg, hogy amennyiben a személy cselekményének megelőzése a fő cél – nem pedig a célszemély halála – akkor preventív ölésről, ellenkező esetben célzott likvidálásról beszélünk. Otto: Targeted Killings and International Law... 13-18. o. Vagy Gunneflo történeti áttekintésében nevezi a célzott likvidálást meghatározott terroristák extraterritoriális megölésének. L. Markus Gunneflo: Targeted Killing – A Legal and Political History. Cambridge 2016. 3. o. A fogalom túlzott leegyszerűsítése is megjelenik, amikor H. Jefferson Powell: Az ellenséges kombattáns szándékos megölésével azonosítja a célzott likvidálást. L. H. Jefferson Powell: Targeting Americans – The Constitutionality of the U.S. Drone War. Oxford 2016. xix. o. vagy például az USA „ellenségei” ellen alkalmazott erőszakra, a hagyományos hadszíntereken kívül. L. Jack McDonald: Ethics, Law and Justifying Targeted Killings – The Obama administration at war. Contemporary Security Studies, Routledge, 2017. 3. o. Szintén túlzottan szűkítő Solis definíciója, még akkor is, ha alkalmazása rendkívül csábító. Eszerint a célzott likvidálás meghatározott személy szándékos megölése, akinek elfogása belátható módon nem lehetséges és közvetlenül részt vesz az ellenségeskedésben. Az ölés egy állam irányítása vagy felhatalmazása alatt, egy nemzetközi vagy nem nemzetközi fegyveres konfliktus keretében történik. L. Gary Solis: Targeted Killing and the law of armed conflict. Naval War College Review, Vol. 60. No. 2. 2007. 127. o. E definíció legnagyobb fogyatéka, hogy figyelmen kívül hagyja a *law enforcement* modell keretében – szűk körben – de kivitelezhető célzott likvidálásokat, mivel csak fegyveres konfliktus idejére korlátozza alkalmazhatóságát. Emellett 2007-es kelte miatt nem is számol a folyamatos kombattánsi funkcióval, amely az ellenségeskedésben közvetlen részvétel korábbi értelmezési kereteit tágította ki. Utóbbi l. Nils Melzer: Interpretive guidance on the notion of Direct participation in hostilities under international humanitarian law. ICRC, 2009. 27-36. o.

bizonyos esetekben, példának okáért fegyveres konfliktusok idején nem állami szereplők is ebbe a körbe vehetők a célzott likvidálás tekintetében.⁴⁶ A célzatos, szándékos és előre megfontolt ölés alatt sorrendben olyan gyilkosságot értünk, amelynél a célzott személy halála konkrétan megfogalmazott elvárás, vagy cél, az ölés szándékosan történik, tehát nem gondatlanságból, végül előre megfontoltan, amelyhez elegendő, hogy tudatos döntés alapján történjen, ne pusztán egy impulzus hatására. Végül fizikai őrizet hiánya különbözteti meg a célzott likvidálásokat, a bírói ítéleten alapuló, vagy az igazságszolgáltatáson kívüli (*extrajudicial*) kivégzésektől,⁴⁷ gyakorlatilag a halálbüntetéstől.⁴⁸

IV. Kitekintő: állami gyakorlat

Kellően megalapozott nemzetközi jogi elemzés nem nélkülözheti a releváns állami gyakorlatok – legalábbis sommás – felvázolását. Ennek okán a célzott likvidálások terén talán leginkább úttörő Izrael és az Egyesült Államok gyakorlatát kívánom bemutatni, a politikai igazolásokkal együtt. Mindez kiegészül az Egyesült Királyság drón-programjának bemutatásával, tekintettel annak újdonságára.

1. Izrael

Izrael volt az első olyan állam, amely nyilvánosan elismerte, hogy célzott likvidálásokat hajt végre,⁴⁹ természetesen azután, hogy ilyen és ehhez

⁴⁶ Ez *expressis verbis* megjelenik Philip Alston definíciójában. „[...] vagy szervezett fegyveres csoport által, fegyveres konfliktus idején [...]” L. Alston: Report of the Special Rapporteur... 3. o.

⁴⁷ Targeted killing in International Law... 3-5. o.

⁴⁸ Láthatjuk, hogy itt ellentét mutatkozik a melzeri és az ottoi halálbüntetéstől való elhatárolás között, tekintettel arra, hogy Melzer szerint a jogerős bírói döntés alapján történő ölés csak a célszemély fizikai őrizete esetén minősül célzott likvidálásnak. Így elképzelhető egy olyan helyzet, ahol bírói döntés alapján, kerül sor fizikai őrizeten kívüli célzott likvidálásra. L. Melzer: Targeted killing... 4. o. Otto ezzel szemben élesen elválasztja a halálbüntetést a célzott likvidálástól, utóbbi esetében a jogerős bírói döntés hiánya okán. L. Otto: Targeted Killings and International Law... 16. o.

⁴⁹ R. Steven David: Israel's Policy of Targeted Killing. Ethics & International Affairs, Vol 17. No. 1. 2003. 111. o. Vö. Melzer: Targeted killing... xi. o. és Crawford: Identifying the Enemy... 98. o. azzal, hogy a 16. lábjegyzetben közölt hivatkozás téves, abban nincs szó a célzott likvidálásokról.

hasznló támadások a múltban is lezajlottak,⁵⁰ amit azonban hosszú évekig tagadott a nyilvánosság előtt.⁵¹

Izrael Legfelső Bírósága (*High Court of Justice*-ként) 2002 januárjában még úgy határozott, hogy a célzott likvidálások megítélésére nincs joghatósága, hiszen egy még zajló konfliktust ítélne meg.⁵² Ugyanezen év áprilisában a Bíróság azonban úgy döntött, hogy mégis érdemben vizsgálja majd az ügyet, végül 2006 decemberében ítéletet is hozott.⁵³ A Bíróság ítéletében úgy határozott, hogy a célzott likvidálások nem *per se* illegálisak, de párhuzamosan kialakított számos olyan követelményt, amelynek esetről-esetre meg kell felelnie az Izraeli Védelmi Erők (IDF) által kivitelezett célzott támadásoknak. A Bíróság a célzott likvidálásokat nemzetközi fegyveres konfliktusi környezetbe helyezte,⁵⁴ de számos emberi jogi aspektussal gazdagította a humanitárius jogi koncepciót.⁵⁵

Az izraeli célzott likvidálások a Megszállt Palesztin területekre⁵⁶ koncentrálnak, nevezeten a Gázai Övezetre és Ciszjordániára, amelyről a B'Tselem – az izraeli emberi jogi információs központ a megszállt területeken – kiterjedt statisztikákat vezet. Eszerint az új évezred óta több száz fő volt érintett valamilyen célzott támadásban.

⁵⁰ Ilyen volt az 1973 áprilisában meggyilkolt Yusuf Najjor, Jasszer Arafat helyettese, vagy Kamal Nasir, Fata szóvivő likvidálása L. Otto: Targeted Killings and International Law... 491. o. 2. lábjegyzet.

⁵¹ Az Izraeli védelmi erők szóvivője 1992-ben „tagadta a vádakot” arra a kérdésre, hogy célzott likvidálásokat hajtottak-e végre terrorgyanús személyekkel szemben. L. Na'ama Yashuvi: Activity of the undercover (*sic!*) units in the occupied territories. B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories. Idézi Crawford: Identifying the Enemy... 98. o.

⁵² „The choice of means of warfare, used by the Respondents to preempt murderous terrorist attacks, is not the kind of issue the Court would see fit to intervene in.” Izraeli Legfelső Bíróság, *Barakeh v. Prime Minister*, HCJ 6872/01, 2002. Héberrel fordította: Orna Ben-Naftali – Keren R. Michaeli: Justice-Ability: A Critique of the Alleged Non-Justiciability of Israel's Policy of Targeted Killings. *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 1. No. 2, 2003. 368-369. o. Vö. Otto: Targeted Killings and International Law... 492. o.

⁵³ Izrael Legfelső Bíróság, *The Public Committee Against Torture et al. V. The Government of Israel et al.*, HCJ 769/02, 2006. Vö. Gunneflo: Targeted Killing – A Legal and Political History... 15-24. o.

⁵⁴ Erről részletesen l. Sasha Radin: Global Armed Conflict? The Threshold of Extraterritorial Non-International Armed Conflict. *International Law Studies*, Vol. 89, No. 1. 2013. 703-704. o. Lubell: Fragmented Wars... 231-238. o.

⁵⁵ Otto: Targeted Killings and International Law... 493. o. Terjengősebb, kritikai szemléletű elemzéshez vö. Gunneflo: Targeted Killing – A Legal and Political History... 24-51. o.

⁵⁶ A megszállás rövid historikus áttekintését l. Hoffman Tamás: Is the Gaza Strip Still an Occupied Territory? – Divergent Approaches in International Humanitarian Law. In: Kajtár Gábor – Kardos Gábor (szerk.): Nemzetközi jog és Európai jog: Új metszéspontok – Ünnepi tanulmányok Valki László 70. születésnapjára. *Saxum – ELTE ÁJK*, 2011. 35-36. o. Vö. Otto: Targeted Killings and International Law... 496-499. o.

Célzott személyek (fő)	Járulékos veszteség (fő)	Összes halott (fő)	Időszak
232	152	384	2000-2008
2	20	22	Operation Cast Lead
53	133	186	2014-2017. július 1.
287	305	592	Összes

1. táblázat (saját szerkesztés)⁵⁷

2. Az Egyesült Államok

Bár az Egyesült Államok vezette célzott likvidálási program archetípusa a drón-program, vagyis a fegyveres pilóta nélküli repülőgépek segítségével megvalósított precíziós támadások meghatározott személyekkel szemben, az USA célzott likvidálásokat érintő története nem itt kezdődik. A CIA a múlt század során több ízben is megkísérelte állami vezetők likvidálását, köztük Fidel Castro, Patrice Lumumba vagy Ngo Dinh Diem. 1975-ben a Szenátus azonban vizsgálatot kezdeményezett az FBI, az NSA és a CIA berkeiben, e gyilkosságok kapcsán, amelyre válaszul Gerald Ford, akkori amerikai elnök, kiadta az asszaszináció tilalmáról szóló 12333. sz. elnöki rendeletet, amely a mai napig hatályban van.⁵⁸ 2001 és az AUMF⁵⁹ hatálybalépése óta, amely felhatalmazza az elnököt, hogy erőszakot alkalmazzon azokkal az államokkal, szervezetekkel, vagy személyekkel szemben, amelyekről úgy ítéli meg, hogy részt vettek a 2001. szeptember 11-ei támadásokban, vagy ilyeneknek menedéket nyújtanak, azzal a céllal, hogy hasonló nemzetközi

⁵⁷ Cast Lead előtti statisztika: <http://www.btselem.org/statistics/fatalities/before-cast-lead/by-date-of-event> (2017. 08. 25.) Cast Lead alatti statisztika: <http://www.btselem.org/statistics/fatalities/during-cast-lead/by-date-of-event> (2017. 08. 25.) Cast Lead utáni statisztika: <http://www.btselem.org/statistics/fatalities/after-cast-lead/by-date-of-event> (2017. 08. 25.)

⁵⁸ Crawford: Identifying the Enemy... 101. o. Vö. Melzer: Targeted killing... 37. o. A célzott likvidálások amerikai történetét l. Gunneflo: Targeted Killing – A Legal and Political History... 87-186. o.

⁵⁹ Authorization for Use of Military Force. 50 USC 1541. A határozat ma is hatályos, azonban felmerült visszavonásának lehetősége is. L. Robert Chesney: Repealing the 2001 AUMF? A Surprise Vote by the House Appropriations Committee. Lawfare, <https://www.lawfareblog.com/repealing-2001-aumf-surprise-vote-house-appropriations-committee> (2017. 08. 30.)

terrortámadás ne történhessen meg a jövőben. Ennek alapján került sor Osama bin Laden, a bevezetőben említett célzott likvidálásra, és ez alapján kerül sor az USA drón-támadásaira is, amelyet nem tekintenek belső jog szerint asszaszinációnak, mivel jogos önvédelem alapján hatják végre őket.⁶⁰

Az Egyesült Államok kezdetben két drón-programot működtetett, amelyek közül az egyik a hadsereghez, a másik pedig a CIA-hez tartozott.⁶¹ A hadsereg programja azokra a térségekre koncentrált, ahol jelenleg is aktív fegyveres konfliktus zajlik ún. „*hot battlefield*”-ek. Ezeknek tipikus példája Afganisztán, Irak vagy Szíria, itt a drónok támogató szerepet töltenek be más katonai akciók mellett. A CIA vezette program viszont kifejezetten olyan államokban található terrorista célpontok megsemmisítésére szolgált, amelyekben nem állomásozik szövetséges haderő, ilyen példának okáért Pakisztán, Jemen vagy Szomália.⁶² Az Államok a nemzetközi jog szempontjából az egyéni és kollektív önvédelem jogára alapozták⁶³, és alapozzák ma is az erőszak alkalmazását, amiből egy vagy több fegyveres konfliktus született az Al-Kaida, a Talibán az ISIS, valamint az ezekkel együttműködő csoportokkal szemben.⁶⁴

Nagy nehézséget jelent a drón-csapások számszerű mérése, tekintettel arra, hogy nem rendelkezünk megerősített hivatalos forrásokkal a támadásokról, illetve azok áldozatairól. A statisztikai adatképzést így négy nyílt forrású rendszer⁶⁵ teszi lehetővé, amelyek közül a The Bureau of Investigative Journalism a legelfogadottabb.

⁶⁰ Plaw – Frickers – Colon: The Drone Debate... 113-119. o. Vö. Crawford: Identifying the Enemy... 102. o.

⁶¹ Plaw – Frickers – Colon: The Drone Debate... 28-34. o. Érdekességgként megjegyezhető, hogy a CIA drón-csapásait is a hadsereg pilótái és drónjai hajtják végre. L. Chris Woods: CIA's Pakistan drone strikes carried out by regular US air force personnel. The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2014/apr/14/cia-drones-pakistan-us-air-force-documentary> (2017. 08. 30.)

⁶² Milena Sterio: The United States' Use of Drone in the War on Terror: The (Il)legality of the targeted killings under international law. Case Western Reserve Journal of International Law, Vol. 45, No. 1, 2012. 198-199. o.

⁶³ Plaw – Frickers – Colon: The Drone Debate... 119-140. o.

⁶⁴ Letter to Bob Corker, Chairman of the Committee on Foreign Relations, US Senate, from United States of America Department of State, 2017. augusztus 2. <http://www.documentcloud.org/documents/3911844-8-2-17-Corker-Response.html> (2017. 08. 30.)

⁶⁵ New America Foundation, <https://www.newamerica.org/international-security/data-projects/> (2017. 08. 30.) The Long War Journal, <http://www.longwarjournal.org/> (2017. 08. 30.) The Bureau of Investigative Journalism, <https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war> (2017. 08. 30.) Center for the Study of Targeted Killing, <https://targetedkillingproject.com/> (2017. 08. 30.)

	Pakisztán	Jemen	Szomália	Afganisztán
Csapások száma (db)	428	254	50	3.273
Összes halott (fő)	2.511-4.020	890-1.228	325-482	2.910-3.908
Civil halott (fő)	424-969	166-210	10-28	153-220
Gyermek halott (fő)	172-207	44-49	0-3	46-65
Időszak	2004. január – 2017. augusztus	2002. november – 2017. augusztus	2007. január – 2017. augusztus	2015. január – 2017. augusztus

2. táblázat (Saját szerkesztés)⁶⁶

3. Az Egyesült Királyság

Az Egyesült Államokhoz hasonlóan a brit célzott likvidálások esetében is a fegyveres pilóta nélküli repülőgépekre koncentrálok. Egészen 2014-ig az Egyesült Királyság drónjait kizárólag Afganisztánban, az ott állomásozó csapatok támogatása céljából vetették be, ez azonban folyó év októberében megváltozott, amikor az akciók súlypontja áthelyeződött a Közel-Keletre, nevezetesen Irakra és Szíriára. 2015 augusztusában a királyi légierő (RAF) egy drónja első ízben végzett két brit állampolgárral olyan országban (nevezetesen Szíriában), amely esetében nem állt fent parlamenti felhatalmazás.⁶⁷

A támadás jogalapjának kommunikációjában véleményem szerint lenyűgöző „biztosíték keresés” található.⁶⁸ David Cameron, akkori brit miniszterelnök

⁶⁶ The Bureau of Investigative Journalism, Drone Warfare, <https://www.thebureauinvestigates.com/projects/drone-war> (2017. 09. 14.)

⁶⁷ Louisa Brook-Holland: Overview of military drones used by the UK armed forces. Briefing Paper, No. 06493, House of Commons Library, 2015. október 8. 23-24. o. A parlamenti felhatalmazás ma már adott. House of Commons: ISIL in Syria, 2015. december 2. <https://hansard.parliament.uk/Commons/2015-12-02/debates/15120254000002/ISILInSyria> (2017. 09. 14.)

⁶⁸ A helyzet abszurditása röviden abban ragadható meg, hogy alkotmányjogi aggályok miatt politikailag szükséges volt a szíriai támadás másként való kategorizálására, mint kollektív

az országgyűlés alsóházában elmondta, hogy Reyaad Khan brit állampolgárt az önvédelem jogára hivatkozva ölték meg, azzal a céllal, hogy megvédjék a Királyság lakosságát egy terrortámadás közvetlen fenyegetésével szemben, amit Khan tervezetett és irányított. Cameron arra is utalt, hogy egyfajta *ultima ratio* jelleget öltött ez az akció, tekintettel arra, hogy Szíriában nincs se olyan kormány, se olyan szárazföldi csapatok, amelyek képesek lettek volna más módon megakadályozni az Egyesült Királyság elleni támadást. A volt miniszterelnök elmagyarázta, hogy e légicsapás a kormány terrorizmus elleni stratégiájának részeként egy célzott támadás volt, tiszta és megbízható információk alapján meghatározott terrorista fenyegetéssel szemben, azonban ez nem tekinthető koalíciós hadműveletnek az ISIS ellen. Ez jelentette az első esetet a modern időkben, amikor brit haderőt olyan államban vetették be, amellyel szemben a Királyság nem viselt háborút.⁶⁹ Ezzel szemben az Egyesült Királyság által a Biztonsági Tanácshoz benyújtott levél tanúsága szerint a britek az USA-hoz hasonlóan az egyéni és kollektív önvédelem jogára hivatkoztak a Szíriai támadások legalitását tekintve, figyelemmel az Irakkal szembeni folyamatos fegyveres támadásra. Bár e levélben is megjelenik a 2015. augusztusi támadás egyéni önvédelmi jog alapján történő igazolása, azonban ezt rögtön megtoldják a kollektív önvédelem lehetőségével, egyfajta biztosítékként.⁷⁰ A jogalapok keveredésének kérdését a brit Honvédelmi Minisztérium 2017. augusztusi drónokkal foglalkozó kiadványa egy huszárvágással rendezi, ugyanis teljes mértékben hallgat azok *jus ad bellum* jogalapjáról, kizárólag humanitárius jogi kérdésekre fókuszál.⁷¹ A statisztikai adatképzést ebben az esetben is egy nyílt forráskódú adatbázis, nevezetesen a Drone Wars UK, amely az információhiány⁷² ellenére igyekszik megbízható képet nyújtani a brit drón-támadásokról.

önvédelmi csapás, tekintettel arra, hogy az időkben nem volt parlamenti felhatalmazás a szíriai akciókra. Ennek ellenére nemzetközi jogi vonatkozásban ettől még változatlanul erőltetett lesz egy ilyen és ehhez hasonló egyéni önvédelemre épített jogalap.

⁶⁹ House of Lords – House of Commons, Joint Committee on Human Rights: The Government's policy on the use of drones for targeted killing, Second Report of Session 2015-16, 13-14. o. és House of Commons, 2015. szeptember 7.

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm150907/debtext/150907-0001.htm> (2017. 09. 14.) 23-27. bek.

⁷⁰ Letter to the Security Council, from UK, S/2015/688.

⁷¹ Ministry of Defence: Joint Doctrine Publication 0-30.2, Unmanned Aircraft Systems, Development, Concepts and Doctrine Centre, 2017, 39-45. o.

⁷² Chris Cole: Information tribunal dismisses Drone Wars appeal over British drone secrecy, Drone Wars UK. <https://dronewars.net/2017/08/17/information-tribunal-dismisses-drone-wars-appeal-over-british-drone-secrecy/> (2017. 09. 14.)

	Irak	Szíria	Összesítés
Misszió (db)	1.237	798	2.035
Fegyverelsülés (alkalom)	665	61	726

3. táblázat (Saját szerkesztés)⁷³

V. Konklúzió

Láthatjuk, hogy még az első rész szűkítő megközelítése mellett is milyen sok és sokféle meghatározással találkozhatunk, amikor egy állam ügynöke által valamilyen módon kiválasztott személyek szándékos likvidálásáról beszélünk. Rosszul tesszük fel azonban a kérdést, ha azt kérdezzük: melyik fogalom illik legjobban a szóban forgó esetekre? Ha ennél a kérdésnél ragadunk le, arra a következtetésre juthatunk, mint Melzer, aki kétli, hogy nemzetközi konszenzus alakult volna ki az asszaszináció fegyveres konfliktusok idején alkalmazott szűk definíciójára.⁷⁴ Sőt azt is problematikusnak tartja, hogy békeidőben és háborúban más és más fogalmakat használunk. Szerinte ez bizonyos helyzetekben félreérésekhez vezethet, ilyennek tekinti példának okáért a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokat,⁷⁵ a megszállt területeket,⁷⁶ vagy az összeütközések szürke

⁷³ Az adatok 2014 augusztusától 2017 júniusáig terjednek. Drone Wars UK <https://dronewars.net/uk-drone-strike-list-2/> (2017. 09. 14.)

⁷⁴ Az asszaszináció az alattomban való elkövetéssel azonosítását a korai szerzők egyfajta maradványként azonosítja, ami álláspontja szerint nem praktikus, sőt túl szűk. L. Melzer: Targeted killing... 49-50. o.

⁷⁵ Tekintettel arra, hogy a hágai és genfi jog idézett rendelkezései csak nemzetközi fegyveres konfliktusok idején alkalmazhatók.

⁷⁶ Az I. kiegészítő jegyzőkönyvhöz tartozó 1987-es kommentár 1488. pontjához fűzött 6. lábjegyzet szerint a megszállt területekre is alkalmazható a vonatkozó szabály. L. „(6) [(6) p.431] According to M. Greenspan, op. cit., p. 317, this rule prohibits assassination, recruitment of hired killers, placing a price on the head of an adversary, or the offer of a reward for his capture "dead or alive"; proscription and outlawry of an enemy, treacherous request of quarter, and the treacherous simulation of death, wound or sickness, or pretended surrender, for the purpose of putting the enemy off his guard and then attacking him. It does

zónáját,⁷⁷ ahol az erőszak még nem éri el a fegyveres konfliktusok megkívánt szintjét.⁷⁸

Bár a melzeri kételyek és aggodalmak alaposak, ez mégsem indok az asszaszináció és a célzott likvidálás rendszerbe helyezésével szemben. Ehhez adalék Otto meghatározása, miszerint nem minden illegális ölés asszaszináció, de minden asszaszináció illegális ölés. Ez persze nem jelenti azt, hogy ha egy gyilkosságra nem az asszaszináció szót használjuk, attól már jogszerű lesz, de azt igen, hogy semmilyen legális ölésre nem hivatkozhatunk asszaszinációként. Magának az asszaszinációnak, mint szónak nincs jogi hatása, így minden olyan ölést is, amelyre ezt a szót használjuk a vonatkozó jogi normák (akár belső,⁷⁹ akár nemzetközi⁸⁰) alapján kell megítélni. A jogi hatás hiánya okán egy tekintet alá esik ezzel a célzott likvidálás is.

Mindebből tehát az alábbi következtetések vonhatók le. Ha és amennyiben elfogadjuk az asszaszináció minden tekintetben illegális, valamint a célzott likvidálás semleges jellegét, akkor tekinthetünk a két fogalomra úgy, hogy azok kiegészítik egymást és rendszert alkotva – tekintet nélkül a fegyveres konfliktusok létre – „címkeként” szolgálhatnak a szóban forgó esetekre.

Álláspontom szerint tehát fegyveres konfliktus és fizikai őrizet hiányában a kiválasztott személy ellen elkövetett, a valamely nemzetközi vagy belső jogi normába ütköző és politikai karakterű gyilkosságokat nevezhetjük asszaszinációnak. Nemzetközi jogi norma lehet ebben az esetben különösen az ENSZ Alapokmánya, valamely nemzetközi szerződés, vagy éppen egy emberi jogi egyezmény. *Politikai karakter hiányában és a nemzetközi jog egy alanyának való betudás esetén, a béke idején kivitelezett ölésekre, akár jogszerű, akár jogszerűtlen a vonatkozó cselekmény, a célzott likvidálás fogalma használható.*

Hasonlóan alakul az elhatárolás háború idején is. *Célzott likvidálás a fegyveres konfliktusok idején* (legyen az nemzetközi vagy nem nemzetközi) *a kivitelező fizikai őrizetében nem lévő, előre meghatározott személy szándékos, célzatos és előre megfontolt megölése számít, amely valamilyen módon betudható a nemzetközi jog egy alanyának.* Ezzel szemben asszaszinációról csak akkor beszélhetünk, ha a *szándékos, célzatos és előre*

not seem to prohibit attacking enemy combatants individually, whether this is in the area of combat, *in occupied territory or elsewhere*, even though in principle the rule which prohibits killing except in combat is still applicable. However, methods of guerrilla warfare do not seem to conform with this (cf. ' US Field Manual 27-10, ' para. 31, and D. Fleck, "Ruses of War and Prohibition of Perfidy", 13 RDPMDG, No. 2, 1974, p. 278)"

⁷⁷ Ez az aggály minden erőszak alkalmazás esetén fennáll, külön kiemelése véleményem szerint indokolatlan.

⁷⁸ Melzer: Targeted killing... 49-51. o.

⁷⁹ Tipikusan büntető jogszabályok.

⁸⁰ Fegyveres konfliktus hiányában az emberi jogok nemzetközi rendszere, fegyveres konfliktusok esetén a hágai és genfi jog.

megfontolt gyilkosság nemzetközi fegyveres konfliktus idején történik és alattomban, család módon kivitelezik azt.

A fogalmi dilemmák között említésre kerültek az ún. *extrajudicial killing*-ek vagy *executaion*-ok, azaz a törvénytelen, bírói eljáráson kívüli ölések, kivégzések. A fogalmat az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa úgy határozza meg, mint teljes bírói és jogi eljárás nélküli élettől való megfosztás, amelyben az államnak vagy ügynökének része van, azt tolerálja, vagy hozzájárul ehhez. Ilyennek minősül a rendőri vagy biztonsági erők által elkövetett túlkapás is.⁸¹ Bár e fogalmat is számosan a célzott likvidálással felcserélhetőnek tartják,⁸² azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy elemzés szempontjából használata nem szerencsés, mert *per definitonem* illegalitásban tartja a szóban forgó cselekményeket. A magam részéről nem tartom szerencsésnek az *extrajudicial killing* ilyen tág meghatározását, mert ezzel gyakorlatilag minden illegális célzott likvidálás egyben *extrajudicial killing*-nek is minősül, ami ezzel inherensen kizárja a célzott likvidálás, mint fogalom semlegességét, kivéve a humanitárius jog vonatkozásában, hiszen a fogalom – szövegezéséből adódóan – kizárólag fegyveres konfliktus hiányában a *law enforcement* paradigma alapján alkalmazható.

Az extrajudicial killing fogalma akkor lesz használható, ha leszűkítjük alkalmazhatóságát a fizikai őrizetben lévő személyek sérelmére elkövetett cselekményekre, a fenti jellemzők megtartásával, ily módon nyilvánvalóan kiegészíti a rendszert, a halálbüntetés – mint jogerős bírói ítélet alapján kivitelezett ölés – ellentétpárjaként.

Mindezek alapján elmondható, hogy rendszerben gondolkodva *egyik fogalom sem elvethető a szóban forgó esetek kategorizálása kapcsán*, és az asszaszináció szakirodalmi elemzése bizonyos esetben (különösen a kapcsolódó *jus ad bellum* elemzések kapcsán) hasznos adalékot tartalmazhat. Ezért a téma tudományos igényű vizsgálata során, a tanulmány elején meghatározott esetek egyértelmű jellegzetességei, és a fogalom szélesebb lefedettsége miatt a célzott likvidálás *terminus technicus*a a legmegfelelőbb.

⁸¹ Human Rights and Law Enforcement – A Trainer’s Guide on Human Rights for the Police, Professional Training Series, No. 5/Add.2., New York-Genf 2002. 15. o.

⁸² Alston: Report of the Special Rapporteur... 5. o. L. például „*unlawful killing*”-ként Mary Ellen O’Connell: Unlawful Killing with Combat Drones – A Case Study of Pakistan, 2004-2009. Notre Dame Law School Legal Studies Research Paper, No. 09-43, 2010.

Bűnügyi tanulmányok

A kutatás kriminalisztikája – eljárásjogi kitekintéssel*

I. Bevezetés

„Átlépve az 1990-es évek küszöbét nem lehet nem észrevenni, hogy megváltozott a világ körülöttünk, benne a bűnelkövetők és a kriminalisztika fegyvertára.”¹ Bővült a digitális adatok tömegével, valamint az azokhoz kapcsolódó felderítési eszközökkel, gondoljunk akár csak a műholdakra, a közterületi digitális kamerarendszerekre, vagy akár a reptereken használt biometrikus szkennelésre.² Ha vetünk egy pillantást a körülöttünk lévő eszközökre, láthatjuk, hogy, szinte nincs olyan, amely ne kapcsolódna valamilyen formában a digitális technológiához. Az ebben rejlő előnyöket a bűnelkövetők is igyekeznek kihasználni, egyre fejlettebb technológiai módszerekkel követnek el bűncselekményeket, amivel a bűnüldöző szervek igyekeznek lépést tartani, épp ezért szükség van a felderítési eszközök korszerűsítésére is, a gyorsabb és hatékonyabb felderítés érdekében.³

Az eszközök gyors fejlődése mellett nem hagyható szó nélkül, hogy mindez hogyan is hat életünkre, mennyiben érinti alapvető jogainkat. Lassan eljutunk oda, hogy nincs olyan pillanat, amelyben ne lennénk megfigyelve. A telefon vagy az autó GPS-e, a térfigyelő kamerák, a közösségi oldalak mind információt szolgáltatnak arra nézve, hogy épp mikor és hol vagyunk, mit csinálunk. Felvetődik a kérdés, hogy: meddig nyúlhat magánszféránkba a közösség védelmének érdeke, a bűnüldözés, a bűnmegelőzés fontossága? Biztonságosabbnak érezzük így környezetünket vagy épp az ellenkezőjét eredményezi a túlzott megfigyelés?

II. A kutatás módszertanának az EJEB gyakorlatán keresztül történő ismertetése

„A krimináltaktikában a kutatás a személyek, illetve dolgok előkerítése, megtalálása céljából a különböző objektumok átvizsgálására kidolgozott

* E tanulmány alapjául szolgáló dolgozat a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián Kriminalisztika Tagozatban I. helyezést ért el, valamint a Wolters Kluwer Kft. által adományozott különdíjban részesült. Konzulens: Fenyvesi Csaba habilitált egyetemi docens. Lezárás dátuma: 2016.10.02.

¹ Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika tendenciái. A bűnügyi nyomozás múltja, jelene, jövője, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2014. 69. o.

² Fenyvesi: A kriminalisztika tendenciái... 69. o.

³ Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika jövőbeli fejlesztési lehetőségei, kihívásai. Pro futuro, 2013. 2. sz. 56. o.

eljárások összefoglaló megnevezése”,⁴ amely eljárásokkal a nyomozó hatóságok igyekeznek megtalálni a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyeket, holttesteket, tárgyi bizonyítási eszközöket, valamint a bűncselekménnyel összefüggő nyomokat, anyagmaradványokat. A kutatás kiterjedhet házra, illetve épületre, járművekre, nyílt területre, számítástechnikai eszközökre, föld és vizek mélyére, emberi testre. Tulajdonképpen bárhol lefolytatható, ahol lehetőség van a keresett tárgy elrejtésére, illetve annak megtalálására.⁵

Fontosnak tartom külön kiemelni a házkutatást, mivel a kutatási formák közül ez a legtöbb taktikai követelményt támasztó kényszerintézkedés.⁶

A házkutatás az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 8. cikkében,⁷ valamint az Alaptörvény⁸ VI. cikkében garantált magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog gyakorlását korlátozza a büntetőeljárás eredményessége érdekében. Igen erőteljes beavatkozás a magánéletbe, amely nem csak a terhelttel szemben rendelhető el, hanem gyakran érint olyan személyt is, aki addig nem állt összefüggésben a bűncselekménnyel.⁹ Fogatosítására a törvény¹⁰ értelmében akkor kerülhet sor, ha az általános feltételeken¹¹ túl, a különös feltételek is érvényesülnek, nevezetesen, megalapozottan feltehető, hogy a házkutatás bűncselekmény elkövetőjének kézre kerítésére, a bűncselekmény nyomainak felderítésére, bizonyítási eszköz, elkobozható, vagy vagyoneklobzás alá eső dolog megtalálására vezet.¹²

A Be. szerint a házkutatás tárgya lehet „a ház, lakás, egyéb helyiség, az azokhoz tartozó bekerített hely vagy a jármű átkutatása, továbbá az ott elhelyezett információs rendszer vagy ilyen rendszerben tárolt adatokat

⁴ Lakatos János (szerk.): Kriminalisztikai alapismeretek. http://rtk.uninke.hu/downloads/tanszekek/krimcs/krimi_alapism_j.pdf (2016.02.15.) 137. o.

⁵ U. o.

⁶ Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminalisztika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2009. 399. o.

⁷ A tanulmány kimondja: Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁹ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata II. kötet. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest. 617. o.

¹⁰ 1998. évi XIX. törvény a büntető eljárásról (Be.)

¹¹ A két általános feltétel, egyrészt a nyomozást bűncselekmény gyanúja miatt már elrendelték és az eljáró hatóság a házkutatást elrendelő határozatot már elkészítette.

¹² Herke Csongor – Fenyvesi Csaba – Tremmel Flórián: A büntető eljárásjog elmélete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2014. 207. o.

tartalmazó adathordozó”.¹³ Az „egyéb helyiség” tág értelmezésre ad lehetőséget, lehet szó akár egy intézetről, szórakozóhelyről, irodahelységről, nem feltétele az elrendelésnek a lakásként történő használat.¹⁴

E kényszerintézkedést bármely eljáró hatóság elrendelheti, azzal a megszorítással, hogy a nyomozó hatóság csak akkor, ha az ügyész másképp nem rendelkezik.¹⁵ Végrehajtását az esetek többségében a nyomozó hatóság végzi.

Jármű átkutatása esetén megjegyzendő, hogy a közterületen leállított jármű átkutatása nem minősül házkutatásnak, míg a ház előtt, a garázsban parkoló jármű átvizsgálása a házkutatás keretében történik. Ezt alátámasztva az Emberi Jogok Európai Bírósága arra jutott, hogy nem volt jogellenes a házkutatás lefolytatása abban az ügyben, ahol a kérelmezőnek az utcán álló járművét átkutatták a kérelmező beleegyezése nélkül.¹⁶

Eltérő szabályok érvényesülnek közjegyzői iroda, ügyvédi iroda, valamint egészségügyi intézmény átkutatása során, ahol házkutatást a vádirat benyújtása előtt csak bíróság rendelhet el, és a kutatás csakis ügyész jelenlétében tartható meg. Kiemelendő, „hogy nem a helyszín, hanem a helyszínhez köthető tevékenységgel összefüggő irat megtalálása iránt folytatott házkutatás esetében érvényesülnek a szigorúbb garanciális szabályok.”¹⁷

Ügyelve az ügyvéd titoktartási kötelezettségére, a harmadik személyre vonatkozó iratokat nem a nyomozó hatóság tagjai, hanem az ügyvédi kamara képviselője vizsgálta meg, így az Emberi Jogok Európai Bírósága, a Theodor és Farhad Paya kontra Ausztria ügyben megállapította, hogy az Egyezmény 8. cikkét a házkutatás végrehajtásának módja nem sértette meg, az intézkedés megfelelt az arányosság követelményének.¹⁸

Ha a kényszerintézkedés célja nem a bűncselekmény elkövetőjének kézre kerítése, akkor a „határozatban – ha ez lehetséges – meg kell jelölni azokat a bizonyítási eszközöket, elkobozható, vagy vagyoneklobzás alá eső dolgokat, amelyek megtalálása érdekében a házkutatás szükséges.”¹⁹ A keresett dolog pontos körülírása elengedhetetlen követelmény, mivel a konkrét cél nélküli kutatás aligha egyeztethető össze az EJEE 8. cikkének követelményeivel, főleg, hogy a kutatást nem feltétlen a terhelt lakásán kell lefolytatni.

¹³ Be. 149. § (1) bek.

¹⁴ Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 323. o.

¹⁵ Be. 149. § (3) bek.

¹⁶ Council of Europe: Digest of Strasbourg Case-Law relating to the European Convention on Human Rights Volume 3. Carl Heymanns Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München 1984. (Articles 7-12). 59. o.

¹⁷ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény magyarázata II. kötet. Magyar hivatalos közlönykiadó. 630. o.

¹⁸ Theodor and Farhad Paya v. Ausztria (application no. 15882/89.)

¹⁹ Be. 149. § (3) bek.

Saint-Paul Luxembourg S. A. Luxembourg elleni ügyében²⁰ a Bíróság álláspontja szerint sértette a kérelmező 8. cikkben foglalt jogait az, hogy a házkutatási parancs a szükségesnél tágabb fogalmakat használt (hasonlóan Niemietz kontra Németország ügyben), így a rendőrök megismerhették az újságírói forrásokat, ami nem is lett volna szükséges, tehát elég lett volna egy szűkebben fogalmazott határozat, ami pontosan körülírta volna a keresett bizonyítékot.

Szintén a túl általános fogalmak miatt állapította meg a Bíróság a 8. cikk megsértését az Ernst and Others v. Belgium ügyben, ahol a kérelmezőnél egy ilyen határozat alapján folytatták le a kutatást.²¹

Mint a legtöbb szabály alól, úgy a határozat írásba foglalásának követelménye alól is van kivétel. Ha tartani kell attól, hogy a határozat kibocsátása miatti késedelem veszéllyel járhat, halaszthatatlan nyomozási cselekményként végzett házkutatásnál nincs szükség a házkutatást elrendelő írásbeli határozatra, sőt még a nyomozást elrendelőre sem, de a bűncselekmény gyanújának ez esetben is fenn kell forognia.

A közjegyzői vagy ügyvédi irodában, továbbá az egészségügyi intézményben lefolytatott kutatás szigorú szabályai alól szintén kivételt jelent az imént említett késedelem miatti veszély, ám ebben az esetben a törvény előírja, hogy a bíróság határozatát utólag be kell szerezni. „Ha a bíróság az indítványt elutasítja, a házkutatás eredménye bizonyítékként nem használható fel.”²²

A kérelmező székhelyén parancs nélkül végzett házkutatással kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága 2002. április 16-án hozott ítéletében²³ megállapította, hogy az Egyezmény 8. cikke, nevezetesen a magán-és családi élet tiszteletben tartásához való jog kiterjed a cégek székhelyének védelmére is (Niemietz kontra Németország ügy), így amikor a hatóság e nélkül lépett be a panaszos székhelyére, megsértette a 8. cikket.

E kényszerintézkedés igen összetett nyomozási cselekmény, ezért alapos felkészülést igényel. Általában házkutatási tervvel készül a nyomozó hatóság, de halaszthatatlan nyomozási cselekménynél előfordulhat, hogy nincs elég idő az alapos felkészülésre, azonban ebben az esetben sem maradhat el egy gondolati terv készítése. Szerencsésebb a helyzet, amikor a nyomozó hatóságnak elegendő idő áll rendelkezésére a gondos megtervezésre. A felkészüléskor figyelemmel kell lenni a házkutatást szenvedő személyiségére; adott esetben intézkedni kell, hogy a hatósági tanúk jelen legyenek,

²⁰ Saint-Paul Luxembourg S. A. v. Luxembourg (application no. 26419/10.)

²¹ Ernst and Others v. Belgium (application no. 33400/96)

²² Be. 149. § (7)-(8) bek.

²³ Sociétés Colas Est and Others v. France (applicaton no. 37971/97.)

megtegyék a szükséges biztonsági intézkedéseket; illetve fel kell készülni arra az esetre is, hogy mások is érkezhetnek a házkutatás alatt az épülethez.²⁴

A házkutatás megkezdése előtt a résztvevőket el kell igazítani, ismertetni kell feladataikat: be kell mutatni a begyűjtött fényképeket, helyszínvázlatot, ha rendelkezésre áll, a lakás tervrajzát. Pontosan meg kell határozni a résztvevők feladatait, el kell igazítani az egyéb jelenlévőket²⁵ is, meg kell határozni a helyszín – lehetőleg nem feltűnő – megközelítésének módját is, valamint a lehetséges szituációkra alkalmazandó intézkedéseket.²⁶ E kényszerintézkedés lefolytatásának eredményét jelentősen befolyásolhatja az időzítés. Csakúgy, mint a túl korai, úgy a túl késői foganatosítás is komoly hátrányokkal járhat, nem is beszélve arról, hogy a kutatási folyamat teljesen egyedi és megismételhetetlen.²⁷

„Rendszerint az érintett jelenlétében kell elvégezni a házkutatást, és annak megkezdése előtt közölni kell vele a házkutatást elrendelő határozatot, és – ha a házkutatás meghatározott, illetőleg ismert bizonyítási eszköz vagy elkobozható dolog, illetőleg személy megtalálására irányul – fel kell őt szólítani, hogy a keresett dolgot adja elő, az információs rendszeren vagy adathordozón tárolt adatot tegye hozzáférhetővé, illetőleg a személyt adja át.”²⁸

Imakaieva Oroszország elleni ügyében a kérelmező azt sérelmezte, hogy az eljáró hatóság úgy tartott lakásán házkutatást, hogy nem mutatta fel a határozatot és semmiféle információval nem szolgáltak a keresett dologról. A Bíróság megállapította a 8. cikk megsértését.²⁹

Emellett célszerű a lakásban tartózkodókat igazoltatni és ruházatukat átvizsgálni, illetve a házkutatást szenvedők motozására is sor kerülhet. Erre egyrészt az esetleges tárgyi bizonyítási eszközök megtalálása, másrészt a lehetséges támadás megelőzése végett van szükség.³⁰ Azt, aki akadályozza a házkutatás lefolytatását, türesemre kötelezheti a nyomozó hatóság, és a terheltet kivéve, rendbírsággal is sújtható.³¹

„Ha az érintett a felszólításra a keresett dolgot előadja, az információs rendszeren vagy adathordozón tárolt adatot hozzáférhetővé teszi, illetőleg a keresett személyt átadja, a házkutatás nem folytatható, kivéve, ha gyanú

²⁴ Tremmel – Fenyvesi – Herke: Kriminalisztika... 399-400. o.

²⁵ Például a sértettet, annak képviselőjét, szakértőket.

²⁶ Lakatos János (szerk.): Kriminalisztikai alapismeretek.

http://rtk.uninke.hu/downloads/tanszekek/krimcs/krimi_alapism_j.pdf (2016.02.15.) 141. o.

²⁷ Sinku Pál: Kriminalisztikai alapfogalmak. Egyetemi jegyzet, Budapest 2003. 158. o.

²⁸ Be. 149. § (4) bek.

²⁹ Imakaieva v. Oroszország (application no.7615/02.)

³⁰ Lakatos János (szerk.): Kriminalisztikai alapismeretek.

http://rtk.uninke.hu/downloads/tanszekek/krimcs/krimi_alapism_j.pdf (2016.02.15.) 142. o.

³¹ Fantoly Zsanett – Budaházi Árpád: Büntető eljárásjog I. Statikus rész. NKE Szolgáltató Kft., Budapest 2015. 236. o.

merül fel arra, hogy a házkutatás során más bizonyítási eszköz elkobozható, vagy vagyoneklobzás alá eső dolog is fellelhető.”³²

A házkutatás két szakaszra osztható: az első szakaszban „összképrögzítés” zajlik, míg a második az alapos átvizsgálásból áll.³³

Előbbiben a nyomozó hatóság felméri, hogy milyen biztonsági kockázatokkal kell számolnia, van-e olyan tárgy, ami nem illik az összképbe, feltűnhetnek a rejtkehelyül szolgáló helyek (például a padlózat egy része nem megfelelően illeszkedik). Ebben a szakaszban lehetőség nyílik a házkutatást szenvedő megismerésére, épp ezért célszerű, hogy ne egy nyomozó végezze a kutatást. Amíg az egyikük végzi a házkutatást, addig a másik megfigyelheti a házkutatást elszenvedőt, így annak reakcióiból, megnyilvánulásából további következtetések vonhatók le a keresett dolog megtalálásához.³⁴

A második szakaszban végzik az alapos kutatást. Minden helyiséget átvizsgálnak, a berendezési tárgyakat, bútorokat el kell mozdítani a helyükről, a lehetséges rejtkehelyeket alaposan ellenőrizni kell.³⁵ Az átvizsgálás során a nyomozók speciális eszközöket, szakembereket vehetnek igénybe, ezek részletes ismertetésére a későbbiekben kerül sor.

A büntetőeljárásról szóló törvény értelmében e kényszerintézkedést „az érintett kíméletével, lehetőleg a napnak a hatodik és huszonnegyedik órája között kell végezni, valamint biztosítani kell, hogy az intézkedés folytán ne kerüljenek nyilvánosságra a magánéletnek a büntetőeljárással össze nem függő körülményei; kerülni kell a szükségtelen károkozást.”³⁶

Tehát, következtetve a mondat második fordulatából, érvényesülnie kell a szükségesség és arányosság elvének. Az Alkotmánybíróság 30/1992 (V.26) számú határozatában, és azt követően számos határozatában [például: 5/1999 (III.31)] megjelölte az alapvető jogok korlátozásának alkotmányok feltételeit, eszerint:

„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”

³² Be. 149. § (4) bek.

³³ Tremmel – Fenyvesi – Herke: Kriminalisztika... 401. o.

³⁴ Tremmel – Fenyvesi – Herke: Kriminalisztika... 401. o.

³⁵ Tremmel – Fenyvesi – Herke: Kriminalisztika... 401. o.

³⁶ Be. 158. § (1) bek.

A Niemietz kontra Németország ügyben a panaszos irodájában házkutatást tartottak, ahol elrendelték az összes olyan dokumentum lefoglalását, ami alkalmas lehet arra, hogy azonosítsanak egy Klaus Wagner nevű, feltehetően fiktív levélíró. Wagner egy párt nevében írta alá levelét és adott egy postafiókszámot is. A házkutatást arra alapozták, hogy ennek a pártnak szánt postát egy olyan postafiókba küldték, aminek a tartalmát a panaszos irodájába továbbították. A bíróság megállapította, hogy a házkutatási engedélyben túlságosan tág fogalmakat használtak, a beavatkozás nem állt arányban a kitűzött céllal. Szintén ezzel indokolta a bíróság az aránytalanság megállapítását a Roemen és Schmit Luxembourg elleni ügyben.

Saint-Paul Luxembourg S.A. Luxemburg elleni ügyében³⁷ az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletében is éppen az arányosság hiányát sérelmezte. A bíróság álláspontja szerint a vizsgálóbíró alkalmazhatott volna enyhébb eszközt is, a házkutatási engedély kibocsátására nem volt szükség, a megtett intézkedés nem állt arányban a céllal.

Hasonló következtetésre jutott a bíróság a Funke kontra Franciaország, Cremieux kontra Franciaország, valamint Mialhe kontra Franciaország ügyekben. A házkutatások nem voltak szükségesek, nem álltak arányban a kitűzött céllal, főleg, hogy az akkori törvény a házkutatást nem kötötte előzetes bírói engedélyhez.³⁸

Wieser és Bicos Beteiligungen GmbH Ausztria elleni ügyben a Bíróság a hatóság általi mulasztásokat szintén aránytalannak tartotta az eljárás törvényes céljához viszonyítva, ugyanis az ügyvéd számítógépes rendszerét is átkutatták a házkutatás során, ám erről jegyzőkönyvet nem készítettek és a kérelmezőt sem tájékoztatták a vizsgálat eredményéről.³⁹

Ezzel ellentétben Camenzind kontra Svájc ügyben arra a döntésre jutott, hogy a házkutatás mértéke arányban állt annak céljával, így az nem sértette az Egyezmény 8. cikkét. Csakugyan erre a megállapításra jutott a már említett Theodor Botka and Farhad Paya kontra Ausztria ügyben.

Szintén nem találta Egyezménybe ütközőnek a házkutatás lefolytatásának módját a Chapell kontra Egyesült Királyság ügyben a Bíróság, ahol is a kérelmezőt szerzői jogok megsértésével vádolták, átkutatták a kérelmező lakását, ami egyben hivatali helyisége is volt és szinte az összes iratát elvitték. A Bíróság indoklása szerint a beavatkozás mértéke egy demokratikus társadalomban szükséges mértékű volt, és arányban állt a kitűzött céllal.

Ugyancsak erre a véleményre jutott a K. kontra Svédország esetben, ahol is a kérelmező lakását távollétében kutatták át az alapján, hogy volt férje egy

³⁷ Saint-Paul Luxembourg S. A. Luxemburg (application no.26419/10.)

³⁸ Vincent Berger: Az emberi jogok európai bíróságának gyakorlata. Hvg-Orac, Budapest 1999, 423. o.

³⁹ Case of Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH v. Austria (application no. 74336/01)

háztartásban élt vele és valószínűsíthető volt, hogy a volt férj tartozásairól szóló iratok ott találhatók.⁴⁰

Látható, hogy a szükségesség és arányosság kérdéséről a Bíróság gyakorlata igen változatosan, mindemellett szigorúan ítélkezik. Minden esetben arányban kell állnia a beavatkozásnak az elérni kívánt céllal, és minden esetben szükséges a pontos meghatározás, a célok nélküli kutatás nem elfogadható az emberi jogok nézetéből. E követelmények megsértésének vizsgálata esetről esetre szükséges, mivel minden ügy más és más, az egyedi körülmények befolyásolják a szükségesség és arányosság határait. (lásd például a legutóbb említett Chapell Egyesült Királyság elleni ügyét)

1. Jogellenes házkutatás során talált bizonyítékok

Szükségesnek tartom visszatérni a 149. § (8) bekezdésére, miszerint ha a közjegyzői vagy ügyvédi irodában, továbbá az egészségügyi intézményben tartott házkutatást határozat nélkül folytatták le, utólag be kell szerezni a bíróság határozatát, viszont, ha ezt az indítványt a bíróság elutasítja, a házkutatás eredménye bizonyítékként nem használható fel. E rendelkezést olvasva felmerül a kérdés, hogy: egyéb esetekben miként használható fel egy jogellenes házkutatás eredményeként, a törvény rendelkezéseivel ellentétesen beszerzett bizonyíték és mindez hogyan érinti az ember alapvető jogait?

Vannak azok az esetek, amikor maga a törvény kifejezetten kimondja a felhasználás tilalmát, ilyen például az említett 149.§ (8) bekezdés, vagy burkoltan fogalmaz meg bizonyítási tilalmat, de ide tartozik az is, amikor a bizonyítékot az Alaptörvénybe vagy a Büntető Törvénykönyvbe ütköző módon (például jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy adatszerzés) szerzik meg. Az alkotmány sértő bizonyítékszerzéssel az Alkotmánybíróság még nem foglalkozott, ez a meghatározás általában bűncselekmény útján történő, vagy a Be. alapelveibe ütköző bizonyítékszerzést jelent.⁴¹

A Be. 78. § (4) bekezdése szerint: „nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, az ügyész vagy a nyomozó hatóság bűncselekmény útján, más tiltott módon vagy a résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával szerzett meg.” A bűncselekmény útján beszerzett bizonyíték esetén egyértelmű a jogellenes cselekedet meghatározása, azonban a „*más tiltott módon*” és a „*résztvevők eljárási jogainak lényeges korlátozásával*” fordulatok esetén igen tág fogalmakról beszélhetünk.

Felvetődik a kérdés, hogy kinek is kell eldöntenie azt, hogy egy cselekedet mikor meríti ki a fent leírt fordulatok és ez milyen következményekkel

⁴⁰ K. v. Sweden (application no. 13800/88)

⁴¹ Tremmel Flórián: Bizonyítékok a büntetőeljárásban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2006. 156. o.

járhat.⁴² Ahogy láttuk a törvény részletesen szabályozza hogyan kell a bizonyítási eszközöket a házkutatás során felkutatni, ám „ezen előírások megsértéséhez a jogalkotó nem fűzi minden esetben a felhasználhatóság tilalmának szankcióját.”⁴³ Látható tehát, hogy a Be. szabályozása e téren elég hiányos, az esetek többségében az említett generálklauzulát alkalmazza a törvényellenesen beszerzett bizonyíték esetén, a konkrét szabályozás hiányában.

A német Alkotmánybíróság éppen egy jogellenesen tartott házkutatás során talált bizonyítékok felhasználhatóságáról fejtette ki véleményét a 2. BvR. 2225/08 számú 2009. július 2-án kihirdetett döntésében.⁴⁴

Röviden a tényállás: A gyanúsított az e-Bayen kereskedett hamis órákkal és jogvédett szoftvekekkel és az oldalon egy egyesület számlaszámát adta meg, amely felett a panaszoson kívül még három személynek volt rendelkezési joga. Erre a számlaszámra egyetlen utalás érkezett és azt is visszautasította a számlatulajdonos. A rendőrség a számla felett rendelkezési joggal rendelkezőket gyanúsította az elkövetéssel, és a Müncheni Kerületi Bíróság engedélyt is adott e személyek házáinak átkutatására. Az említett bűncselekmények elkövetésére nem talált bizonyítékot a nyomozó hatóság, azonban találtak a panaszos lakásában fél kilogramm hasist és két precíziós mérleget is. A panaszos ezt követően alkotmányjogi panaszt nyújtott be, aminek eredményeként a német Alkotmánybíróság megállapította, hogy a házkutatás jogtalanul sértette a panaszos alkotmányos jogait, ugyanis a fennálló gyanúhoz képest aránytalanul korlátozták a panaszos alapvető jogait, így a védjegyjogsértés miatt az eljárást megszüntették, azonban a kábítószerrel visszaélés büntetében – hosszas procedúra után – bűnösnek mondták. Nem vitatták tehát, hogy a házkutatás elrendelése sértette a panaszos alkotmányos jogát, azonban ez önmagában nem jelenti azt, hogy ki kellene zárni a házkutatás során szerzett bizonyítékokat. Mérlegelve a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények társadalomra veszélyességét a panaszos alkotmányos jogának sérelme arányban áll a kábítószer felkutatásához és az igazság kiderítéséhez fűződő közérdekkel. A kutatás elrendelése ugyan hibás volt, de a végrehajtás során nem történt szándékos vagy önkényes jogsértés, és a törvény⁴⁵ nem mondja ki, hogy a tiltott módon szerzett bizonyíték nem használható fel. Az eljárás eredményeként a

⁴² Tremmel: Bizonyítékok a büntetőeljárásban... 155. o.

⁴³ Vadász Viktor: A szabad bizonyítás elve és a bizonyítékok felhasználásának törvényes tilalma. Ügyészek Lapja, 2009. 6. sz. 11. o.

⁴⁴ Vadász: A szabad bizonyítás elve... 11. o.

⁴⁵ 1877. II. 1.-i Büntető perrendtartás (Strafprozessordnung, StPO) 1987-es egységbe foglalt szövege.

panaszost kábítószer birtoklásért 6 hónap felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték.⁴⁶

Az ügy eljutott az Emberi Jogok Európai Bírósága elé is, amely megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való joga nem sérült a kérelmezőnek.⁴⁷

III. A kutatás modern, speciális eszközei

1. Online házkutatás

Az internetre csatlakozni képes eszközök egyre jobban terjednek, mindennapi életünk részévé válnak. Az ügyintézés, információszerzés, szórakozás elsődleges forrása. A benne rejlő lehetőségeket a bűnelkövetők is hamar felfedezték, így ez a dinamikus technológiai fejlődés korántsem mondható veszélytelennek.

Ahogy a kiberbűncselekmények száma szaporodik, úgy vele párhuzamosan szaporodnak és szaporodniuk kell az ezeket felderítő módszereknek is,⁴⁸ a nyomozó hatóság tagjainak is tisztában kell lennie a technológia nyújtotta legújabb lehetőségekkel.

A számítógépes környezetben elkövetett bűncselekmények jellemzője, hogy az elkövetési hely nehezen azonosítható, a kibertéri adatok fizikailag nem léteznek, ebben az értelemben nem hagynak nyomot, a bizonyítékok csak elektronikusan léteznek, arról nem is beszélve, hogy az országhatárok nem szabnak korlátokat az elkövetőknek, a világ bármely pontjáról elkövethetik a jogsértést.

Ugyan az IP cím nagy segítséget jelenthet a nyomozó hatóságok számára, ezen keresztül eljuthatnak az elkövetőhöz, de felhasználásával kapcsolatban több probléma is felmerül, például, hogy a bűncselekményt nyilvános wifikapcsolaton keresztül követik el, vagy akár gondoljunk arra, hogy egy számítógépet általában több ember használ.⁴⁹ Sőt egyes országok az IP címet személyes adatnak tekintik, így az internet hozzáférést biztosító szolgáltatótól hiába kéri ki az adatokat. Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt 2008-ban K. U. kontra Finnország ügyben a társkereső szolgáltatást nyújtó közvetítő szolgáltató megtagadta az elkövető IP-címének kiadását, hivatkozva a szolgáltató és a felhasználó közötti bizalmi viszonyra.⁵⁰

⁴⁶ Prade v. Germany (application no. 7215/10)

⁴⁷ Prade v. Germany (application no. 7215/10)

⁴⁸ Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika tendenciái... 218. o.

⁴⁹ Kökényesi Attila: Az internet útján elkövetett bűncselekmények vonatkozásában végzett házkutatás. Ügyészek Lapja, 2008. Különszám 15. évf. 7-15. o.

⁵⁰ K. U. v. Finnland (application no. 2872. 02) idézi: Dornfeld László: A kiberbűncselekmények nyomozásának új eszközei.

Visszaulva a fentebb írtakra, az ilyen jellegű bűncselekmények felderítésére külön terület jött létre, a bűnügyi informatika, valamint a fejlettebb államokban már „digitkommandók” működnek.

„Az online házkutatás lényege, hogy az úgynevezett „trójai” szoftver segítségével a hatóságok észrevétlenül behatolhatnak a megfigyelt személy számítógépébe, és így hozzájuthatnak az ott tárolt adatokhoz.”⁵¹ Tehát lényegében nem más, mint az internet útján történő titkos adatszerzés. Ezt a fajta megfigyelést az Amerikai Egyesült Államokban vezették be 2001-ben a szeptemberi terrorcselekmények után. „Tulajdonképpen titkos, a kommunikációs hálózaton keresztül történő állami beavatkozást jelent más információs technikai rendszerbe.”⁵² Célja a biztonság növelése, bűnözői tevékenységre utaló jelek vagy bizonyítékok feltárása. A nyomozó hatóság ezzel az eljárással próbál előnybe kerülni, hiszen ne feledjük, hogy az idő múlásával arányosan csökken az esélye a bizonyítási eszköz megtalálásának.⁵³

Technikai megvalósítása a következőképpen alakul: Első lépésben a hatóság a számítógépre juttatja a kémiszoftvert, majd miután telepítették a programot az adatnyerés és a kommunikáció következik, ami végül az adatok átmásolásával zárul. Az installálás két módon történhet: közvetlenül a terhelt lakásában végzi el a nyomozó hatóság tagja, vagy közvetett módon, interneten keresztül. Utóbbi végrehajtásának tipikus módja, hogy ajánlatot tartalmazó e-maileket küldenek az elkövetőnek, aki ha megnyitja a kémiszoftvert, a program aktiválódik. Ha megtörtént a telepítés, tulajdonképp kezdetét veszi az online házkutatás. A szoftveren keresztül a hatóság az összes számítógépen lévő adathoz hozzáfér. Az sem jelent gondot, ha egy időre megszakad az internetes összeköttetés, mivel újracsatlakozás esetén az adatok lementését ott folytatja a program, ahol a megszakításkor abbamaradt. A kémiszoftver segítségével amellet, hogy adatokat menthetünk le a számítógépről, lehetőség van arra is, hogy a beépített kamerával, mikrofonnal felszerelt laptopon aktiváljuk ezeket, így lehetőség nyílik a lehallgatásra, a magánlakás megfigyelésére is.⁵⁴

Amilyen egyszerűnek tűnik első látásra a virtuális házkutatás lebonyolítása, annyi lehetséges probléma merülhet fel. A szoftverre veszélyt jelentenek a vírusirtó programok és a tűzfal is, valamint további probléma, hogy a rendszer nem tudja igazolni az adatok valóságát. A szoftver meg tudja

<http://www.arsboni.hu/a-kiberbuncselekmények-nyomozasanak-uj-eszkozei.html>
(2016.02.23.)

⁵¹ Mohácsi Barbara: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése Németországban. Belügyi szemle, 2010. 11. sz. 21. o.

⁵² Mohácsi: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése... 25. o.

⁵³ Mohácsi: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése... 21-25. o.

⁵⁴ Mohácsi: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése... 25-26. o.

változtatni az adatokat, nem beszélve arról, hogy a megfigyelt felfedezheti a kémprogramot. Utóbbi esetben, ha nem távolítja el, akár az előnyére is fordíthatja, ezt pedig a hatóságok nem képesek érzékelni a programmal. További hátránya, hogy csak addig használható, amíg fennáll az internetkapcsolat, és ebben az esetben is a szükséges idő az adatátvitel sebességétől függ.⁵⁵

Itt még nem ér véget a programmal kapcsolatban felmerülő kételyek felsorolása, ugyanis mindenképp említésre szorulnak a kémszoftverrel kapcsolatos alapjogi aggályok. Az alkotmányos alapjogok közül érinti az általános személyiségi jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, az információs önrendelkezési, valamint a magánlakás sérthetetlenségéhez fűződő jogot. Az alapjogokkal kapcsolatos kétely a Német Szövetségi Alkotmánybíróság előtt is felmerült. 2008. február 27-i döntésében Észak-Rajna-Vesztfália tartomány online házkutatás engedélyezéséről szóló alkotmánymódosítását alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt. 2008. december 17-én elfogadták a Német Szövetségi Bünyügyi Hivatalról szóló törvény azon módosítását, amely lehetővé tette a Hivatal számára az online házkutatást.⁵⁶ 2016 áprilisában a német alkotmánybíróság a törvény módosítására kötelezte a kormányt, véleménye szerint nem állnak arányban a törvény rendelkezései az elérni kívánt céllal, hiányoznak belőle a magánélet kellő védelmét szolgáló biztosítékok. Az érintett szabályokat az átdolgozott tervezet benyújtásáig csak megszorításokkal alkalmazhatja a Hivatal.⁵⁷

A magyar büntetőeljárásról szóló törvény nem nevesíti külön az online házkutatást, szabályozása a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés keretei között történik. A 200. § (1) bekezdésében foglaltak alapján:

„Az ügyész és a nyomozó hatóság bírói engedély alapján az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése érdekében a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig az érintett tudta nélkül

- a) a magánlakásban történeteket technikai eszközzel megfigyelheti és rögzítheti,
- b) postai küldeményt, beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthat, ellenőrizhet, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzítheti, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerheti, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti,

⁵⁵ Mohácsi: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése... 26-27. o.

⁵⁶ Mohácsi: Az elektronikus nyomozási eszközök alkotmányosságának kérdése... 23-40. o.

⁵⁷ <http://magyaridok.hu/kulfold/nemet-alkotmanybirosag-terrorelharitasrol-szolo-torveny-modositasara-kotelezte-kormanyt-602404/> (2016. május 3.)

- c) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerheti, rögzítheti és felhasználhatja (a továbbiakban titkos adatszerzés).”

A megismerés és a felhasználás metodikáját a Be. nem részletezi, így ez a bekezdés többféleképpen is értelmezhető, akár úgy is, hogy online házkutatás is lefolytatható.⁵⁸

Ezt a pontatlan megfogalmazást az Alkotmánybíróság sem hagyta szó nélkül. „Az indítvány szerint a sérelmezett rendelkezésből hiányzik a „világos és a jogalkalmazás során felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom”.⁵⁹ Ez aligha felel meg a jogbiztonság követelményeinek, „a jogállami garanciák hiánya pedig veszélybe sodorja a magántitok, a személyes adatokhoz való jog érvényesülését is.”⁶⁰ Épp ezért az Alkotmánybíróság 2/2007 (I. 24) határozatában rendelkezett a titkos adatszerzés elrendelésének feltételeiről.

A technológia újabb és újabb megjelenő vívmányai rámutatnak arra, hogy folyamatosan megújuló, a fejlődéssel lépést tartó eszközökre van szükség, a kémprogramok újabb és újabb változatát kell megalkotni, mindamellett, hogy ez a terület a technológiai eszközök részletesebb szabályozását is kívánja.

2. Nyílt terület

Kiterjedt helyszínek esetén tárgyak, hátrahagyott nyomok felkutatása rengeteg időt vesz igénybe. Ahogy bármely más kutatás során, úgy itt sem maradhat ki egy négyzetcentiméternyi terület sem. Amellett, hogy egy nagy terület átkutatása során nagy számban van szükség a hatóság tagjaira, számolni kell egyrészt azzal, hogy a hatóság nem minden esetben tudja megközelíteni a kutatás alá vont területet, olyan szélsőséges terepviszonyok hátráltathatják a felderítést, mint például a meredek hegyoldal, vagy a saras terület, másrészt az időjárási tényezők is nagyban befolyásolhatják a bűnüldöző szervek munkáját. A szél, az eső, a napsütés, mind hatást gyakorolnak, amelyek nem várják meg, hogy a nyomozó hatóság elvégezhesse feladatát. Épp ezért szükség van olyan eszközök igénybevételére, amelyek mellett, hogy megkönnyítik a keresett tárgy megtalálását, egyben gyorsítják, illetve minden részletesebben, több irányból is rögzítik a terület részleteit. Terepkutatás során ebben nagy segítséget nyújt, a mára már a mindennapi életben is elterjedt drón, illetve gyakran alkalmazott eszköz a talajradar is.

⁵⁸ Mohácsi Barbara: Bűnüldözési érdek kontra emberi jogok – az online házkutatás alkotmányossági megítélése Németországban, néhány tanulsággal. Magyar Jog 2008. 12. sz. 55. évf. 830. o.

⁵⁹ 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

⁶⁰ 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

2.1. A drónok

A szakirodalomban többféle elnevezéssel találkozhatunk: drón, tilélj, UAV (unmanned aerial vehicle), utóbbi az ember nélküli légi jármű rövidítése. A drón elnevezést az angol „drone” szóból vettük át, zümmögőt, henyélőt jelent. A katonai repülésben már az 1960-as évek óta alkalmazott eszköz mára megjelent a mindennapi életben is, bárki szert tehet egyre, kategóriától függően akár pár tíz- vagy százezer forintért. Alkalmazási területük rendkívül széles, a szórakoztatóiparon át, a közlekedés megfigyelésén keresztül, egészen a bűnügyi és rendészeti megfigyelésig. A jövőre nézve is számos lehetőséget rejtenek magukban.⁶¹ Irányítása rendkívül egyszerű, mintha csak a gyerekkorunkban használt játékhelikoptereket irányítanánk, sőt egyre könnyebb. Köszönhetően a GPS-navigációnak és a fedélzeti számítógépnek akár erős szélben is biztonságosan tartja pozícióját és magától visszaszáll a kiindulási pontra.⁶² További kiemelendő előnyük ezeknek a „repülő megfigyelőknek”, hogy ellenállnak a környezeti hatásoknak, és a rajtuk található kamera részletes képet ad madártávlatból, ami egy terepkutatás során nagy előrelépést jelenthet a hatóságoknak.

A külső tényezőktől függően különféle kamerákkal szerelhető fel, míg nappal elegendő egy viszonylag olcsóbb. Füst esetén infravörös kamera nyújthat segítséget a kutatócsapatnak, vagy akár éjszaka éjjellátó kamerával is folytatható a kutatás.

Azon kívül, hogy a legkorszerűbb kamerákkal szerelhető fel, kiemelendő, hogy a repülés alatt készült felvételeket egy időben láthatjuk kijelzőnkön. A kamera HDMI kimenetét egy rádió sugárzó rendszerre kötve a kamera által készített kép valós időben megjelenik az összeköttetésben lévő számítógépen, vagy akár tableten, sőt, telefonon is. A magasból eléink táruló kép lehetőséget ad, hogy a területet teljes egészében lássuk, így olyasmit is felfedezhetünk, amit a részletekben elveszve nem vennénk észre. A nagyfelbontású kamerának köszönhetően a terület bármely pontjára ráközelíthetünk, anélkül, hogy a kép a minőségén csorba esne. Felfedezhető akár egy menekülési útvonal, egy hátrahagyott tárgy, vagy akár maga az elkövető is. Előfordulhat olyan eset is, amikor a tilélj irányítója szabad szemmel nem tudja nyomon követni az eszközt, például tűz esetén a füstben nem követhető a drón útja, vagy olyan terület felett kell felvételeket készíteni, ami a földön nem közelíthető meg. Ebben az esetben a drónon két kamerarendszer van elhelyezve. Az egyik a menetirány felé néz, a másik pedig értelemszerűen

⁶¹ E lehetőségek részletes ismertetését olvashatjuk: Petrétei Dávid: A drónok krimináltechnikai és rendészeti felhasználása. A Magyar Bűnüldözők Szakmai Egyesületének tudományos-szakmai folyóirata, 2015. 1-3. sz. 71-72. o.

⁶² Petrétei Dávid: A drónok krimináltechnikai és rendészeti felhasználása. A Magyar Bűnüldözők Szakmai Egyesületének tudományos-szakmai folyóirata, 2015. 1-3. sz. 70. o.

lefelé. Előbbit a pilóta, utóbbit a bevetés-irányító figyeli. A számos előny mellett, meg kell említeni a drón hátrányait is. Használatának egyik korlátja az akkumulátor teljesítménye, ami legfeljebb húsz percig képes az eszközt a magasban tartani, a másik pedig a menetzaj. Utóbbi inkább az elkövető keresése során jelent hátrányt.⁶³

Jelenleg Magyarországon a rendőrség központi helyszínelő egysége egy DJI Phantom típusú drónnal rendelkezik, ami a melléklet 1. ábráján látható.

Nem hagyható szó nélkül a drónokkal kapcsolatban az ember jogainak védelme, különösen a személyiségi jogok, személyes adatok védelme, valamint a magánszféra sérthetatlensége kapcsán merülnek fel aggályok a témával kapcsolatban. Mivel ez az eszköz képes átrepülni az emberek, épületek felett, a távirányítás hatótávolságán kívül semmi sem akadályozza abban, hogy gyakorlatilag bármit megfigyeljen madártávlatból. A személyes adatok védelmével kapcsolatban a Büntető Törvénykönyv⁶⁴ 422. § (1) bekezdés b) pontja, a tiltott adatszerzés tényállásának egy része merülhet fel, mint szabályozás. Eszerint aki személyes adat, magántitok jogosulatlan megismerése céljából más lakásában, egyéb helyiségében vagy az azokhoz tartozó bekerített helyen történeteket technikai eszköz alkalmazásával megfigyeli vagy rögzíti, az büntett miatt büntetendő. Azonban ez csakis egyenes szándékkal követhető el. „E tényállás jelöli ki azt a végső határt, ameddig a légi fényképészet elmehet: ha személyes adat vagy magántitok kifürkészése céljából figyel meg vagy rögzít olyasmit, ami más bekerített területen történik, az bűncselekmény.”⁶⁵

A személyiségi jogok védelmével kapcsolatban a Polgári Törvénykönyv⁶⁶ 2:48 §-a jöhet szóba, miszerint képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges. Nincs szükség az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén. Tehát előbbi esetben mind a felvétel elkészítéséhez, mind a felhasználásához az érintett engedélye szükséges, azonban tömegfelvétel esetén sem az elkészítéséhez, sem a felhasználásához nincs szükség engedélyre az érintettektől.

Látható, hogy jelenleg nincs olyan szabályozás, amely a drónok használatával kapcsolatban pontos eligazítást adna, ezért mielőbb szükség lenne annak megalkotására, legfőképp azért, mert ebben a szituációban az emberi jogok aspektusából magánéletünk igencsak sebezhető és nincs mód az ez elleni hatékony fellépésre.

⁶³ Petrétei: A drónok krimináltechnikai és rendészeti felhasználása... 80. o.

⁶⁴ 2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről (Btk.)

⁶⁵ Petrétei: A drónok krimináltechnikai és rendészeti felhasználása... 79. o.

⁶⁶ 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről (Ptk.)

Az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (European Aviation Safety Agency) 2015 szeptemberében közzétett egy javaslatot a drónok üzemeltetésére vonatkozó közös európai szabályozás létrehozására az Európai Bizottság megbízásából, amely remélhetőleg érinteni fogja a magyar szabályozást is a közeljövőben.

2.2. Talajradar⁶⁷

Tulajdonképpen nincs olyan nyílt területen végzett kutatás, ahol ne lenne szükség talajradar igénybe vételére.

Ez a kutatóeszköz harminc centiméter és harminc méter között, de legfeljebb az első talajvízzáró réteg közötti területen radarhullámokat bocsát ki, és ezek visszaverődéséből határozza meg, hogy észlelhető-e valami anomália a fölben vagy sem.⁶⁸ Például, hogy található-e ott idegen anyag, vagy a földszerkezetet megmozgatták-e. Ezeket az elváltozásokat a műszer kijelzőjén függvényyszerűen, parabolával jelzi. A nyomozó hatóság a területet szektorokra osztja, hogy később könnyebb legyen a pontos hely meghatározása, ahol vagy vonalas, vagy pedig négyzetrácsos módszerrel odavissza tologatják a talajradart. Utóbbi megbízhatóbb eredményt ad, mivel sokkal részletesebben vizsgálja át a kijelölt területet. Miután ezzel végeztek, a helyszínelő buszban egy szoftver kétdimenziós képpé alakítja a rögzített anomáliákat. A program tíz centiméteres szeletekre szabdalja a talajt a felvételeken és színekkel jelzi az eltéréseket. A kék szín mutatja az irreleváns terület, míg a piros az elváltozást. Minél pirosabb a kép, annál nagyobb az adott elváltozás.⁶⁹ A mellékletben feltüntetett képeken ezek az anomáliák jól kivehetőek. Ugyan a talajradar harminc centiméter alatt használatos, látható a második, harmadik és negyedik ábrán, hogy az e feletti területről is készíthet felvételt az eszköz. Itt a piros szín a növények gyökérzetét mutatja, és látni, ahogy a következő képekre tekintünk, hogy egyre inkább elhalványulnak ezek, és teljesen kékké válik a kép, tehát a talajszerkezetben nem észlelhető elváltozás. A hetedik ábrán (50-60 centiméter között) a kép közepén eleinte narancsszínű, majd egyre élénkebb pirossal (8. és 9. ábra) jól kivehető, hogy valami idegen tárgy van a földben. (Ebben az esetben egy holttest) lejjebb haladva pedig ismét kék a kép.

Magyarországon a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet az elmúlt évben vásárolt ilyen eszközt. A szakemberek szerint az eddigi alkalmazása során száz százalékos megbízhatósággal működött.

⁶⁷ L. Melléklet 1. ábra.

⁶⁸ 0-30 centiméter közötti fémkeresőt vesznek igénybe a hatóság emberei.

⁶⁹ L. Mellékletek 2. ábra – 11. ábra.

3. Repülőtér – testskenner

A mai világban – különösképp a 2016. márciusában, Brüsszelben történt terrorcselekmények után – fontosnak tartom, hogy írjak a repülőtereken bűnmegelőzés, bűncselekmény elkövetésének felderítése céljából alkalmazott testskennerről. Ugyan – véleményem szerint – pontos behatárolása nem egyszerű, én mindenképp kriminalisztikai eszközként kategorizálom alkalmazásnak célja alapján.

Napjaink egyik legnagyobb problémája a terrorizmus. Az említett brüsszeli események után kijelenthető, hogy legjelentősebbek a robbantásos merényletek. A merényletek mindig olyan helyeken robbantanak, ahol nagyszámú áldozatra lehet számítani, erre alkalmasabb helyek nem is lehetnének, mint a közlekedési eszközök. Naponta emberek százezrei fordulnak meg környékükön, gondoljunk akár a metróállomásokra, pályaudvarokra, repülőterekre; az elmúlt évek célpontjai is ezt bizonyítják.

Joggal merül fel a kérdés akárhányszor ártatlan emberek életét kioltó tragédia történik a világban: hogyan lehetett volna megelőzni? Emberek milliói tették fel ezt a kérdést a brüsszeli Zaventem repülőtéren történt terrorcselekmények után is. Három férfi sétált be a terminálba, végül ebből kettő maradt ott a robbantás végrehajtásánál is.

Miként lehetett volna megelőzni? Gondoljuk végig azt a folyamatot, amikor repülőgéppel utazunk valahova, igaz, hosszú procedúra, de minden lépése biztonságunkat szolgálja. Kiszállunk a taxiból, bőröndünket húzva megyünk az előtérbe, sorba állunk, bejelentkezünk, leadjuk a bőröndöket, majd megyünk a fémkapukhoz. Itt állunk meg egy pillanatra. Hol volt eddig ellenőrzés? Ugyan láthatunk körülöttünk biztonsági őrköt, kamerákat, de bementünk egy több száz emberrel teli terembe, és egy ellenőrzésen sem estek át sem csomagjaink, sem mi magunk. Lássuk be, elég vonzó célpont a terroristáknak. Véleményem szerint sokkal biztonságosabbá válna a repülőtér, ha már a területre érkezvén átesnének a csomagok, az emberek, sőt a járművek egy ellenőrzésen.

A bűncselekmények jellegének változása miatt folyamatosan szükséges újabb és újabb eszközöket létrehozni, a meglévőket fejleszteni, amelyek képesek gyorsan felfedezni a veszélyforrásokat, mivel a bűnelkövetők újabb és újabb megoldásokkal állnak elő a biztonsági rendszerek kijátszásához. Arról nem is beszélve, hogy a terrorizmus egyre nagyobb méreteket, szervezett kereteket ölt. De hogy, ne csak a terrorizmusról essen szó: gyakorta esik meg, hogy a kábítószer-kereskedelemmel üzletelők futárokat alkalmaznak ahhoz, hogy egyik országból a másikba eljuttassák a kábítószeret. A csempészek a

becsomagolt kábítószeret lenyelik, és a testükben szállítják a célországba. Ezeket a futárokat a szakirodalom „body packer” elnevezéssel illeti.⁷⁰

Ebből is látszik, hogy hatékony fellépésre csak megfelelő technikai eszközökkel van lehetőség, ugyanis például a kábítószer a fémérzékelő kapu nem érzékeli, és a csempészeket sem érzékelhető szabad szemmel. Feltéve, hogy a csomagolás nem sérül meg, és jelentkeznék tünetek a futáron.

Testszkennert 2007-ben az amszterdami Schipol repülőtéren alkalmaztak először,⁷¹ használatuk még csak a nagyobb repülőtereken terjedt el. Véleményem szerint nagy szükség volt rá, hiszen az addig alkalmazott technológiákkal számos, az utasokra veszélyt jelentő tárgyat nem lehetett kimutatni, a hagyományos motozás sok időt vett igénybe, és nem is volt olyan hatékony, nem lehetett elérni olyan szintű biztonságot, mint a testszkennelssel. A szkennelők képesek felismerni a fémből, illetve a nem fémből készült tárgyakat is, beleértve a robbanóanyagokat, fegyvereket is, illetve egyéb idegen tárgyakat.⁷²

Két típusa különböztethető meg: az egyik milliméteres rádióhullámokkal dolgozik, míg a másik a röntgensugarak visszaverődéséből alkot képet.

A milliméteres hullámszkennelők esetében a hullámok tartományában a vékonyabb anyagok, mint a ruházat, vagy a haj átlátszóak, de az ember bőre, illetve a ruha alatt elrejtett idegen tárgyak nem.⁷³

A röntgensugaras módszer esetén a vizsgált személy teljesen meztelennek látszik, jól körvonalazódik testének minden pontja, így az is jól kivehető, ha rejteget valamit a ruha alatt. Az eddigi eszközök nem voltak képesek érzékelni a nem fémből készült tárgyakat, a szkennelők viszont igen. A tárgyakról visszaverődő sugarak sötétebben rajzolódnak ki, mint a bőrről visszaverődőek.⁷⁴

A vizsgálat csupán néhány másodpercet vesz igénybe, a vizsgált személynek kezét felemelve kell várnia, amíg tart a szkennelés. Akinél a fémdetektoros kapu jelez, egyből a testszkennelőhöz kísérik és vannak, akiket véletlenszerűen választanak ki. A szkennelés előtt a vizsgált személynek mindent el kell távolítania a zsebeiből, az ékszereket, illetve a vastagabb ruhadarabokat, cipőket is le kell vennie.

Érzékelhető, hogy a személyiségi jogok védelmének aspektusából ez igen erős beavatkozás magánszféránkba. Számos emberjogi szervezet is tiltakozott az effajta vizsgálat ellen.

⁷⁰ Fürst Zsuzsanna – Hosztafi Sándor: Kábítószer-csempészés a gyomor-bél traktusban. A body packer-szindróma. Addiktológia: addictologia hungarica, 2003. 3-4. sz. 389. o.

⁷¹ <http://www.origo.hu/tudomany/20091115-radiohullamok-hogyan-mukodnek-a-repuloteri-szkennerek.html> (2016. 03. 30.)

⁷² http://travelsecure.infrastructure.gov.au/bodyscanners/faq.aspx#anc_a (2016. 03. 30.)

⁷³ <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1687850714000168> (2016. 03. 30.)

⁷⁴ <http://index.hu/tech/hardver/scan0630/> (2016. 03. 30.)

Megoldásként egy időre az szolgált, hogy a monitoron megjelenő képen a vizsgált személy arca elhomályosítva jelent meg, továbbá a személyzet két tagja vett részt a vizsgálatban. Az egyik az utast felügyelte, míg a másik egy elkülönített szobában ellenőrizte a szkennelés eredményeként megjelent képet, így ő a vizsgált személyt nem is láthatta. A további szabályozás, ami elősegíti, hogy az emberek kevésbé érezzék tolakodónak a vizsgálatot, hogy a képeket nem lehet lementeni, tovább küldeni vagy nyomtatni, csupán addig vannak meg, amíg a kezelő ellenőrzi, hogy nincs nem engedélyezett tárgy az utasnál.⁷⁵

A jogvédők továbbra sem érezték azt, hogy ezzel megfelelő védelmet biztosítanak az utazóknak, így válaszul a gyártók kifejlesztettek egy új szoftvert: Automated Target Recognition (ATR). Ezzel a programmal hatékonyabb a jogvédelem, a magánszférába kevésbé erős beavatkozást jelent. Az ATR esetében az emberek jellemvonásai nem körvonalazódnak ki, csupán két általános rajz jelenik meg az emberi testről. Ha idegen tárgyat észlel a szoftver, egy négyzettel jelzi annak helyét, ebben az esetben a kezelő tovább vizsgálja a megjelölt helyet.⁷⁶

Míg a korábbi program (AIT) esetében nem voltak kötelesek alávetni magukat az utazók a szkenneres vizsgálatnak, így választhatták a hagyományos letapogatós módszert, addig az ATR esetében a biztonsági személyzet néhány utast utasíthat kötelező igénybevételre.⁷⁷

Tervben van egy újabb szkennер bevezetése, ami nem kívánná meg, hogy személyes tárgyainkat levegyünk a vizsgálat idejére, és az összes átvizsgálási módszert magában foglalná. A hét méter hosszú „szkennер alagúton” az utasoknak csak át kell majd sétálniuk, akiket a rendszer három kategóriába fog besorolni, írisz-felismerő program segítségével. Az első csoportba azok az utasok fognak tartozni, akiket „már ismernek”, őket már korábban azonosította a rendszer, így esetükben csak fémdetektort és folyadékérzékelést végeznek majd. A „normális utazóknak” a cipőjét is átvizsgálják, és esetükben robbanóanyag-érzékelő detektort is alkalmaznak. A harmadik alagút azok számára lesz, akiknek a viselkedése aggodalomra ad okot, esetükben teljes testszkennert is alkalmaznak majd.⁷⁸

A repülőtér biztonságának hatékonyabbá tétel érdekében egy angol cég, a ThruVision kifejlesztett egy olyan eszközt, amely képes az embereket mozgás közben átvizsgálni, érzékeli az elrejtett bombákat, fegyvereket, kábítószeret anélkül, hogy az embereket meg kellene állítani. Ez a hordozható, könnyen elrejtendő eszköz bármilyen anyagból készült eszközt

⁷⁵ <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1687850714000168> (2016. 03. 30.)

⁷⁶ U. o.

⁷⁷ <https://www.rt.com/usa/326919-tsa-body-scanner-rules/> (2016. 03. 30.)

⁷⁸ <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/transport/8559307/New-airport-scanner-which-will-take-just-five-seconds.html> (2016. 03. 30.)

képes kimutatni, azonban passzív képet ad, az emberi test részleteit nem tárja fel. Hatékony fegyver lehet a terrorizmus elleni harcban, hiszen képes a veszélyforrást hamar érzékelni, így biztosítva viszonylag nagy esélyt arra, hogy elkerülhető legyen egy hatalmas katasztrófa. A különböző méretű tárgyakat, különböző távolságból képes azonosítani, például a fegyvereket már hat méterről, a robbanószerkezeteket már több mint tíz méteres távolságból érzékeli.⁷⁹

Remélhetőleg a közeljövőben minél több repülőtéren, vagy akár sporteseményeken, rendezvényeken, közterületeken alkalmazásra kerül ez az eszköz, így növelve a biztonságot az emberek milliói által látogatott területeken.

Valószínűleg sok ember fogja azt gondolni erről a programról, vagy akár gondolja a testszkennerről, hogy már sérti magánszférájukat, de fel kell tenni magunkban azt a kérdést, hogy mi fontosabb számunkra, a terrorcselekmények megelőzése, vagy a magánszféránk nagyobb védelme?

IV. Összegzés

A kényszerintézkedések lefolytatása jogilag szabályozott keretben történik, biztosítva ezzel, hogy a bizonyítási eszközök felkutatása az alapvető jogok lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával történjen. Továbbá biztosítja azt, hogy a talált bizonyítékok a későbbiekben felhasználhatók legyenek az eljárás során. Láthattuk, hogy a törvénytörő kényszerintézkedés folytán szerzett bizonyítékok visszafordíthatatlan következményekhez, kétséges felhasználhatósághoz vagy akár kizárt bizonyítékokhoz, vezethetnek, ám ennek eldöntése legfőképp a bíróság kezében van.

Megfigyelhettük azt is, hogy ugyan a jogszabályok igyekeznek minden területet részletesen szabályozni, ám számos helyen hiányos, vagy épp nem elég részletekbe menő, hiányzik a pontos, a jogalkalmazók számára egyértelmű rendelkezés. Ennek kihatása viszont az emberi jogokra korántsem mondható pozitívnak. Megfigyelhettük az EJEB gyakorlatának elemzésénél is, hogy igen változatos döntésekre jutott a bíróság a 8. cikk sérelmével kapcsolatban. Az emberekben ez bizonytalanságot kelthet, felmerül a kérdés, hogy valóban megfelel-e a jogállamiság követelményeinek a bírói mérlegelés ilyen mértékű szabadsága, illetve az ilyen „szabadon” fogalmazott törvényi rendelkezés (gondolok itt elsősorban az arányosság és szükségesség kérdésére). Véleményem szerint – mivel a házkutatás szövegezése gyakorlatilag semmit nem változott az elmúlt évszázadban – következtetésként levonható, hogy a szabályozás időtállósága tanúsítja azt, hogy megállja a gyakorlatban a helyét és a jogállamiság szempontjából nem

⁷⁹ <https://www.digitalbarriers.com/thruvis> (2016. 03. 30.)

mutat kételyeket alkalmazása. Sokkal inkább az újonnan megjelenő korszerű, speciális eszközök megjelenése miatt merülhet fel az, hogy mindenképp szükséges lenne ezeket szabályozó pontosabb rendelkezésekre.

Az eszközök fejlődése drasztikus mértékben érintette alapvető jogainkat. Az ember minden lépése „követhetővé” vált az elmúlt évtizedekben. A térfelügyelő kamerák, az okostelefonok vagy akár a drónok stb. következtében napjaink legtöbb perce könnyedén visszanyomozható. Az emberek nagy része valószínűleg nem ért velem egyet, mivel úgy gondolom, hogy mai világunkban ez feltétlenül szükséges. Mind a bűnüldözés, mind a megelőzés szempontjából növelik a hatóság tevékenységének hatékonyságát. Az, hogy milyen mértékű beavatkozás mondható megengedhetőnek, még mennyire korlátozhatóak jogaink a megelőzés, felderítés érdekében, csak esetről-esetre állapítható meg.

A hagyományos felderítési módszerek nem elegendők az eredményes bűnüldözéshez. Igaz, hogy az effajta beavatkozás a magánéletünkbe igencsak drasztikus, azonban a bűnelkövetők módszereinek fejlődése miatt úgy gondolom, hogy mindenképp arányban áll a közérdek védelmével. Elsődleges szempont a bűncselekmények megelőzése és ehhez szükség van az ilyen mértékű beavatkozásra. Kevesebb „kellemetlenséggel” jár alapvető jogaink ilyen fokú korlátozása, mint egy bűncselekmény elkövetésének kihatásai életünkre.

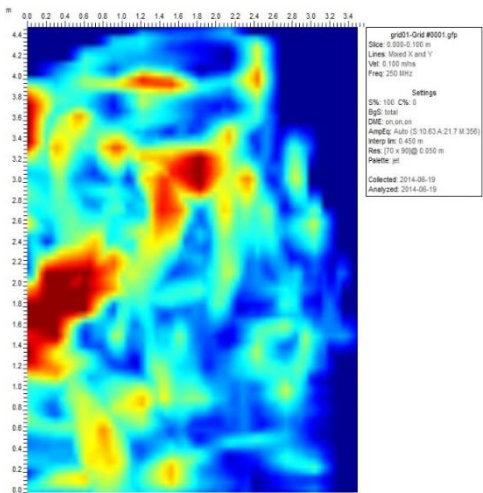
Alapvető követelménnyé vált a bűnüldözés oldaláról is, hogy az eredményes felderítés érdekében az elkövetőkkel lépést tartva, fejlesszék felderítési eszközeiket. Az újabb és újabb speciális eszközök nagymértékben segítik a hatóságok munkáját, nem csak hatékonyabb az eljárás a kutatás eredményeit tekintve, hanem gyorsabb és egyszerűbb is, biztosítva ezzel az alaposság és gyorsaság együttlenségét.

Melléklet

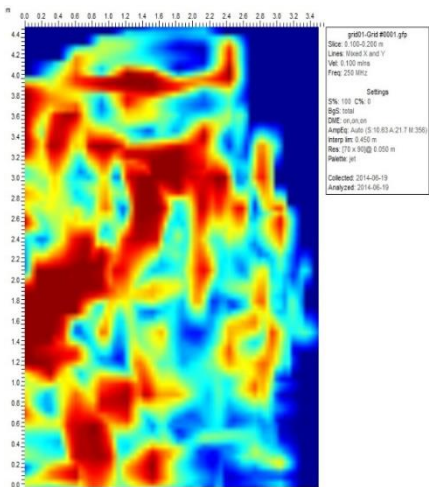
1. ábra



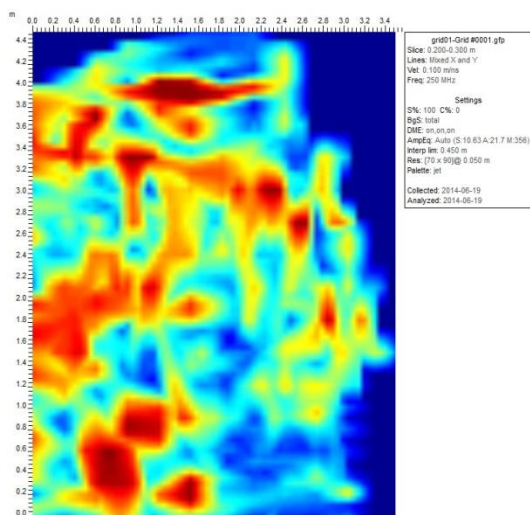
2. ábra



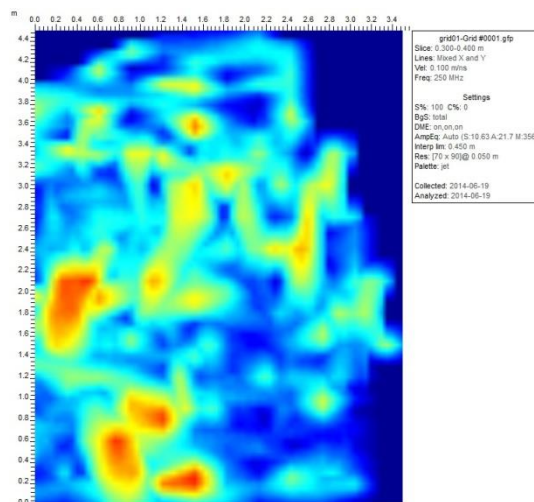
3. ábra



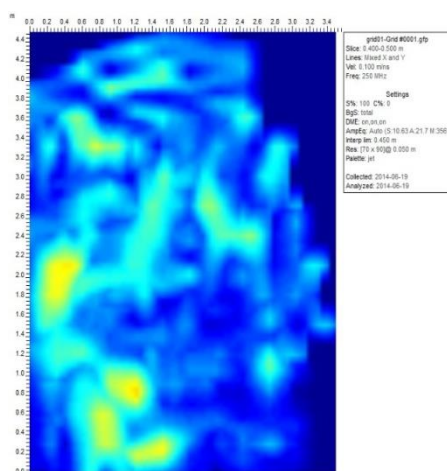
4. ábra



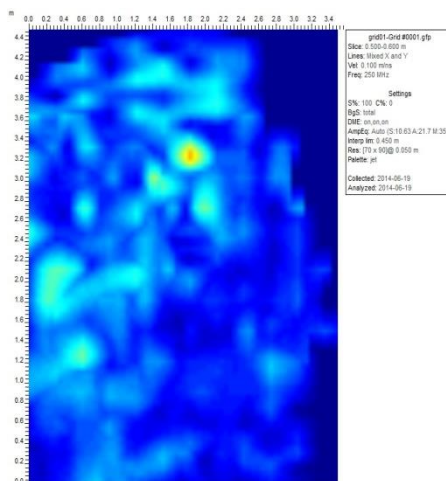
5. ábra



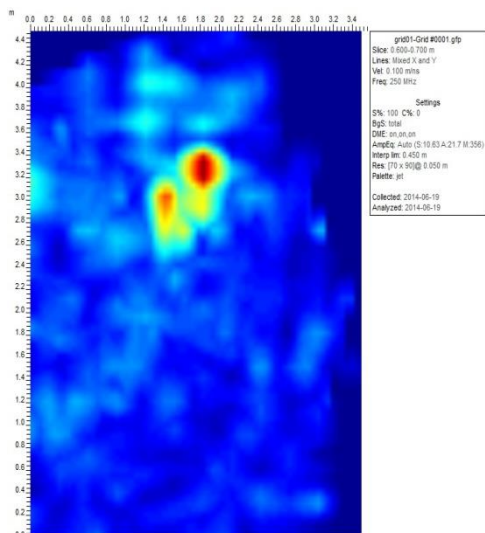
6. ábra



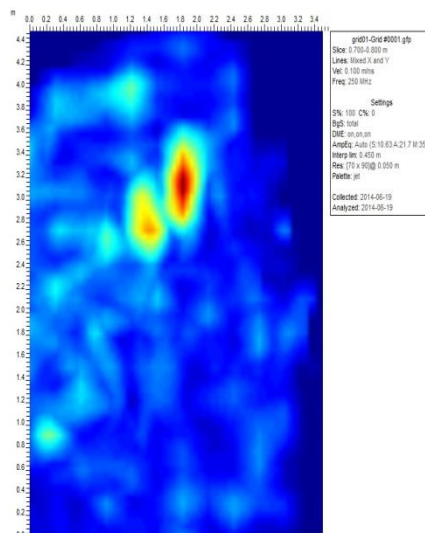
7. ábra



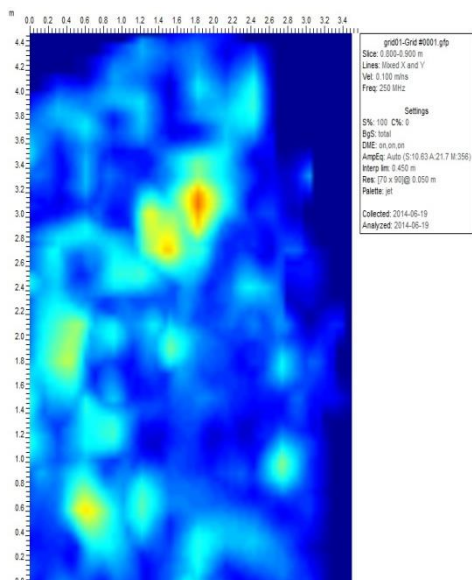
8. ábra



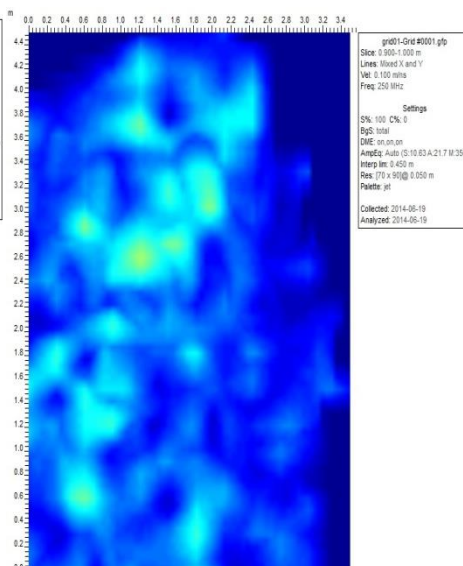
9. ábra



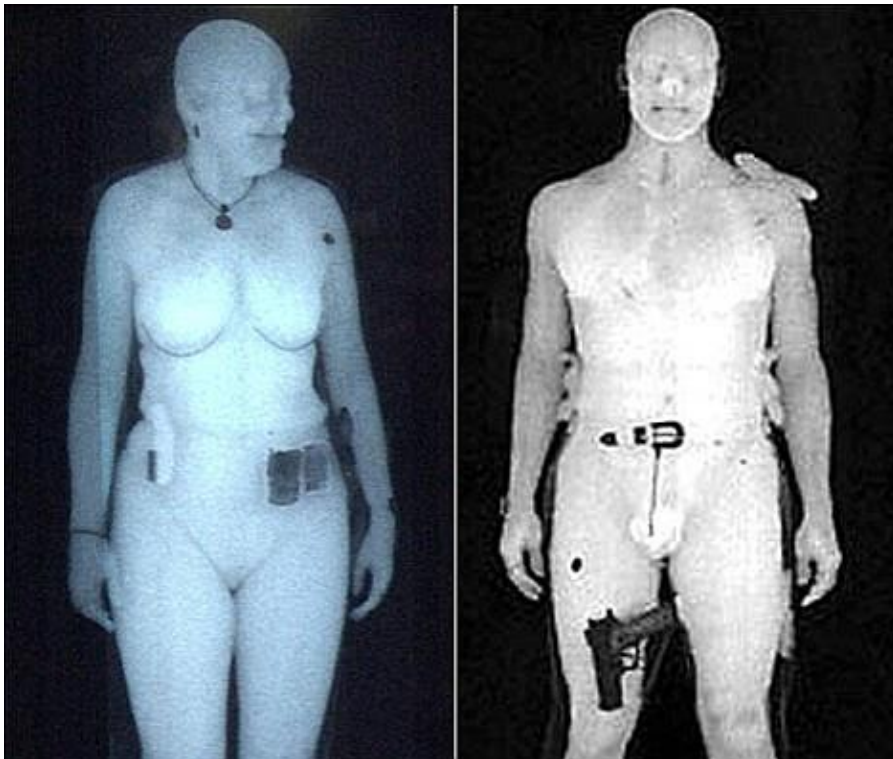
10. ábra



11. ábra

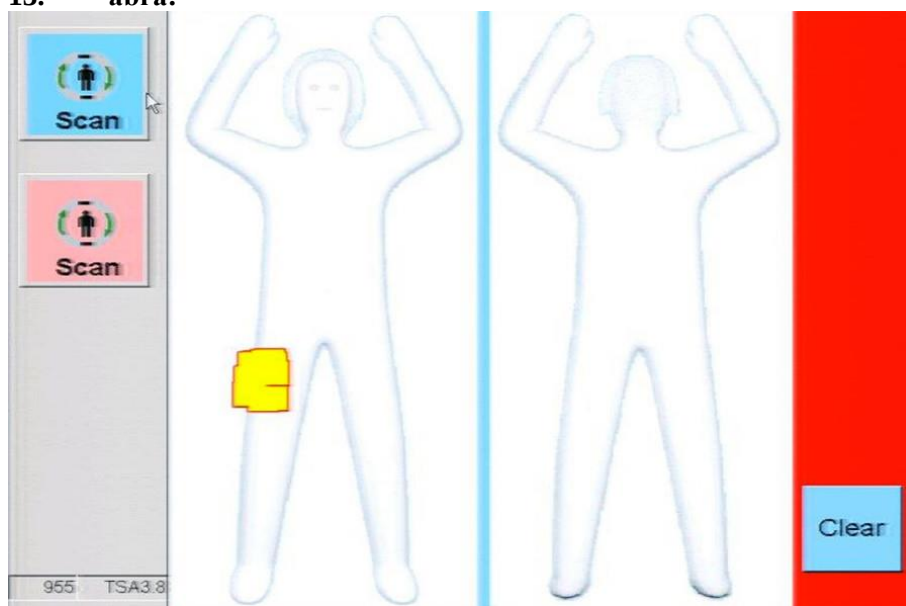


12. ábra:



Forrás: <http://www.origo.hu/tudomany/20091115-radiohullamok-hogyan-mukodnek-a-repuloteri-szkennerek.html>

13. ábra:



Forrás: <https://www.rt.com/usa/326919-tsa-body-scanner-rules/>

Contents

Preamble	9
History of Law and Roman Law.....	11
<i>Biró Zsófia:</i>	
The Road to the Hereditary Kingdom.....	13
<i>Galicz Kamilla:</i>	
The Forgotten Polyhistor of the Enlightenment: Pietro Verri	43
<i>Niklai Patrícia Dominika:</i>	
Education Policy – Church Advocacy in Austria and Hungary in the Second Half of the XIX. Century	59
<i>Suhajda Máté:</i>	
The Dissolution of the Austro-Hungarian Monarchy and Questions of Provisory Public Law in the History of Hungarian Public Law Until 1921... 95	
<i>Vincze Fanny Rose:</i>	
Distortions of Presidential Power During US Constitutional History. Dictatorship Wrapped in Democracy.....	129
Private Law	147
<i>Biró Zsófia:</i>	
Labor Law Issues in the Digital World.....	149
Public Law	177
<i>Fekete Kristóf Benedek:</i>	
Changes Affecting the Borders in the Event of the Restoration of Schengen Internal Border Control and Their Social, Economic and Legal Effects. 179	
<i>Fülöp György Imre:</i>	
State Involvement in the Creation of the Housing Subsidy System	197
<i>Dr. Hohmann Balázs:</i>	
The Possibilities of Mediation in the Administrative Procedure	215
<i>Dr. Kakas Márk:</i>	
The United Kingdom's Special Legal Status in the European Union	245
<i>Dr. Kis Kelemen Bence:</i>	
Targeted Killing – Conceptual Dilemmas	265
Criminal Studies	283
<i>Molnár Nikoletta:</i>	
Criminalistics of Research – With Procedural Outlook.....	285