

*Arbiter elegantiae
constitutionum*

Ünnepi tanulmányok a 70 éves

TAKÁCS ALBERT

tiszteletére



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



ARBITER ELEGANTIAE CONSTITUTIONUM

ÜNNEPI TANULMÁNYOK
A 70 ÉVES TAKÁCS ALBERT
TISZTELETÉRE





ARBITER ELEGANTIAE CONSTITUTIONUM

ÜNNEPI TANULMÁNYOK A 70 ÉVES TAKÁCS ALBERT TISZTELETÉRE

Szerkesztette
Falász Iván – Schweitzer Gábor



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2026

A kötet szerzői

Belényesi Emese	Magyar Áron
Budai Balázs Benjámin	Márki Zoltán
Egedy Gergely	Méhes Tamás
Gárdos-Orosz Fruzsina	Orbán Balázs
Halász Iván	Patyi András
Horváth Attila	Schweitzer Gábor
Imre Miklós	Smuk Péter
Kiss György	Szabó Zsolt
Koi Gyula	Téglási András
M. Balázs Ágnes	

Szakmai lektor

Cservák Csaba

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem

Ludovika Egyetemi Kiadó

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu · ludovika.hu

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt

Olvasószerkesztő: Csinta Áron

Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt

Korrektor: György László

Nyomdai kivitelezés: OOK-Press Kft.

Felelős vezető: Szathmáry Attila ügyvezető

ISBN 978-963-653-273-4 (nyomtatott)

ISBN 978-963-653-276-5 (ePDF)

DOI: https://doi.org/10.36250/01312_00

© A szerzők, 2026

Szerkesztés © Halász Iván, Schweitzer Gábor, 2026

© A kiadó, 2026

A mű elektronikus változata

a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc

feltételeinek megfelelően felhasználható.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>





TARTALOM

<i>Belényesi Emese</i> Nemzetközi protokoll: Hogy jól érezzük magunkat egymás társaságában	7
<i>Budai Balázs Benjámín</i> Az ügyintézési képesség hanyatlása az elmúlt években	23
<i>Egedy Gergely</i> Megye vagy ország? Asbóth János a közigazgatásról	39
<i>Gárdos-Orosz Fruzsina</i> Takács Albert(nek) az alkotmányozásról	49
<i>Halász Iván</i> A monarchikus elemek utóélete a közép-európai köztársasági elnöki tisztségekben	59
<i>Horváth Attila</i> A jogalkotás Jolly Jokere? A veszélyhelyzeti kormányrendeletek rendeltetése nyomában	73
<i>Imre Miklós</i> Gondolatok a dualizmus idején és az első világháború alatt alkalmazott magyar iparigazgatásról és a hadigazdálkodásról	87
<i>Kiss György</i> Fogalmak áthallásairól, a demokratikus deficitről és a kiszolgáltatottságról: Néhány gondolat a munkajogtudomány újabb irányzatairól	107
<i>Koi Gyula</i> A trianoni békeszerződést becikkelyező 1921. évi XXXIII. törvény egy fontosabb általános jogi és közigazgatási tárgyú rendelkezéseinek szövegpozitívista elemzése	121
<i>M. Balázs Ágnes</i> Igazságos plurális választójog?	135

<i>Márki Zoltán – Patyi András</i>	
Álláspont s nézőpont a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság fogalmaihoz	147
<i>Méhes Tamás</i>	
Személyiségi jogok: Védelem, sérelem, szankció	161
<i>Orbán Balázs</i>	
Megoldja-e a Nemzeti hitvallás a Böckenförde-paradoxont?	171
<i>Schweitzer Gábor</i>	
A „magyar Laband”: Nagy Ernő és a közjogi dogmatika hőskora	191
<i>Smuk Péter</i>	
A tudás új minősége és a demokratikus legitimáció	209
<i>Szabó Zsolt</i>	
A salátatörvények a világ jogalkotási boszorkánykonyháiban	219
<i>Téglási András – Magyar Áron</i>	
A tulajdon köt(elez)? Áttekintés a tulajdonhoz való jogról és annak közérdekhez való viszonyáról a magyar alkotmányos rendszerben	235
<i>A kötet szerzői</i>	
	247



Belényesi Emese

NEMZETKÖZI PROTOKOLL
· HOGY JÓL ÉREZZÜK MAGUNKAT
EGYMÁS TÁRSASÁGÁBAN ·

A különbözőségeink megértése és tisztelete az
első lépés a harmonikus és egységes világ felé.

– NELSON MANDELA

A globalizációval és a nemzetközi kapcsolatok intenzitásának fokozódásával a protokoll mint az egyének és kultúrák közötti interakció szabályainak rendszere egyre fontosabb szerepet tölt be. Az emberek különböző háttérrel rendelkeznek, eltérő kulturális normákkal, szokásokkal és elvárásokkal, és ezek a különbségek félreértésekhez, konfliktusokhoz vezethetnek. A kérdés: hogyan biztosítható a harmonikus interakció nemzetközi környezetben, és milyen szabályok és protokollok járulnak hozzá ahhoz, hogy kölcsönösen jól érezzük magunkat egymás társaságában?

BEVEZETÉS

A nemzetközi protokoll alapvető szerepet játszik az interkulturális kommunikáció és együttműködés sikeres megvalósításában. A tanulmány a protokoll jelentőségét vizsgálja az üzleti és diplomáciai környezetben, rávilágítva szerepére a kulturális különbségek megértésében és kezelésében. A protokoll elméleti hátterét gyakorlati példákkal egészíti ki, bemutatva, hogyan segíti elő a hatékony kommunikációt, valamint a kölcsönös tisztelet és a bizalom kialakítását. Kitér a kulturális eltérések kezelésére, a digitális kommunikáció protokolljára, valamint a protokolláris kompetenciák fejlesztésére is. Emellett hangsúlyozza az empátia és a rugalmas alkalmazkodás fontosságát az interkulturális harmónia megteremtése érdekében.

A NEMZETKÖZI PROTOKOLL MEGHATÁROZÁSA

A *protokoll* az a formalizált rendszer, amely meghatározza, hogyan közelítsük meg és kezeljük a különböző helyzeteket. Az Egyesült Nemzetek Szervezete szerint a protokoll olyan szabályokat tartalmaz, amelyek az udvariasság, a tisztelet és a hatékonyság alapján működnek.¹ A protokoll helyes alkalmazása kulcsfontosságú nemcsak a hivatalos események, hanem a mindennapi interakciók során is.

A *nemzetközi protokoll* a határokon átvívelő szakmai és társadalmi interakciókat szabályozó, kulturálisan megfelelő viselkedésformák összessége. Hangsúlyozza az udvariasságot, a tiszteletet és a megértést, amelyek elengedhetetlenek a bizalom és az együttműködés előmozdításához.² Például egy olasz–amerikai üzleti vacsora alkalmával az olasz vendéglátó fontosnak tartja, hogy az étel kiválasztása és fogyasztása során is tiszteletben tartsa az amerikai vendégek szokásait, miközben bemutatja a helyi konyha sajátosságait. Az ilyen helyzetekben a kölcsönös megértés egyensúlya teremti meg a pozitív benyomást.³

A globalizáció lehetővé tette, hogy különböző kultúrák közelebbi kapcsolatba kerüljenek egymással, ami szükségessé teszi a nemzetközi protokoll ismeretét és alkalmazását. Ez olyan viselkedési formák összességét jelenti, amelyek elősegítik a kultúrák közötti interakciókat, és biztosítják, hogy az egyének és a szervezetek tiszteletteljesen, professzionálisan és hatékonyan működjenek interkulturális kontextusokban. A viselkedési hibák félreértésekhez, megromlott kapcsolatokhoz és kihagyott lehetőségekhez vezethetnek, ezért is fontos a nemzetközi protokoll elméletének és gyakorlati alkalmazásának ismerete. Kulcsfontosságú komponensei: a *kulturális érzékenység*, a *szakmai megjelenés* és a *jogi és etikai igazodás*.

- ♦ A *kulturális érzékenység* magában foglalja a hagyományok, viselkedések és elvárások közötti különbségek felismerését és tiszteletben tartását a különböző kultúrákban. Yu szerint az ilyen tudatosság elősegítése alapvető fontosságú a sikeres nemzetközi üzleti interakciókban, mivel megelőzi azokat a tévedéseket, amelyek megnehezíthetik a kapcsolatokat.⁴ Például Japánban az üzleti kártyák átadása nagyon formális szertartás. A kártyákat két kézzel kell átadni és elfogadni, gondosan elolvasni és tiszteletteljes módon elhelyezni. Ha nem bánunk megfelelően egy üzleti kártyával, azt tiszteletlenségnek tekinthetik.

¹ United Nations 2020.

² YU 2012.

³ LEWIS 2006.

⁴ YU 2012.

Egy nyugati vezető egy találkozó során a hátsó zsebébe tette egy japán partnerének üzleti kártyáját. Ez a gesztus látható kellemetlenséget okozott, és feszültséget teremtett a későbbi tárgyalások során.

- ♦ A szakmai megjelenés tekintetében a nemzetközi protokoll betartása növeli az egyén és a szervezet hitelességét, valamint elősegíti a harmonikus kapcsolatokat.⁵ A professzionális illem betartása tiszteletet és kompetenciát tükröz a különböző helyzetekben. Például a német üzleti kultúrában a pontosság a megbízhatóság jele. Még öt perc késés is negatív benyomást kelthet egy találkón, és alááshatja a bizalmat. *Egy skandináv vállalat rendszeres pontossága a német partnerekkel folytatott megbeszélések során hosszú távú együttműködést eredményezett, amelyet az egymás iránti kölcsönös tisztelet alapozott meg.*
- ♦ A jogi és etikai igazodás elve hangsúlyozza, hogy a nemzetközi protokoll összhangban áll az egyetemes etikai és jogi normákkal, ami irányt mutat a különböző kultúrákban és kontextusokban elfogadható viselkedéshez.⁶ Ez az összhang csökkenti a félreértések valószínűségét, és erősíti a kölcsönös bizalmat. Például a Közel-Keleten az iszlám szabályainak betartása, mint például az alkohol fogyasztásának kerülése a nyilvánosság előtt vagy a böjtölési szokások figyelembevétele, tiszteletet mutat a helyi hagyományok és törvények iránt. *Amikor egy üzleti út alkalmával egy amerikai delegáció figyelembe vette az étkezési tilalmakat ramadán idején, tiszteletben tartva a helyi szokásokat, ez vendéglátóik elismerését váltotta ki, elősegítve a sikeres tárgyalásokat.*

A NEMZETKÖZI PROTOKOLL JELENTŐSÉGE

A nemzetközi protokoll kulcsfontosságú a hatékony interkulturális kapcsolatok terén, mind üzleti, mind diplomáciai környezetben. Csökkenti a lehetséges félreértéseket, pozitív benyomásokat kelt és a viselkedést összhangba hozza a kulturális meghatározottságokkal. Például Brazíliában a helyi kultúrában az emberi kapcsolatok fontosabbak a szigorú időbeosztásnál, ezért az üzleti megbeszélések során érdemes időt szánni informális beszélgetésekre és kapcsolatépítésre, ami erősíti a bizalmat.⁷

A megfelelő protokoll segít eligazodni a bonyolult üzleti környezetben, biztosítva a hatékony kapcsolatokat a nemzetközi partnerekkel. Hozzájárul a nemzetközi területeken dolgozó szakemberek „puha készségeinek” fejlesztéséhez, ami

⁵ MARTIN-CHANEY 2006.

⁶ FELTHAM 1998.

⁷ VERHUN 2022.

elősegíti szakmai sikereiket.⁸ Példaként szolgálnak a japán autógyártók közös vállalatai az USA-ban, amelyeket sikeresen létesítettek azáltal, hogy ötvözték a kulturális érzékenységet az üzleti szempontokkal, azaz a helyi munkaetikák átvételét a szigorú minőségi előírások betartásával.⁹

A diplomáciai protokoll alapvető fontosságú a jó szándék és a kölcsönös megértés előmozdításához a nemzetek között.¹⁰ Idetartozik a levelezés, a ceremóniák és a verbális udvariasság, ezek nagyon fontosak a nemzetközi harmónia fenntartásához.¹¹ Például az Egyesült Államok–Kína kapcsolatok terén a magas szintű diplomáciai találkozók olyan kulturális normák tiszteletben tartásán alapulnak, mint a szimbolikus gesztusok használata és a gondos megfogalmazás a tárgyalások során.¹²

A NEMZETKÖZI PROTOKOLL ALKALMAZÁSI TERÜLETEI

A nemzetközi protokoll kulcsfontosságú alkalmazási területei elsősorban az *üzleti* és a *diplomáciai* környezetre terjednek ki.

Üzleti környezetben

Üzleti környezetben a nemzetközi protokoll magában foglalja azokat a normákat és viselkedési szabályokat, amelyek a különböző kultúrák közötti interakciókat irányítják. Ezek elsajátítása kulcsfontosságú a hatékony kommunikáció és kapcsolatok kialakítása érdekében. A protokoll ismerete és megértése jelentősen javíthatja az üzleti eredményeket, és megelőzheti a félreértéseket. Magában foglalja az olyan gyakorlatokat, mint a *találkozók protokollja*, a *tárgyalási stílusok*, az *öltözködési elvárások* és az *ajándékozási szokások*. Ezek a gyakorlatok kultúránként jelentősen eltérhetnek egymástól, ezért a hibák elkerülése gondos körültekintést igényel.¹³

- ♦ *A találkozók protokollja*: A találkozók a professzionális üzleti interakciók alapvető pillérei. Az üdvözlések, a helyfoglalás és a napirend kezelése tekintetében

⁸ VERHUN 2022.

⁹ MARTIN–CHANEY 2006.

¹⁰ WOHLAN 2009.

¹¹ REVKOVA 2023.

¹² YAPPAROVA–AGEEVA–PAVOL 2019.

¹³ YU 2012.

a protokollok jelentős különbségeket mutathatnak.¹⁴ Például Szaúd-Arábiában az üdvözlések gyakran hosszú udvariassági kérdésekkel és családi érdeklődésekkel kezdődnek. Az ilyen beszélgetések siettetése udvariatlannak tűnhet. *Egy ausztrál vezető azon döntése, hogy kihagyja a formális üdvözléseket egy szaúdi találkozón, elutasításnak tűnt, ami megnehezítette a későbbi interakciókat, annak ellenére, hogy az ajánlata kedvező volt.*

- ♦ **Tárgyalási stílusok:** A tárgyalási stílusokat mélyen befolyásolják a kulturális normák, ezért a preferenciák ismerete és megértése kedvező eredményeket hozhat.¹⁵ Például Kínában a türelem és az indirekt kommunikáció kulcsfontosságú a tárgyalások során. A közvetlen elutasításokat kerülni kell, és a csend inkább mérlegelést, semmint egyet nem értést jelezhet. *Egy brit cég sikere egy kínai vállalattal való megállapodásban abból adódott, hogy hajlandók voltak heteket várni egy válaszra, tiszteletben tartva a partner hosszas döntéshozatali folyamatát.*
- ♦ **Öltözködési elvárások:** Az öltözködés célja az üzleti környezetben elvárt professzionális megjelenés biztosítása, amely figyelembe veszi a vállalati kultúrát és a nemzeti szokásokat.¹⁶ Például Japánban egy nemzetközi üzleti találkozón a férfiak általában konzervatív sötét öltönyt viselnek, fehér inggel és visszafogott nyakkendővel, mivel ez a tisztelet és a komolyság jele. A nők egyszerű színű kosztümben vagy visszafogott ruhában jelennek meg, kerülve a túlzó ékszereket és a feltűnő sminket. *Egy amerikai üzletember élénk mintás nyakkendőben érkezett egy kínai tárgyalásra, ami helyi szemmel figyelmetlenségnek számított. Miután partnere udvariasan jelezte, hogy egy sötétebb nyakkendő jobban illene az eseményhez, az amerikai gyorsan elővett egy tartalék nyakkendőt, és lecserélte, ezzel tiszteletet és alkalmazkodóképességet mutatva.*
- ♦ **Ajándékozási szokások:** Az ajándékozás kulturális normáinak betartása erősíti a kapcsolatokat és megelőzi a lehetséges félreértéseket.¹⁷ Az ajándékozás szokásai kulturálisan specifikusak, ezért gondosan kell kezelni azokat. A nyugat-európai országokban az ajándékozás inkább szimbolikus gesztus, és kevésbé kötött szabályokhoz. Azonban Ázsiában nagyon fontos a helyi szokások ismerete és megértése – például a színek és a csomagolás jelentősége –, amely segíthet a kapcsolatok erősítésében és a tévedések elkerülésében.¹⁸ Például Kínában az ajándékok átadásánál fontos, hogy azokat két kézzel nyújtsák át, és a csomagolás színe is üzenetértékű: a piros a szerencse színe, míg a fehér a

¹⁴ MARTIN-CHANEY 2006.

¹⁵ YU 2012.

¹⁶ LEWIS 2006.

¹⁷ POP-SIM 2012.

¹⁸ YU 2012.

gyászhoz kapcsolódik, Indiában pedig kerülendő a bőrtermékek ajándékozása a vegetáriánus hinduk számára. Ezt nem tudva egy francia üzleti képviselő luxus bőrtáskát választott ajándékként indiai partnerének, amely feszültséget okozott, ezzel rámutatva a kulturális érzékenység fontosságára. Egy másik esetben egy német üzletember japán partnerének első találkozásuk alkalmával egy üveg bort ajándékozott. Bár az ajándékot udvariasan elfogadták, később megtudta, hogy Japánban az alkohol ajándékozása üzleti kontextusban nem mindig megfelelő, kivéve, ha előzetes megállapodás történt.

Diplomáciai környezetben

A diplomáciai protokoll kulcsfontosságú eleme a nemzetközi kapcsolatoknak: magában foglalja azokat a normákat és gyakorlatokat, amelyek a diplomaták közötti interakciókat szabályozzák. Jelentős szerepet játszik a nemzetközi kapcsolatok alakításában, valamint a kulturális értékek és hagyományok megjelenítésében.¹⁹ Emellett nélkülözhetetlen a jó szándék és a kölcsönös megértés elősegítésében az országok között.²⁰ A diplomáciai protokoll formális és informális szabályokat is magában foglal, amelyek a tisztelet és a méltóság megőrzését célozzák a nemzetközi kapcsolatokban.²¹ Legfontosabb elemei: a *ceremóniák*, a *kommunikációs stratégiák*, az *öltözködési előírások*, valamint a *vendéglátás és az étkezési szokások*.

- ◆ *Ceremóniák*: Az olyan rituálék, mint a fogadások és a hivatalos köszöntések, a kulturális értékeket és történelmi hagyományokat tükrözik.²² Például az arab kultúrákban a kézfogás időtartamának és intenzitásának is kiemelt jelentősége van, míg Japánban a meghajlás mélysége és időtartama fejezi ki a tiszteletet. Franciaországban a puszi az arca, Oroszországban pedig az erőteljes kézfogás jelezheti a tiszteletet és a határozottságot. Indiában gyakori a *namaste* a kézfogás helyett, amely a kéz mellen való összetételét jelenti, és a lelki tisztelet kifejezése. Egy brit diplomata kezét nyújtva egyszerű kézfogásra számított Indiában, ám meglepődött, amikor partnere ehelyett a hagyományos „*namaste*” gesztust választotta. Ez rávilágít arra, milyen fontos a kulturális szokások ismerete már az első benyomás során.
- ◆ *Kommunikációs stratégiák*: A diplomáciai levelezés, az etikus beszéd és a stratégiai hallgatás létfontosságú szerepet játszik a diplomáciai diskurzusban.²³

¹⁹ SHARP 2009.

²⁰ REVKOVA 2023.

²¹ YAPPAROVA–AGEEVA–PAVOL 2019

²² ZAKHAROVA 2022.

²³ YU 2012.

A nyelvi különbségek és az eltérő kommunikációs stílusok félreértésekhez vezethetnek. Például az amerikaiak hajlamosak a direkt kommunikációra, míg az ázsiai kultúrákban az indirekt megközelítés az udvariasság jele. *Egy francia diplomata hivatalos levelet írt egy közel-keleti ország vezetőjének, gondosan kerülve minden közvetlen vagy éles kritikát, mivel tisztában volt azzal, hogy az ilyen megközelítés sértő lehet az adott kultúrában. Helyette diplomatikus, körültekintően megfogalmazott nyelvezetet használt, hangsúlyozva a kölcsönös tiszteletet és az együttműködés fontosságát. Ez az etikus kommunikációs stratégia elnyerte a fogadó fél bizalmát, és elősegítette a tárgyalások sikeres lebonyolítását.*

- ♦ *Öltözködési előírások:* A megfelelő ruházat nemcsak az egyéneket képviseli, hanem országukat is.²⁴ Az öltözködésnek tehát szimbolikus jelentése van, és alkalmazkodni kell a helyi normákhoz. Például egy muszlim országba látogató diplomata, aki nem veszi figyelembe az öltözködési protokollokat, könnyen megsértheti a helyi szokásokat. A konzervatív öltözködési szabályok betartása tiszteletet mutat a helyi értékek iránt. *Egy európai diplomata hölgy Szaúd-Arábiába utazott egy konferenciára, és a helyi szokásokat tiszteletben tartva abaját és kendőt viselt. A házigazdák elismerően fogadták figyelmességét, ami megkönnyítette a tárgyalásokat.*
- ♦ *Vendéglátás és étkezési szokások:* A vendéglátás és az étkezési szokások terén jelentős eltérések tapasztalhatók a különböző kultúrák között. A közel-keleti országokban az étel fogyasztása, másokkal való megosztása és az étkezési sorrend rendkívül fontos.²⁵ Például Indiában gyakran kézzel esznek, míg Japánban a pálcikák használata során szigorú szabályokat kell követni: tilos a pálcikákat a rizsbe állítani, mert az temetési szertartásokra emlékeztet. *Egy amerikai diplomata Japánban vacsorázott, és figyelmetlenségből a pálcikáit a rizsbe állította. Ez nemcsak a házigazdát, hanem az egész társaságot megbotránkoztatta. A házigazda diszkrétan elmagyarázta, hogy ez a gesztus milyen szimbolikát hordoz, segítve a diplomatát a jövőbeni esetekre való felkészülésben.*

A magas szintű diplomáciai találkozók sikere gyakran a kulturális normák tiszteletben tartásán múlik, mint például a szimbolikus gesztusok használata és az óvatos megfogalmazás a nemzetközi tárgyalások során.²⁶ Azonban a világhálón számos mém terjed emlékezetes diplomáciai baklövésekről. Ezek közül álljon itt néhány példa:²⁷

²⁴ WANG 2022.

²⁵ HE 2022.

²⁶ NYE 2005.

²⁷ BALOGH 2018.

- ♦ *A diplomáciai vállmasszás (2006)*: A G8 csúcstalálkozón George W. Bush amerikai elnök váratlanul vállmasszázst végzett Angela Merkel német kancelláron, amelyet széles körben illetlennek tartottak, kiemelve a személyes térhez kapcsolódó kulturális érzékenységet.
- ♦ *A cipődiplomácia (2008)*: Egy iraki sajtótájékoztatón egy újságíró azzal okozott meglepetést, hogy cipőt dobott George W. Bush amerikai elnökre, ami súlyos sértésnek számít a közel-keleti kultúrákban, aláhúzva a kulturális szimbólumok megértésének fontosságát.
- ♦ *A légielő-akadémia (2008)*: George W. Bush nemcsak gratulált a Coloradói Légielő-akadémia frissen végzettjeinek, hanem mindegyiküket személyes gratulációban részesítette, beszélt a rokonokkal telefonon, posztot küldözgetett, sapkákat írt alá, és még egy női végzőst is megszókölt.
- ♦ *A meghajlás vitája (2009)*: Barack Obama elnök mély meghajlása Akihito japán császár előtt néhány amerikai számára túlzottan tiszteletteljesnek tűnt, kiemelve azt a finom határvonalat, amelyet a külföldi szokások tiszteletben tartása és a hazai perzepciók között kell meghúzni.
- ♦ *A királynő és a first lady (2009)*: Az Egyesült Királyságba tett hivatalos látogatása során Michelle Obama keze II. Erzsébet királynő háta került, ami a királyi protokoll megsértésének számít, de egyesek ezt meleg, személyes gesztusként értékelték.
- ♦ *Az elnöki telefonszám (2016)*: Donald Trump az elnökválasztás során elért győzelmét követően megosztotta telefonszámát a világ vezetőivel, mondván így közvetlenül is hívhatják. A sajtó azonnal reagált, rámutatva, hogy átlépte a diplomáciai protokollt, és aggódtak, hogy a közvetlen telefonhívások rossz hatással lesznek az amerikai elnök biztonságára.
- ♦ *A királynő megmentése (2017)*: Kisebbségi incidens történt David Johnston kanadai kormányfő és II. Erzsébet királynő találkozásánál Londonban. Ahogy a külföldi politikus és a királynő lépkedett a lépcsőn, Johnston óvatosan támogatta a királynőt, épp csak megérintette a könyökét, mikor úgy tűnt, hogy az elesik. Természetesen a sajtó rámutatott a királyi protokoll megsértésére, emlékeztetve arra, hogy senki sem érhet a királynőhöz. Johnston nem volt dühös, egyszerűen elmagyarázta, hogy ha nem kapja el, a királynő leesik a lépcsőn.
- ♦ *A miniszterelnöki tisztelet jele (2018)*: Hivatalos látogatás keretei között érkezett Indiába Benjámín Netanjáhu, Izrael miniszterelnöke. A diplomáciai jegyzőkönyv szerint a külügyminiszternek kellett volna fogadnia a repülőtéren, helyette azonban Modi, az indiai miniszterelnök tisztelte meg jelenlétével a vendéget, hogy jó nagy öleléssel köszöntsék egymást.

- ♦ *Az elnök mint úriember (2023)*: Az APEC csúcstalálkozóján Kínában Vlagyimir Putyin segítséget nyújtott azzal, hogy egy meleg takaróval befedte Hszi Csin-ping főtitkár feleségének, Peng Li-jüannak a vállát. Ez az úriemberhez méltó viselkedés kisebb botrányt okozott Kínában. A protokoll megsértését jelenti, ha egy férfi túl közel áll egy nőhöz. Azonban a sajtó és sokan a közösségi médiában nagyra értékelték a gesztust.

KULTURÁLIS ELTÉRÉSEK A PROTOKOLLBAN

Ahogy az előzőkben már láttuk, a nemzetközi protokoll azon viselkedési kódexre utal, amely a különböző kultúrák közötti társadalmi interakciókat szabályozza. Magában foglal különböző viselkedésformákat, amelyek jelentősen eltérhetnek egymástól, hangsúlyozva a különböző társadalmi normák megértésének és tiszteletének fontosságát a hatékony interkulturális kommunikáció és kapcsolatok elősegítése érdekében.²⁸

A kulturális normák tehát jelentősen befolyásolják a protokollt, megkövetelve az érintettektől, hogy alkalmazkodjanak a különböző kontextusokhoz. A kulturális különbségek meghatározzák, hogyan kommunikálunk, hogyan értelmezzük a gesztusokat, és milyen értékeket helyezünk előtérbe. Számos kutató foglalkozott e kérdéskörrel, és alkotott modelleket a jobb megértés érdekében. Ezek közül a legismertebbek a következők:

- ♦ *Hall tér- és idődimenziója*: Edward T. Hall antropológus munkájában a tér- és az idődimenzió kiemelt szerepet kapott, amely szerint a különböző kultúrák időszemlélete (monokrónikus vs. polikrónikus) meghatározza, hogyan szervezik meg teendőiket.²⁹ Például egy német üzletember szigorúan tartja magát az időbeosztáshoz, míg brazil partnere inkább az emberi kapcsolatokra helyezi a hangsúlyt, ami könnyen konfliktusokhoz vezethet.
- ♦ *Hofstede kulturális dimenziói*: Geert Hofstede ötdimenziós modellje rávilágít arra, hogyan befolyásolják a kulturális dimenziók, például a hatalmi távolság az interperszonális kapcsolatok működését.³⁰ Például Latin-Amerikában és egyes európai országokban – Ausztriában, Franciaországban, Angliában – a történelmi múlt hagyományaként alapvető elvárás rangjukon szólítani a

²⁸ QAMAR 2015.

²⁹ HALL 1983.

³⁰ HOFSTEDE–HOFSTEDE–MINKOV 2010.

nemesi származású és magas hivatali tisztséget betöltő személyeket. Ezzel szemben az Egyesült Államok protokollrendszere a hatalmi távolság minimalizálására törekszik.

- ♦ *Trompenaars modellje*: Fons Trompenaars tovább finomította a kulturális különbségek elemzését, hét dimenzióra bontva azokat. Ezek közé tartozik például az univerzalizmus vs. a partikularizmus, azaz hogy a szabályok vagy a kapcsolatok fontosabbak adott kultúrában.³¹ Például egy amerikai üzletember, aki az univerzalizmus elvét követi, hajlamosabb lehet betartani az írott szerződéseket, míg egy kínai partner esetleg inkább a személyes bizalomra alapoz.

A kultúrák közötti hatékony kommunikáció megköveteli a verbális és nem verbális jelek, a kontextus érzékelését és az alkalmazkodóképességet. Qamar megjegyzi, hogy a globális interakciók bizonyos normák által irányítottak, amelyek széles körben változhatnak, de mindegyik célja, hogy elősegítse a tiszteletet és az együttműködést.³² Például a nemzetközi környezetekben alkalmazott öltözködési normák tiszteletet, professzionalizmust és kulturális harmóniát közvetítenek. Wang hangsúlyozza, hogy a megfelelő öltözet nemcsak az egyént, hanem annak szervezetét és nemzetét is tükrözi.³³ Emellett a nonverbális jelek, például a szemkontaktus, széles körben eltérhetnek a kultúrákban. Dél-Koreában a minimalizált szemkontaktus a tisztelet jele, különösen az idősebbekkel vagy a felettesekkel való interakciók során. Ezzel szemben, a nyugati kultúrákban a szemkontaktus tartása az őszinteség jele lehet. Végül álljon itt néhány jellegzetes példa a kultúra-specifikus protokoll alapelveire:

- ♦ *Az európai protokoll alapelvei*: (1) *Hagyománytisztelet*: A történelmi gyökök és a kulturális örökség ápolása. (2) *Formalitás*: A szigorú szabályok és strukturált eljárások betartása. (3) *Hierarchia*: A rangsorolás és az előjogok pontos érvényesítése.
- ♦ *Az angolszász protokoll alapelvei*: (1) *Rugalmasság*: Az egyéni és kulturális különbségek figyelembevétele. (2) *Pragmatizmus*: A protokoll alkalmazásának a célok elérését kell szolgálnia. (3) *Innováció*: A hagyományos szabályok és eljárások újragondolása az új kihívásokhoz való alkalmazkodás érdekében.
- ♦ *Az ázsiai protokoll alapelvei*: (1) *Tisztelet*: A rangidősek, felettesek és hagyományok iránti kiemelt tisztelet kifejezése. (2) *Csoportharmónia*: Az egyéni érdekek

³¹ TROMPENAARS 1997.

³² QAMAR 2015.

³³ WANG 2022.

- alárendelése a közösségi érdekeknek. (3) *Nem verbális kommunikáció*: A gesztusok, az arckifejezések és a testbeszéd kulcsszerepe a formális helyzetekben.
- ♦ *A közel-keleti protokoll alapelvei*: (1) *Vendégszeretet*: A látogatók iránti bőkezűség és figyelmesség kiemelt fontosságú. (2) *Vallási érzékenység*: Az iszlám hagyományainak és szokásainak szigorú figyelembevétele. (3) *Tárgyalási etikett*: A közvetlen üzleti megbeszélések helyett a személyes kapcsolatok építése az elsődleges.
 - ♦ *A skandináv protokoll alapelvei*: (1) *Egyenlőség*: A hierarchia minimalizálása és az egyenlő bánásmód előtérbe helyezése. (2) *Fenntarthatóság*: Környezetbarát megoldások beépítése a hivatalos eseményekbe. (3) *Egyszerűség*: Minimalista és informális megközelítés, a túlzott formalitás kerülése.
 - ♦ *A latin-amerikai protokoll alapelvei*: (1) *Személyesség*: Közvetlen, barátságos interakciók, érzelmi kötődések kialakítása. (2) *Rugalmasság*: A formális szabályok rugalmas kezelése, alkalmazkodás a helyzethez. (3) *Időkezelés*: A pontos idő kevésbé fontos, mint a kapcsolatok mélyítése.

KIHÍVÁSOK A NEMZETKÖZI PROTOKOLLBAN

A globális kapcsolatok dinamikus természete szükségessé teszi a protokoll folyamatos fejlődését, hogy alkalmazkodni tudjon az új kihívásokhoz. A protokoll változásai tükrözik a nemzetközi gyakorlatok alkalmazkodóképességét.³⁴ Míg a hagyományos protokoll a klasszikus szokásjogot hangsúlyozta, a modern diplomácia a pragmatizmusra és a rugalmasságra helyezi a hangsúlyt, hogy válaszolni tudjon a modern kor kihívásaira.³⁵ Az autentikusság és az előírt normák betartása közötti egyensúly megtartása azonban nagy kihívást jelent. A szigorú protokoll túlsúlyba kerülése elfojthatja az őszinte interakciókat, míg annak be nem tartása félreértésekhez vezethet.³⁶ Példaként említhető az amerikai diplomáciai szokásrendszer, amely a *smart power* fogalmát helyezi előtérbe. Ez a megközelítés ötvözi a kemény és a puha diplomáciát, így a protokoll szerepe abban áll, hogy erősítse a kapcsolatok és az érdekérvényesítés hatékonyságát.³⁷ *Egy amerikai–indiai kereskedelmi delegáció találkozásán az egyik amerikai képviselő félreértette a fejrázást mint egyet nem értést. Miután megértette, hogy az indiai kultúrában ez egyértelműt jelent, javultak az interakciók.*

³⁴ WEN 2022.

³⁵ ZHOU 2022.

³⁶ KAYANY 2004.

³⁷ NYE 2004.

Egy másik kihívásként jelentkezett a nemzetközi protokollban a digitális kommunikáció, amelynek térnyerésével megjelent a *netikett*, amely az online interakciókat irányítja. Az e-mailekben való professzionális fogalmazás, a virtuális találkozók alkalmával az időzónák figyelembevétele, a platformspecifikus normák betartása, valamint a mikrofonok elnémítása az online találkozókban, amikor valaki nem beszél, tiszteletet és figyelmességet tükröz.³⁸ *Például egy nemzetközi virtuális konferencián az egyik résztvevő nem némította el a mikrofonját, miközben dolgozott, ami megzavarta a találkozót, felhívva a figyelmet a digitális protokoll szigorú betartásának szükségességére. Viszont egy kanadai csapat alapos felkészítése, amely magában foglalta az online technológia tesztelését és a hivatalos öltözködést is, lenyűgözte nemzetközi partnereit, és egy jelentős szerződés megkötéséhez vezetett.*

Yurchyshina és Kalyuzhna arra a következtetésre jut, hogy a rugalmasság és a folyamatos tanulás hatékonyan kezelheti ezeket a kihívásokat.³⁹ A pandémia alatti és utáni időszakban a virtuális találkozók normalizálódása a protokollnormák újragondolására késztetett, mint például a megfelelő öltözet választása videóhívásokhoz és a háttérzaj minimalizálása, kizárása. *Például egy nemzetközi NGO hibrid találkozókra való átállása kulturális eltéréseket tárt fel a virtuális résztvevők öltözködése körében, amit aztán a munkatársak számára testre szabott képzések kialakításával kezeltek.*

A NEMZETKÖZI PROTOKOLLÁRIS KOMPETENCIÁK FEJLESZTÉSE

Az előzőekben már megállapítottuk, hogy a nemzetközi protokoll nélkülözhetetlen eszköz a hatékony kommunikáció és együttműködés elősegítése érdekében a globalizált világban. Ahogyan a kultúrák fejlődnek, úgy kell a protokoll gyakorlatainak is alkalmazkodniuk, hogy relevánsak maradjanak. A nemzetközi protokoll magában foglalja a professzionális kommunikáció alapvető elemeit, amelyeket a nemzetközi kapcsolatok szakembereinek el kell sajátítaniuk. Idetartozik a diplomáciai levelezés, a viselkedési szabályok, a politikailag korrekt szókinccs és a kulturális különbségek megértése, amelyek elengedhetetlenek a korrekt interakciókhoz. Az ilyen készségekkel rendelkező szakemberek felkészültebbek az interkulturális kapcsolatok összetettségének kezelésére, növelve ezzel személyes és szervezeti sikerüket.

³⁸ POP-SIM 2012.

³⁹ YURCHYSHINA-KALYUZHNA 2022.

A szervezetek kulturáliskompetencia-fejlesztő képzéseket kínálhatnak munkatársaiknak, amelyek szerepjátékokat és interaktív workshopokat alkalmaznak a különböző kulturális normák megismerésére és gyakorlására. Emellett webináriumok, e-learning-modulok és online protokollútmutatók biztosítanak hozzáférhető tanulási platformokat a nemzetközi normák elsajátításához. Emellett a nemzetközi üzleti élet vagy diplomácia területén jártas szakemberek közreműködésével folytatott mentorálási programok áthidalhatják az elméleti tudás és a gyakorlati alkalmazás közötti szakadékot.⁴⁰

Az üzleti protokoll oktatása

A workshopok és szerepjáték-gyakorlatok hatékony eszközök a nemzetközi üzleti protokoll elsajátításában. Ezek a programok a szituációalapú tanulásra összpontosítanak, lehetővé téve a résztvevők számára, hogy különböző helyzetekben gyakorolják a megfelelő viselkedést.⁴¹ *Például egy amerikai vállalat munkatársai, akik egy japán céggel való fúzióra készültek, előzetesen ajándékozási szimulációkat és hivatalos üdvözléseket gyakoroltak egy tréning során. A munkatársak később beszámoltak arról, hogy a tréningnek köszönhetően magabiztosabbak lettek, és a későbbi interakciók zökkenőmentesek voltak.*

A diplomáciai protokoll oktatása

A diplomáciai protokoll oktatása felkészíti a nemzetközi kapcsolatok hallgatóit a hivatás összetettségére. Revkova megjegyzi, hogy a levelezés, a kulturális árnyalatok és a verbális udvariasság elsajátítása elengedhetetlen a szakmai sikerhez.⁴² *Például a nemzetközi kapcsolatok hallgatóinak egy csoportja a diplomáciai meghívók kulturálisan megfelelő megfogalmazását gyakorolta a kurzus során. A tapasztalt diplomaták visszajelzései segítettek finomítani készségeiket és kiemelték azokat a gyakori hibákat, amelyeket érdemes elkerülni.*

KÖVETKEZTETÉS ÉS JAVASLATOK

A nemzetközi protokoll megértése és helyes alkalmazása kulcsfontosságú tehát az interkulturális üzleti és diplomáciai kapcsolatok sikerében. A kulturális

⁴⁰ REVKOVA 2023.

⁴¹ REVKOVA 2023.

⁴² REVKOVA 2023.

különbségek elfogadása, a rugalmas gondolkodás és a tisztelet kifejezése hozzájárul ahhoz, hogy minden fél jól érezze magát a közös interakciók során. Ugyanakkor a globalizáció és a technológiai fejlődés jelentősen befolyásolja a nemzetközi protokollt. Az online diplomácia és a virtuális, illetve hibrid események megjelenése új kihívásokat állít az államok és a nemzetközi szervezetek elé. Ezzel együtt a hagyományos protokollelemek továbbra is meghatározó szerepet játszanak a nemzetközi kapcsolatokban.

A nemzetközi protokolláris kompetenciák fejlesztése érdekében a következő intézkedések nyújthatnak segítséget:⁴³

- ♦ *Kulturális képzés:* A szervezeteknek érdemes a kulturális tudatosságot fejlesztő képzési programokba fektetniük, hogy munkatársaik megismerjék a nemzetközi normákat és a nemzeti sajátosságokat.
- ♦ *Kutatás és alkalmazkodóképesség:* A különböző kulturális szokások folyamatos figyelemmel kísérése segíthet a szakembereknek a változó protokollokhoz való alkalmazkodásban.
- ♦ *Az egyensúly hangsúlyozása:* A formális protokoll és az autentikus kommunikáció közötti egyensúly fenntartása hatékonyabb üzleti és diplomáciai kapcsolatok kialakítását eredményezheti.

ÖSSZEGRZÉS

A nemzetközi protokoll az interkulturális kapcsolatok építésének és fenntartásának alapvető eszköze. Ahogy a globalizáció egyre mélyebben átszövi mindennapjainkat, úgy válik egyre fontosabbá a különböző kulturális normák és szokások ismerete, tiszteletben tartása. A tanulmányban bemutatott elemzések és példák rávilágítottak arra, hogy a protokoll megfelelő alkalmazása nem csupán a félreértések és konfliktusok elkerülését segíti, hanem hozzájárul az együttműködés, a tisztelet és a bizalom légkörének megteremtéséhez is. Legyen szó üzleti találkozóról, diplomáciai eseményről vagy mindennapi interakciókról, a protokoll szabályainak elsajátítása és alkalmazása nélkülözhetetlen a sikerhez és ahhoz, hogy jól érezzük magunkat egymás társaságában.

⁴³ BERRIDGE 2022.

UTÓIRAT

„A stílus maga az ember” – mondta Georges-Louis Leclerc de Buffon 1753-ban akadémiai székfoglalójában. A francia természettudós szerint „a stílus nem más, mint a rend és a lendület, amelyet az ember gondolataiba belevisz”. Egykori szavai ma is és rád is érvényesek: oktatóként és kollégaként egyéniséged sokakban nyomot hagy, példaként szolgál, legyen szó divatról, stílusról vagy kommunikációról. Magam is szívesen hallgatom humoros anekdotáidat, érdekes történeteidet, amelyek egy hosszú, eseményekkel teli pálya krónikái, vagy a pillanatnyi helyzet sziporkái. Ezért szeretettel ajánlom neked – a téma magas szintű művelőjének – nemzetközi protokollról szóló írásomat, egyéniségedhez illő színes, érdekes példákkal, anekdotákkal.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BALOGH Orsolya (2018): Nagy emberek, nagy bakik: így égtek be a világ legnagyobb vezetői. *Femcafe*, 2018. április 25. Online: <https://www.femcafe.hu/cikkek/lifestyle/politikus-bakik-vezetok-hibak>
- BERRIDGE, Geoff R. (2022). *Diplomacy: Theory and Practice*. Cham: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-85931-2>
- FELTHAM, Ralph G. (1998): *Diplomatic Handbook*. London: Longman. Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000118715>
- HALL, Edward T. (1983): *The Dance of Life: The Other Dimension of Time*. Garden City, NY: Anchor–Doubleday. Online: https://openlibrary.org/books/OL3784749M/The_dance_of_life
- HOFSTEDÉ, Geert – HOFSTEDÉ, Gert J. – MINKOV, Michael (2010): *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. New York: McGraw-Hill.
- KAYANY, Joseph M. (2004): Internet Etiquette (Netiquette). *Wiley Online Library*, 2004. április 15. Online: <https://doi.org/10.1002/047148296X.tie090>
- LEWIS, Richard D. (2006): *When Cultures Collide: Leading Across Cultures*. Boston–London: Nicholas Brealey International. Online: <https://www.mediaculture.fr/wp-content/uploads/2018/10/When-Cultures-Collide.pdf>
- MARTIN, Jeanette S. – CHANEY, Lillian H. (2006): *Global Business Etiquette: A Guide to International Communication and Customs*. Westport, CT: Praeger. Online: <https://doi.org/10.5040/9798216969471>
- NYE, Joseph S. (2005): *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public-Affairs. Online: <https://www.wcfia.harvard.edu/publications/soft-power-means-success-world-politics>

- POP, Anamaria M. – SIM, Monica A. (2012): Business Communication Netiquette: A Need for the Quality of Human Resources. *Annals of the Oradea University: Fascicle Management and Technological Engineering*, 11(2), 584–589. Online: <https://imt.uoradea.ro/auo.fmte/files-2012-v2/MANAGEMENT/Pop%20Anamaria%20Mirabela%20Li.pdf>
- QAMAR, Syeda A. (2015): Significance of Etiquette and Manners in International Aspects. *International Journal of Applied Research*, 1(3), 38–40. Online: <https://www.allresearch-journal.com/archives/2015/voliissue3/PartA/3-10-28-452.pdf>
- REVKOVA, Elena A. (2023). Diplomatic Etiquette in Professional Training of International Relations Students. *Scientific Research And Development: Modern Communication Studies*, 12(2), 51–57. Online: <https://doi.org/10.12737/2587-9103-2023-12-2-51-57>
- SHARP, Paul (2009): *Diplomatic Theory of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511805196>
- United Nations (2020): *Protocol and Liaison Service*. Online: <https://www.un.org/dgacm/en/content/protocol>
- VERHUN, Larysa (2022): Business Etiquette as a Tool for International Economic Relations Students' Soft Skill Development. *Internauka: Economic Sciences*, 12(68), 84–95. Online: <https://doi.org/10.25313/2520-2294-2022-12-8495>
- WANG Rong (2022): The Importance of Dress Etiquette in International Relations. *Cultural and Religious Studies*, 10(9), 524–528. Online: <https://doi.org/10.17265/2328-2177/2022.09.004>
- WEN, Quan (2022): The Evolution and Development of Diplomatic Protocol and Etiquette. In ZHOU, Jiali – ZHANG, Guobin (szerk.): *A Study of Diplomatic Protocol and Etiquette: From Theory to Practice*. Singapore: Foreign Language Teaching and Research Press – Springer, 91–98. Online: https://doi.org/10.1007/978-981-19-0687-9_8
- WOHLAN, Martina (2009): Diplomatic Protocol. *Oxford Public International Law*, 2009. június. Online: <https://doi.org/10.1093/law/epil/9780199231690/e2010>
- YAPPAROVA, Venera N. – AGEEVA, Juliya V. – PAVOL, Adamka (2019): Verbal Politeness as an Important Tool of Diplomacy. *Journal of Politics and Law*, 12(5), 57–61. Online: <https://doi.org/10.5539/jpl.v12n5p57>
- YU, Xiangyue (2012): A Probe into International Business Etiquette in the Context of Intercultural Communication. In *2012 International Conference on Engineering and Business Management*. Shanghai: Scientific Research, 11–16. Online: https://file.scirp.org/pdf/EBM2012_2013041609321156.pdf
- YURCHYSHINA, L. I. – KALYUZHNA T. M. (2022): Features of International Etiquette in the Business Communication System. *Economic Bulletin of Dnipro University of Technology*, 4(80), 42–48. Online: <https://doi.org/10.33271/ebdut/80.o42>
- ZAKHAROVA, Oksana Yu. (2022): Diplomatic Ceremonial as the Basis of the Culture of International Relations. *Studies in Media and Communication*, 10(1), 30–42. Online: <https://doi.org/10.11114/smc.v10i1.5478>
- ZHOU, Jiali (2022): From Etiquette to Diplomatic Protocol and Etiquette: Concept Discussion and Differentiation. In ZHOU, Jiali – ZHANG, Guobin (szerk.): *A Study of Diplomatic Protocol and Etiquette: From Theory to Practice*. Singapore: Foreign Language Teaching and Research Press – Springer, 3–11. Online: https://doi.org/10.1007/978-981-19-0687-9_1



Budai Balázs Benjámín

AZ ÜGYINTÉZÉSI KÉPESSÉG HANYATLÁSA AZ ELMÚLT ÉVEKBEN

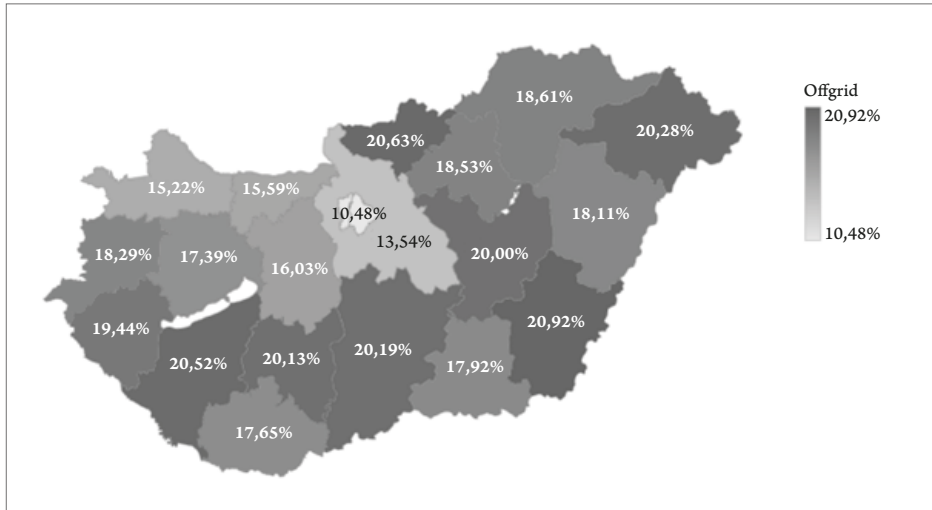
Bár a szolgáltató állam 2010-es hazai koncepciója különös hangsúlyt fektetett arra az alaptörvényi tételre, amely az egyenlő bánásmódot és a leszakadó rétegek társadalmi reintegrációját célozza, a jelenlegi tendenciák mégis azt mutatják, hogy a közigazgatási szolgáltatások fejlesztése – ügyfélképzés nélkül – elidegeníti az ügyfelet a közigazgatástól, valamint jelentős rétegeket szakít ki a közigazgatási ügyintézés megvalósítani képes ügyfelek köréből. Azaz a korábbi közeledő tendencia most ismét távolodóvá válik. És bár a közigazgatási szolgáltatások – változó intenzitással – fejlődnek, egyre nagyobb lesz az úr az azt érdemben használni képesek és nem képesek között. E jelenségeket az ügyfelek tájékozódási szokásainak változásán keresztül mutatjuk be.

BEVEZETÉS

Több tanulmányban foglalkoztunk már az ügyintézési képesség és a digitális kompetenciák összefüggésével.¹ E tanulmányokban rávilágítottunk már az életkori, nemi, iskolai végzettségi, földrajzi, egzisztenciális összefüggésekre, valamint Magyarország – nem túl kedvező – helyére a nemzetközi mezőnyben is. Bemutattuk, hogy kirajzolódik az a a Budapeستől – a Velencei tavon, a Balatonfelvidéken és Győrön át – Sopronig húzódó tengely, amelyen a legfejlettebb települések találhatóak. E települések népességbővülése is a legintenzívebb. Az itt kialakuló szuperkonglomerátum kezdi koncentrálni az ország digitális tudását.² (Hozzátevé, hogy Budapesten belül is egyre több a szélsőség, ami rontja a főváros teljesítményét, illetve sajátos zárványokat keletkeztet a településen belül.) A 2023-as reprezentatív, nagy mintás felmérés szerint a lakosság 43,3%-a nem tudja önállóan megoldani a

¹ BUDAI 2022; 2024; BUDAI et al. 2024.

² BUDAI et al. 2024: 13.



2.1. ábra. A digitális tevékenységet nem végzők aránya a magyar lakosság körében, vármegyénként
 Forrás: saját szerkesztés a KSH adatai alapján

digitális közigazgatási ügyintézés, saját bevallása szerint. (A valóságban ez a szám még magasabb lehet, részben az önértékelés erősen szubjektív jellege, részben az e tanulmányban is bemutatott csatornahasználati gyakoriságokra tekintettel.)

Érzékeljük, hogy a közigazgatási ügyintézés színterei (változó intenzitással, de) egyre inkább a digitális térbe húzódnak (fejlődnek?), így a sikeres ügyintézés feltétele nem csupán az ügyintézési képesség, hanem – egyre hangsúlyosabban – a digitális ügyintézési képesség lesz, amely feltételezi a digitális kompetenciák meglétét. Az Ákr. alapelvei között rögzíti a hatékonyság elvét, ahol „fejlett technológiák alkalmazását” várja el, de egyúttal az ügyfél számára fenntartja a kapcsolattartási módról való rendelkezést.³ (Ugyanakkor elegánsan hallgat arról, hogy az ügyfél bizony csak abból választhat, amit a hatóság számára felkínál.) A hatóságok pedig gyakorta megfélemlenek arról, hogy a törvény előtti egyenlőség biztosítása – immanensen – azt is jelenti, hogy nem érhet senkit hátrány jogainak gyakorlása során amiatt, hogy az adott technológiát használó csatornát nem tudja használni. (Cselekvőképességi vagy nyelvi vonatkozásban ezt a hatóságok ugyanakkor tiszteletben tartják, amennyiben törvényes képviselőt, gondnokot, tolmácsot, jeltolmácsot alkalmaznak, amikor az indokolt.)⁴

³ Ákr. 4. §, 26. §. (2).

⁴ Lásd Ákr. 21. §, 29. §.

A kérdés tárgyalásának különös aktualitást ad a Digitális Állampolgársági Program keretén belül lezajló átállás, amely az ügyfelek nagy része számára elérhető ügyfélkapus azonosításról a DÁP-applikáció használatára tereli az ügyfeleket,⁵ anélkül, hogy az ehhez szükséges edukációt megfelelően biztosítaná.

A fentiek fényében biztosan állíthatjuk, hogy az országban jó számmal vannak olyan területek, amelyek vakfoltok a digitális állampolgárság térképén, és ahol egyre kisebb eséllyel tudja az ügyfél közigazgatási ügyeit sikerre vinni. Valószínűsíthető, hogy átállás a lakosság legalább felénél már most nagy fennakadásokat okoz.

Nem vázoltunk még fel tendenciát, így az állapotváltozás irányát és dinamikáját sem ábrázoltuk pontosan. Jelen tanulmányban tehát arra vállalkozunk, hogy a probléma (esetünkben az ügyféloldali digitáliskompetencia-hiány) megoldásához újabb dimenziót adjunk: jelezzük, hogy állami beavatkozás nélkül a társadalom nem növi ki rövid távon ezt a hiányt, velünk marad, és ez a lakosság jelentős részét zárja majd ki a digitális ügyintézés lehetőségéből.

MÓDSZERTAN

Tanulmányunkat az tette lehetővé, hogy hozzáférést nyertünk egy 2017-es felméréshez, amely hasonló módszertant használt, mint a már említett 2023-as felmérésünk. A 2017-es felmérés (amelynek adatgyűjtése 2017. február 24-e és 2017. március 20-a között történt) egy 2500 fős reprezentatív mintát, míg a 2023-as felmérés (amelynek adatgyűjtése 2023. január 17-e és 2023. február 21-e között történt) egy 2000 fős reprezentatív mintát használt. (Az empirikus minta-adatbázisok reprezentatívak a 18 éves és idősebb magyar felnőtt lakosságra nem, életkor, iskolai végzettség, településtípus és megye szerint.)

A felméréseket táblagépes személyes megkérdezéssel (TAPI), országos lefedettségű professzionális adatgyűjtő-hálózattal, 156 jól képzett kérdezőbiztos segítségével, kártyás és listás eszközökkel végezték. A támogató eszközök megkönnyítették a válaszadó számára a skálák és a válaszkategóriák áttekintését, a kérdezőbiztos számára pedig az ugrásszerű utasítások és a logikai összefüggések gyorsabb és hibátlanabb kezelését. Ez azt jelentette, hogy a felvétel kevesebb hibát tartalmazott, és a reális 40–50 perces időkorláton belül tudott maradni, anélkül, hogy a válaszadót jelentős mértékben kifárasztotta volna, ami megerősítette az érvényességet.

⁵ Lásd: <https://dap.gov.hu/program>.

A lekérdezéseket kiegészítő utófeldmérés zárta le. A toborzási folyamat során a minőségbiztosítás több szintje keretezte a munkát, szisztematikus, kvótaalapú telefonos ellenőrzési eljárásokkal és az adatgyűjtés előrehaladásának és a beérkezett adatoknak a folyamatos központi online nyomon követésével. Az adatgyűjtésből származó nyers empirikus mintát a megfelelő kódolás, a módszertani szabványoknak megfelelő adattisztítás és egyes esetekben inputálás után tették hozzáférhetővé az elemzéshez.

Először a tájékozással összefüggésben az egyes ügyintézési csatornákra vonatkozó eredményeket elemeztük, majd ezeket összevetettük a nemre, életkorra, iskolai végzettségre, az internethasználat gyakoriságára és az összjövedelemre vonatkozó eredményekkel. Másodszor a területi eloszlást és a városi típust is hozzáadtuk az elemzéshez.

NÉHÁNY KIEMELT EREDMÉNY

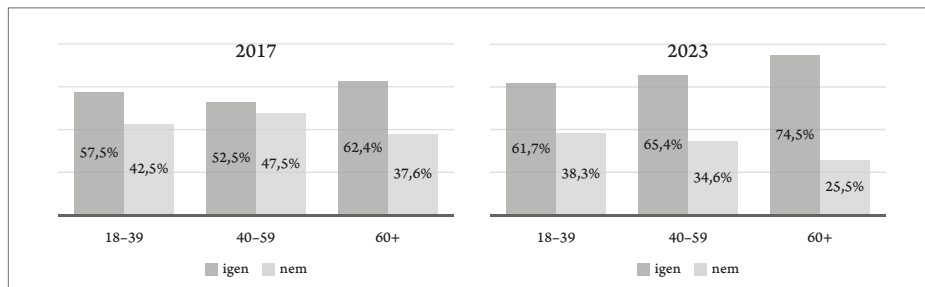
Tájékozódás személyesen

Előjáróban fontos jelezni, hogy jelentősen csökkent azoknak a száma, akik ügyintézés előtt semmilyen formában nem tájékozódnak. Míg 2017-ben az ügyfelek 17,5%-a egyik tájékoztatási csatornát sem vette igénybe, addig 2023-ban már csak 7,2%-uk mondott le az ügyintézés illetéknéppen történő támogatásáról.

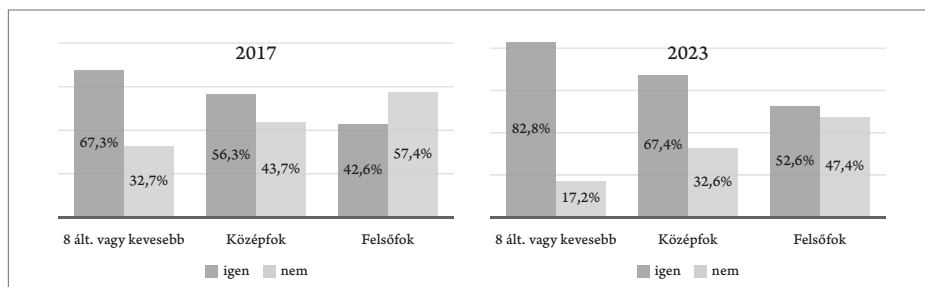
Tájékoztató célból a személyes ügyfélszolgálatok igénybevétele 10 százalékponttal (56,5%-ról 66,6%-ra) nőtt. Ebben felülreprezentáltak a 40 év feletti és az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkezők, de figyelmeztető jel, hogy a felsőfokú végzettségűeknél többségbe kerültek azok, akik a személyes ügyintézés preferálják. Tehát a korábbi átbillenés visszafordult ebben a körben.

Ugyancsak meglepő tendencia, hogy valamennyi településtípusnál nagyot nőtt a személyes ügyintézés iránti igény hat év alatt, egyedül a községeknél látszik stagnálás.

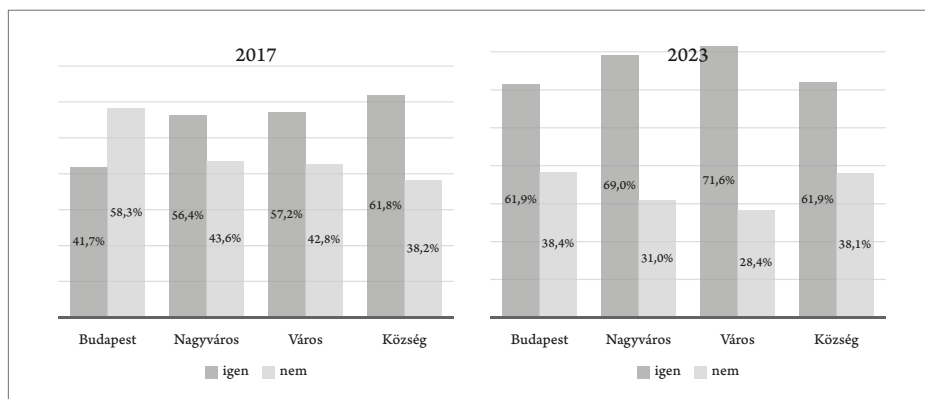
Az internethasználat gyakoriságával annyiban korrelál a növekedés, hogy a személyes tájékozódást preferálók és nem preferálók közötti olló a használat arányában nőtt. Az internetet ritkán vagy soha nem használók 84%-a személyesen tájékozódik. Ez – figyelemmel arra, hogy a digitálisan nem aktívak aránya hogyan alakul – eleve nagy ügyfélmennyiséget csatornáz a fizikai ügyfélszolgálatok felé.



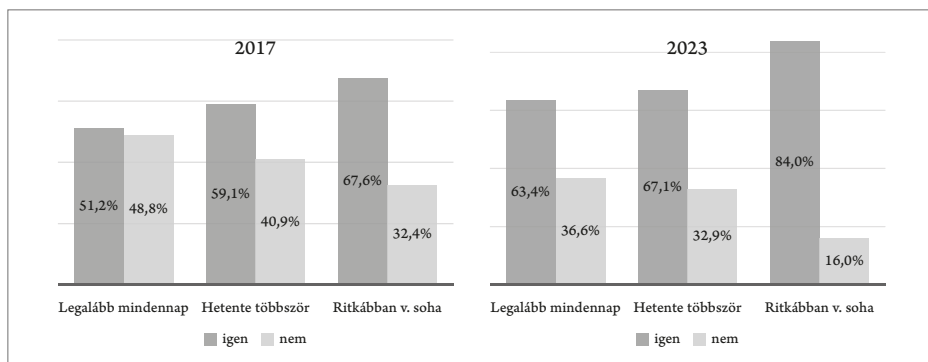
2.2. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(Személyes ügyfélszolgálat, korcsoportok szerint)
Forrás: saját szerkesztés



2.3. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(Személyes ügyfélszolgálat, iskolai végzettség szerint)
Forrás: saját szerkesztés



2.4. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(Személyes ügyfélszolgálat, településtípus szerint)
Forrás: saját szerkesztés



2.5. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(Személyes ügyfélszolgálat, az internethasználat gyakorisága szerint)

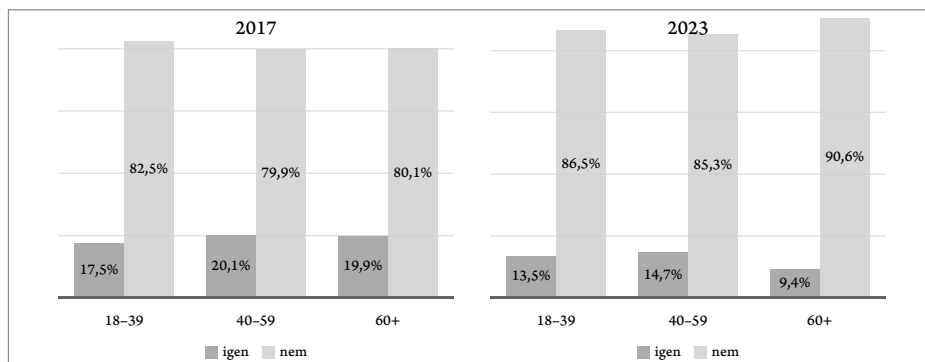
Forrás: saját szerkesztés

Tájékozódás telefonon

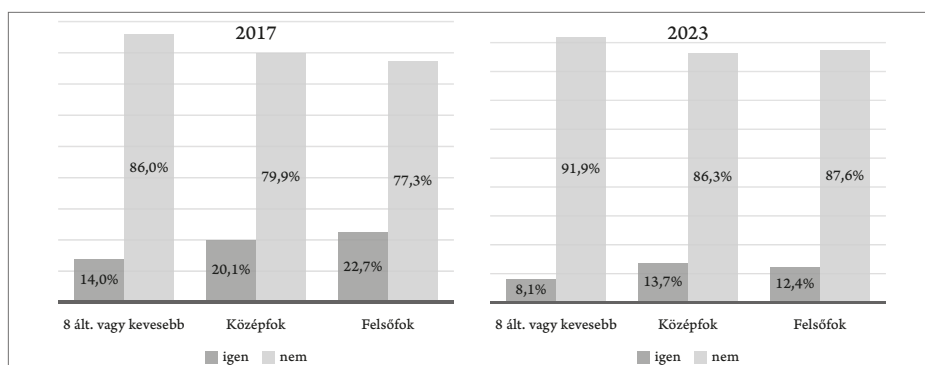
A telefonon keresztül történő tájékozódás aránya csökkent 2017 és 2023 között (18,9%-ról 12,8%-ra.) A csökkenésben az idősebb korosztály e téren is felülreprezentált. Míg a 40 év alattiaknál a csökkenés 4 százalékpontos, addig a 40–59 év közöttieknél már 5,4%, a 60 év felettieknél pedig 10,5%. Az iskolai végzettség tükrözi, hogy a telefonos szóbeli kommunikációhoz szükséges kommunikációs készségek hiánya visszaveti e csatorna népszerűségét a nyolc általánossal rendelkező vagy alacsonyabb végzettségű ügyfeleknél. A felsőfokú végzettségűeknél viszont közel feleződött azok aránya, akik a telefont még releváns tájékoztatási csatornának tekintik a közigazgatásban.

Budapest – szemben a nagyvárosok növekedésével – önmagában a többi típus háromszorosát javította. Több mint jelzésértékű, hogy 25,2%-kal kevesebben használják e csatornát, mint 2017-ben.

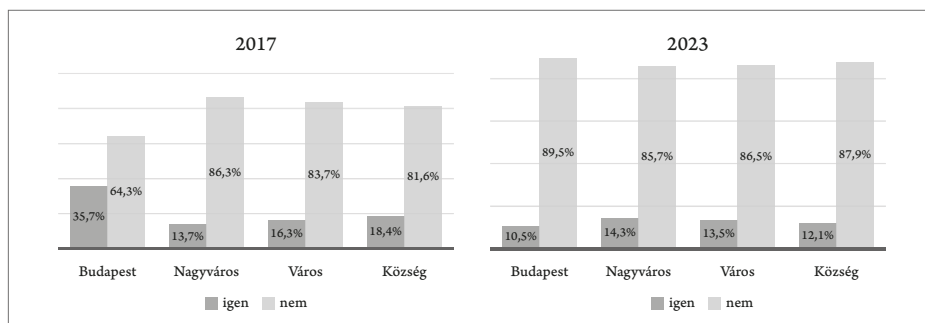
A telefonos tájékozódás mértéke a hetente többször és a ritkábban vagy soha nem használók körében esett a legnagyobb. Előbbi csoportnál majdnem 20 százalékpontos csökkenést látunk hat év alatt. Miután az iskolai végzettség és az internethasználat gyakorisága között is korreláció van, nem meglepő, hogy az internetet ritkábban vagy soha nem használók nem szeretik a telefonos kommunikációt sem.



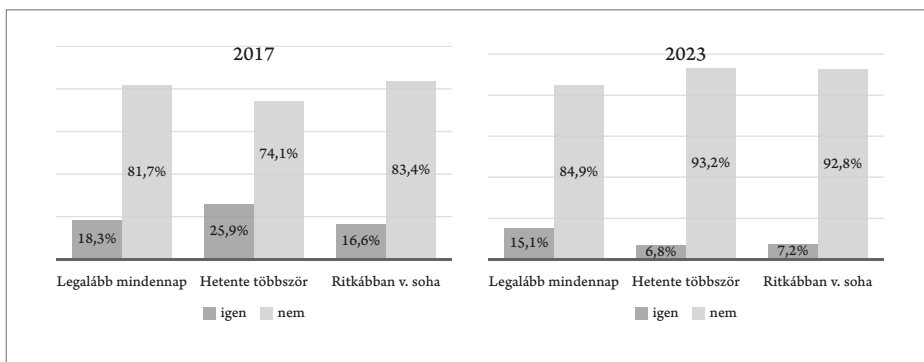
2.6. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt? (Telefon, életkor szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.7. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
 (Telefon, iskolai végzettség szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.8. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt? (Telefon, településtípus szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.9. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(Telefon, az internethasználat gyakorisága szerint)

Forrás: saját szerkesztés

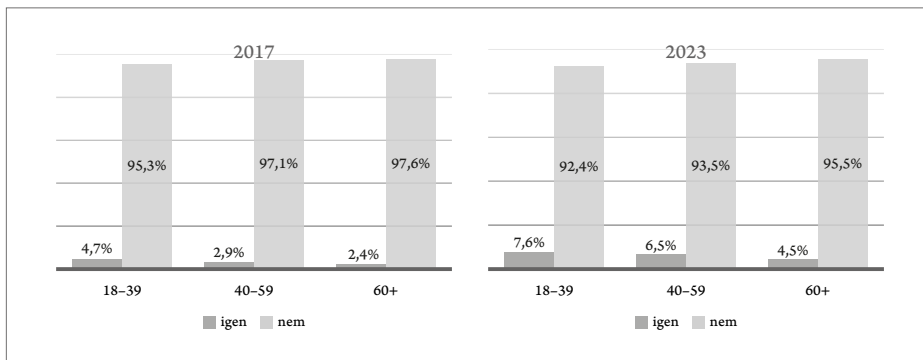
Tájékozódás e-mailen

Az ügyintézés előtti e-mailes tájékozódás nem jellemző Magyarországon. A vizsgált hat évben ez számottevően nem is változott, minimálisan (2,8 százalékponttal) nőtt. E tájékozódási formában a 40–59 éves korosztályban mutatkozik a legerősebb növekedés, míg a 60 felettieknél a legenyhébb.

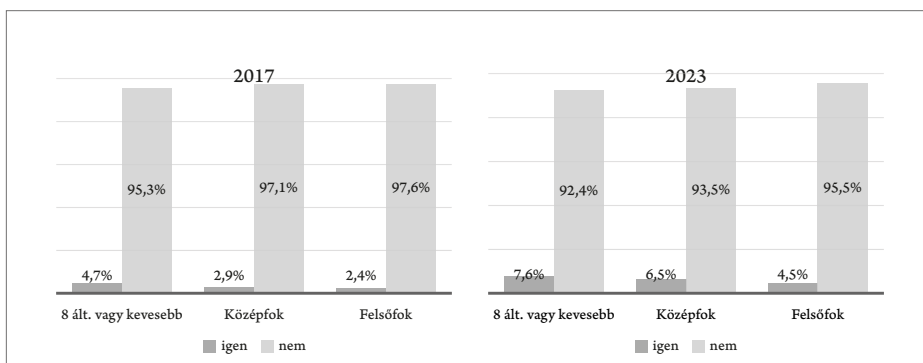
Az iskolai végzettség rámutat azonban arra, hogy a legalacsonyabb iskolai végzettségűek körében csökkent az e-mailen érdeklődők száma. A középfokú végzettségűek körében pedig sokkal nagyobb mértékben erősödött, mint a felsőfokú végzettségűeknél. Az arányok azonban ennél is figyelemre méltóbbak: a felsőfokú végzettségűek 8-szor akkora arányban használják az e-mailt tájékozódásra, mint a nyolc általánossal rendelkezők vagy az ennél alacsonyabb végzettségűek.

A 2017-es felmérés kissé borította a minél nagyobb településméret, annál gyakoribb e-mailes kommunikáció formát. 2023-ra ez a kérdés visszabillent a helyére, így ma egyértelműen látszik, hogy a településméret nagysága arányos az e-mailes kommunikáció arányával.

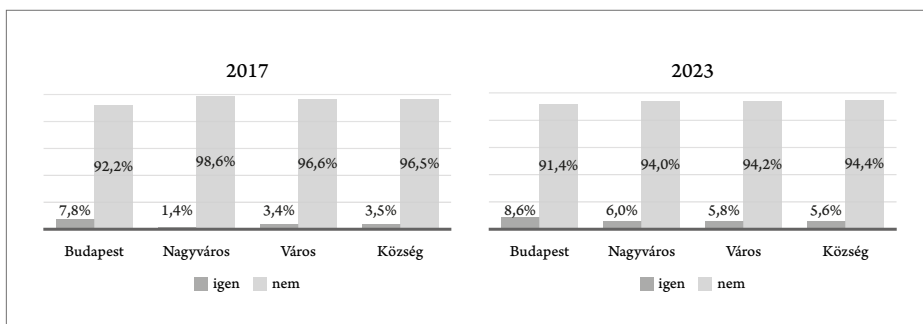
Az internethasználat és az e-mailes tájékozódás mind a használat arányában, mind a növekedésben szoros korrelációt mutat. Minél gyakoribb internethasználatot látunk, annál gyakoribb az e-mailes kommunikáció. Ezzel párhuzamosan a bővülés is e csoportban a legnagyobb arányú. Ugyanakkor a ritkán vagy soha nem használók között nem látunk e-mailen tájékozódókat. (Örömteli, hogy a ritkábban vagy soha nem használók aránya feleződött a vizsgált hat év alatt.)



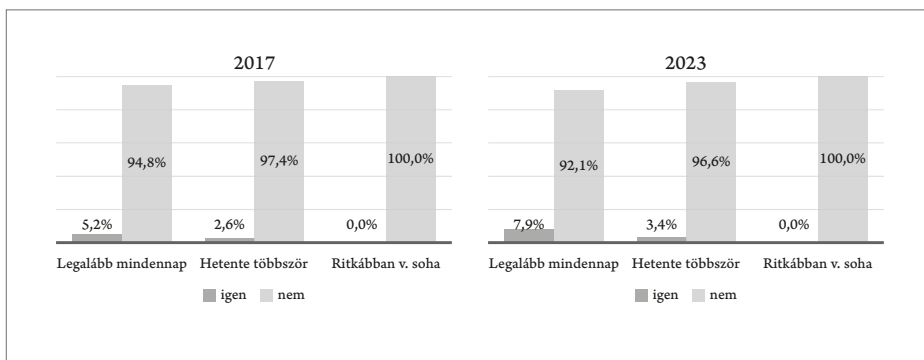
2.10. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt? (E-mail, életkor szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.11. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
 (E-mail, iskolai végzettség szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.12. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt? (E-mail, településtípus szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.13. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(E-mail, az internethasználat gyakorisága szerint)

Forrás: saját szerkesztés

Tájékozódás weboldalon keresztül

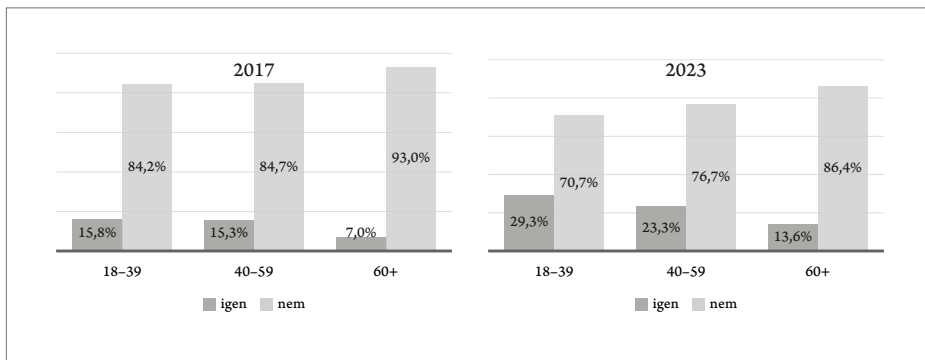
A honlapról történő tájékozódás 9 százalékponttal erősödött. Míg korábban a felhasználók 13,9%-a használta e csatornát, addig 2023-ban már 22,9%-uk. Az emelkedésben a korosztályi lejtő hatása jól tükröződik: a legnagyobb emelkedést a 18–39 éves korosztály produkálta, míg a 60 évnél idősebbeknél csak moderált növekedés látszik (a legfiatalabb korosztály növekedésének közel harmada).

Az iskolai végzettségnél itt is aggodalomra ad okot, hogy a legalacsonyabb végzettséggel rendelkezők – amúgy is alacsony – körében csökkent a weboldalon tájékozódók aránya (4,6%-ról, 3%-ra), a középfokú végzettségűek körében már moderált (9 százalékpontnyi) növekedés, míg a felsőfokú végzettségűek körében erős (13,3% pontos) bővülés látszik. Utóbbiak körében már 42,2%-os használati intenzitás mutatható ki, amely a középfokú végzettségűek adatának a duplája, a legalacsonyabb végzettségűekénél viszont már egy nagyságrenddel nagyobb!

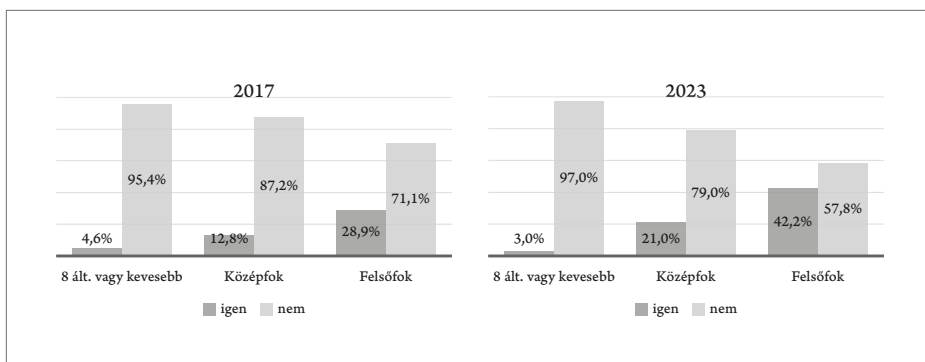
A településtípusok esetében nivelláló tendenciákat látunk. Budapest esetében azonban – a többi településsel szemben – csökkenés látszódik.

Az internethasználat gyakorisága szerint azok körében látszik nagyarányú bővülés, akik hetente többször használják a hálózatot. A ritkábban vagy soha nem használók között megjelenő új felhasználók – feltételezhetően – célzottan ügyintézési (illetve azt támogató) szándékkal lépnek fel a webre.

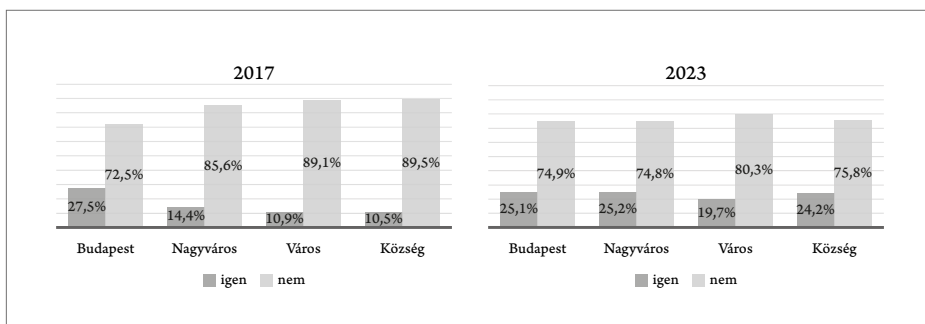
Miután a digitális ügyintézés előszobájának tekinthető a weblapalapú tájékozódás, érdemes még itt a regionális különbségeket is feltárni. Az 1-2%-os elmozdulások hatéves távlatban stagnálásnak tekinthetők. Ugyanakkor a nyugat-



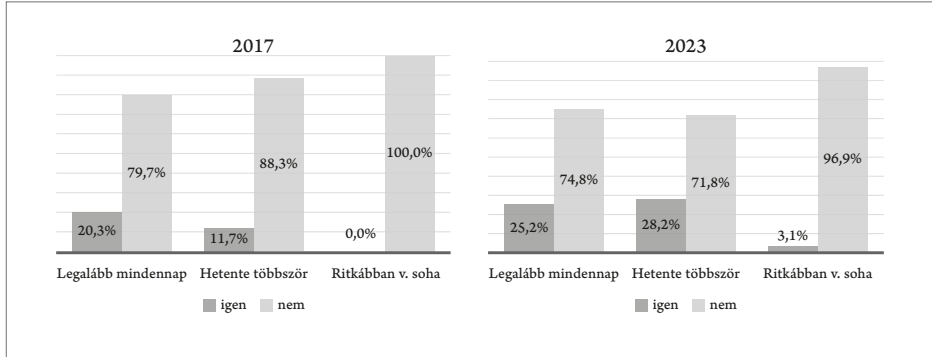
2.14. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt? (Honlap, életkor szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.15. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
 (Honlap, iskolai végzettség szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



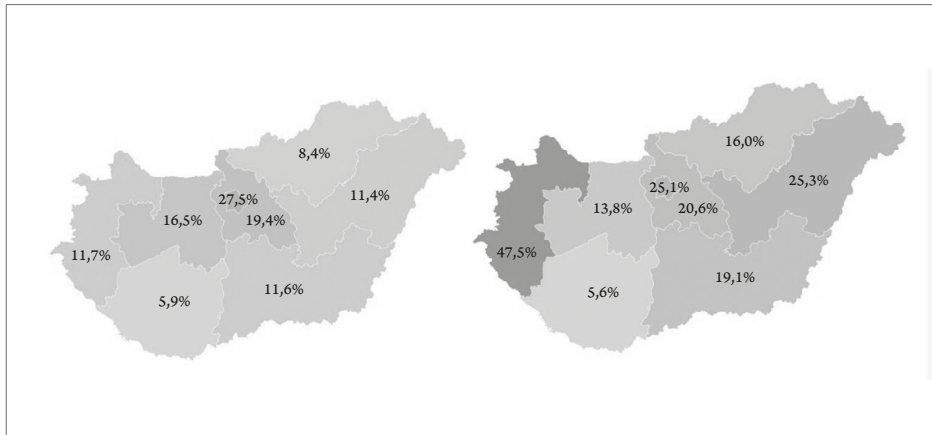
2.16. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt? (Honlap, településtípus szerint)
 Forrás: saját szerkesztés



2.17. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt?
(Honlap, az internethasználat gyakorisága szerint)

Forrás: saját szerkesztés

magyarországi régió jelentős elmozdulása látványos, főleg a Dél-Dunántúl stagnálásához képest. Ráadásul mást jelent a közép-magyarországi régió és a dél-dunántúli régió stagnálása/csökkenése, hiszen a két régió között többszörös különbség mérhető a felhasználók arányában. Ennek lesz az eredménye, hogy akár tízszeres különbségek is kialakulhatnak az ország két közeli pontján a használati arányokban.



2.18. ábra. Milyen csatornákból tájékozódott az ügyintézés előtt 2017-ben és 2023-ban?

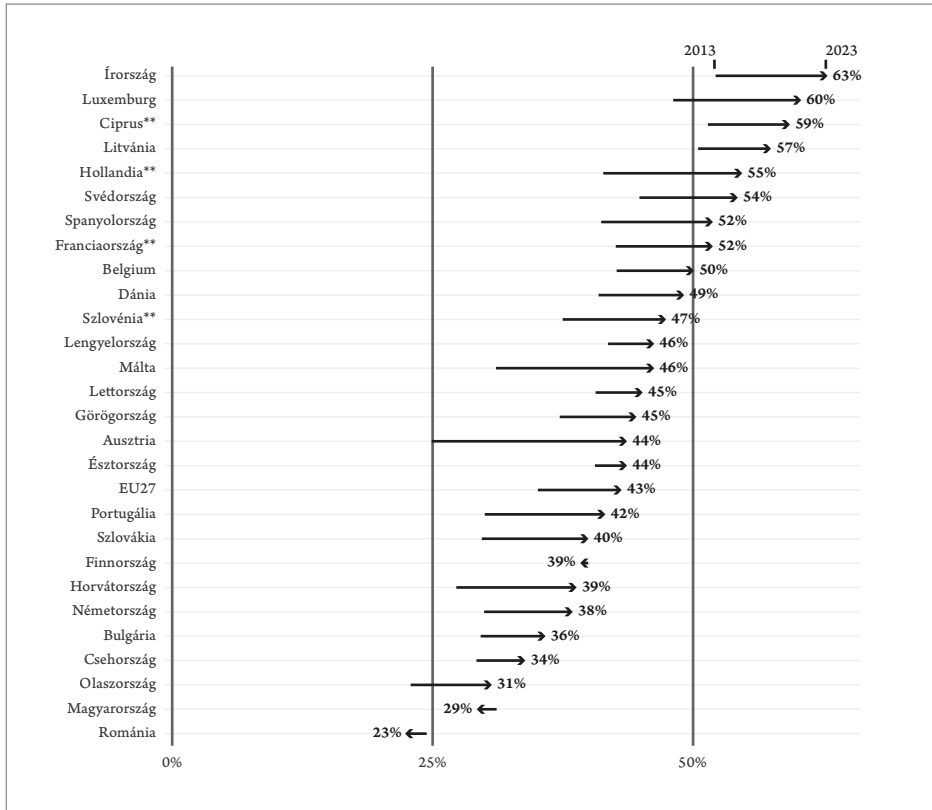
(Honlap, régiók szerint)

Forrás: saját szerkesztés

KÖVETKEZTETÉSEK, ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK

A fenti adatok és háttérük elemzése után a következő – főbb – megállapításokat tehetjük:

1. Bár összességében nőtt a tájékozódási igény az ügyintézés megelőzően, ez döntően a személyes tájékozódás irányába mutat. A személyes tájékozódás preferenciája mögött az is áll, hogy ez azonnali visszacsatolást (információt) ad az ügyfélnek, ami azért is fontos, mert az ügyfél saját ügyét mindig sürgősnek és fontosnak értékeli. Egyúttal értékítélet arra nézve is, hogy az e-mailes tájékoztatás nem azonnali (sőt, minél leterheltebb az ügyintéző, annál többet kell válaszára várni), a weboldalon található információk pedig nem mindig elérhetők, kielégítőek, egyértelműek (megbízhatók, *nota bene* nem aktualizáltak) az ügyfél számára. Ezt erősíti az az eredmény is, hogy a fővárosiak és a felsőfokú végzettségűek körében is nagyot emelkedett az offline csatornák preferenciája.
2. A digitális csatornák moderált növekedésében a weboldalakon történő tájékozódás (passzív információszerezés) jelentkezik nagyobb aránnyal. De ennek mértéke még mindig alacsony. 2023-ban a lakosság alig negyede (22,9%) tájékozódik a webről, és csupán 6,3%-a kérdez e-mailen. E csoportban is erősen felülreprezentáltak a 40 év alatti diplomások. A digitális állampolgárság fő bázisát e két (átfedésben álló) réteg alkotja ebben a pillanatban. Azaz a lakosság – még legoptimálisabb esetben is – legalább 70%-a edukálásra szorul.
3. Kimagasló szélsőségeket látunk a csatornahasználatok vonatkozásában. A legnagyobb problémát a nagyságrendi eltérések mutatják, amelyek elsősorban a végzettséggel, másodsorban a regionális elhelyezkedéssel hozhatók összefüggésbe. Ennek eredménye, hogy egy fővárosi vagy nyugat-magyarországi 40 év alatti diplomás fiatalnak 10-szer akkora esélye van a digitális ügyintézésre, mint egy alacsonyabb iskolai végzettségű dél-dunántúli 40–59 év közötti ügyfélnek. Ez a polarizáció erősödött a vizsgált hat évben.
4. Az eltérő iskolai végzettség a legtöbb vizsgált esetben önmagában szegregálhat. Láthatók olyan tendenciák, amelyek a legalacsonyabb végzettségűek körében csökkenést mutatnak a digitális csatornák vonatkozásában, míg a diplomásoknál nőnek. Tekintettel arra, hogy a diplomások aránya kisebb ütemben nő (sőt, az Eurostat felmérése alapján 2013 és 2023 között csökkent a 25–34 éves korúak körében, lásd a 2.19. ábrát), mint az iskolai lemorzsolódók (a tanköteles korúak idő előtti iskolaelhagyása) aránya, feltételezzük, hogy a digitális ügyintézésre képtelenek aránya is folyamatosan nő.



2.19. ábra. A 25–34 év közötti diplomások* aránya az Európai Unió országaiban, 2013-ban és 2023-ban

Megjegyzés: * Egyetemi végzettség, felsőfokú szakképzés vagy szakmai képzés;

** Az idősorok hiányossága miatt az ábárn Franciaország és Hollandia esetében 2012-es, Szlovénia és Ciprus esetében pedig 2022-es adatok szerepelnek

Forrás: saját szerkesztés COI 2024 alapján

5. A digitális ökoszisztémában, hatéves távlatban végzett felmérésnél az 1-2%-os bővülések és csökkenések stagnálásnak tekinthetők (főként ha a mérés hibahatárával is számolunk). Feltételezésünk, hogy az eredmény mögött áll az is, hogy a digitális ügyintézés egyre erősebb digitális kompetenciákat igényel. Ezzel azonban nem tart lépést a hazai ügyfélállomány. (Az adatokból látjuk azt is, hogy a képzettség önmagában nem garantálja az ismeretek birtoklását, legfeljebb a friss képzettség. Ez is látható a diplomások tájékozódási preferenciáiban, ha az életkori megoszlást is konjunktív kapcsoljuk.)

Felmerülhet a kérdés, hogy a fentieknek mi a tétje. A közigazgatás azért is választja a digitális csatornákat, mert ott a tájékoztatást automatikusan (újabbban egyre gyakrabban mesterséges intelligencia használatával) adja meg. Ezzel csökkenti az ügyintézők terhelését, kiszámíthatóbbá teszi a közigazgatási eljárásokat. Azonban ha az ügyfelek mégis az offline csatornákat választják nagyobb arányban, akkor ezeket az előnyöket nem tudja a közigazgatás érvényesíteni. Az ügyintézők terhelése nő, az érdemi ügyintézésre fordítható idejük csökken. *A közigazgatás lassul.*

Ezért is fontos, hogy fokozott ügyféledukáció történjék, hogy az ügyfelek meglássák a digitális út használatának előnyét. Ehhez azonban elkerülhetetlen a digitális kompetenciák fejlesztése is mind a formális, mind az informális, mind a nonformális képzési terekben. Amíg ez elhanyagolt területe marad mind a közoktatásnak, felsőoktatásnak és felnőttoktatásnak, mind a közigazgatás-fejlesztésnek, addig az ügyfelek ügyintézési képességének romlása nem áll meg. A közigazgatási ügyintézés (minden laicizálási szándéka ellenére) misztifikálódik, és a közigazgatási ügyek sikeres intézésének képessége kevesek kiváltsága marad.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BUDAI Balázs Benjámín (2022): A digitális kompetencia növekvő szerepe. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(2), 30–59. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.2.2>
- BUDAI Balázs Benjámín (2024): Rövid jelentés a digitális kompetenciák hazai állapotáról. In BUDAI Balázs – TÓZSA István (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet a 85 éves Prof. Dr. Nemes Ferenc DSc. tiszteletére*. Budapest: Magánkiadás, 23–29.
- BUDAI, Balázs Benjámín – BOZSÓ, Gábor – CSUHAI, Sándor – TÓZSA, István (2024): Digital Literacy and the Capability to Manage e-Government in Today's Hungary. *Regional Statistics*, 14(6), 1222–1248. Online: <https://doi.org/10.15196/RS140608>
- COI, Giovanna (2024): 7 Reasons Why Romanian Voters are Hacked Off – By the Numbers. *Politico*, 2024. november 28. Online: <https://www.politico.eu/article/romania-presidential-election-voters-demographics-cost-of-living-crisis-poverty/>



Egedy Gergely

MEGYE VAGY ORSZÁG?

· ASBÓTH JÁNOS A KÖZIGAZGATÁSRÓL ·

A magyar konzervatív gondolkodás történetében vörös fonalként húzódik végig az erős állam követelése, 1867 előtt azonban a szuverenitás korlátozottsága, vagy épp 1849 után a teljes hiánya miatt ez az igény roppant nehezen volt képviselhető és védhető. A stabilitás és a kontinuitás iránti konzervatív elkötelezettség és az önrendelkezéshez fűződő magyar érdek ugyanis kibékíthetetlenül ütközött egymással az idegen dinasztia és a nemzet sajnálatos szembenállása miatt. Emlekezetes, hogy a tehetséges fiatal konzervatív reformer, gróf Dessewffy Aurél az 1830-as évek végén a központi hatalom megszilárdítása mellett állt ki, ami viszont óhatatlanul Bécs hatalmának az erősítését jelentette a vármegyékbe összpontosuló nemzeti ellenállással szemben. („Meggyőződésem szerint hathatós és nem nominális kormányra van szüksége a nemzeteknek, hogy boldoguljanak, statusemberekre és nem prókátorokra, hogy nagyok és erősek legyenek.”)¹ Nem is tudott szélesebb támogatást szerezni.

SZEMBEFORDULÁS A TRADÍCIÓVAL

Az 1867-es kiegyezés gyökeres változást hozott, s az 1870-es évekre az új magyar parlament napirendjére került a központi hatalom és a vármegyék viszonyának az átalakítása. A vitákban a változások ellenfelei, a régi megyerendszer hívei elhamarkodottnak nevezték ezt a törekvést, Asbóth János viszont, a korszak legnagyobb formátumú konzervatív gondolkodója, aki az 1875-ben publikált *Magyar Conservatív Politika*val tette ismertté a nevét, úgy látta, hogy „ha valaha volt Magyarországon reform, amely nem volt improvisatio, akkor ez az.”²

¹ DESSEWFFY 1841: 170.

² ASBÓTH 1891: 5. A *Magyar Conservatív Politika* rövid áttekintéséhez: EGEDY 2022a. A magyar konzervativizmus előzményeihez lásd: SZENTPÉTERI NAGY 2024.

E tanulmányban, a szigorú területi keretekre tekintettel, az egyébként is jól feldolgozott eseménytörténetbe nem kívánunk részletesen belebocsátkozni, elég felidézni, hogy Stipta István, a neves jogtörténész kiemeli: a magyar állam modernizálását a dualizmus időszakában nagymértékben hátráltatta „a hagyományos szerveinkhez, mindenekelőtt a vármegyékhez kötődő ellentmondásos viszony”. Ez magyarázza, írja, hogy felerősödtek a régi megyei autonómia felszámolására irányuló törekvések, de lépni csak akkor lehetett volna, ha elvi síkon eldöntik, hogyan illesszék össze a centralizációt és az önkormányzatiságot.³ Bár a közigazgatási bizottságokról intézkedő 1876-os törvény hozott némi előrelépést, egészében véve a két fentebbi elv harmonikus összeegyeztetése elmaradt. A konzervatívok nézőpontjából az alapvető dilemma abban állt, hogy a nemzeti szuverenitás csaknem teljes helyreállítása után az értékrendjükben „magértéknek” számító államot korlátozhatja-e a vármegyék évszázadokon át őrzött autonómiája. Ez óhatatlanul a hagyományhoz való viszony kérdését is felvetette. Az alábbiakban arra teszünk kísérletet, hogy Asbóth eszmetörténeti szempontból is figyelemre méltó érvelését áttekintsük. „Semmi sem lehet érdekesebb, mint az eszmék fejlődésének története” – írja a neves gondolkodó, s e zsel e sorok szerzője is maximálisan egyetért.⁴

SENNYEY AZ „ÁZSIAI ÁLLAPOTOKRÓL”

Az „államosítási eszme” fejlődéséről szólva Asbóth – tagadhatatlanul kissé egyoldalúan – az általa politikailag támogatott Sennyey Pál fellépését állítja középpontba. A „fekete báróként” emlegetett politikus a Deák-pártból a balközéppel történt fúzió (1875) után kivált konzervatív csoport, a ’67-es alapon álló úgynevezett Mérsékelt Ellenzék vezére volt.⁵ Abban persze nem túloz Asbóth, hogy Sennyey valóban kiemelkedő szerepet vállalt közigazgatásunk reformjában, a központi hatalom erősítésének szükségessége mellett állva ki. A magyar közigazgatást jellemezve ő már 1873-ban „ázsiai állapotokról” beszélt; e kifejezése „országos jelszavává vált”, Asbóth szavaival élve. Jelentőségére tekintettel érdemes idéznünk a báró 1875 januárjában mondott, elhíresült parlamenti beszédéből.

„Szükségesnek tartom az állam közigazgatásának egyszerűsítését [...] és akkénti berendezését, hogy az állam érdekeinek föntartása és törvényeinek pontos

³ STIPTA 1995.

⁴ A reform előzményei, in ASBÓTH 1891: 6.

⁵ Sennyey Pál szerepéhez: GRATZ 1934: I. 145–149.

végrehajtása [...] biztosíttassék és előmozdítottassék [...]” Ehhez még hozzátette, hogy a „centrifugális elemekkel szemben [...] nekünk az állam egységét, föntségét, ha szükséges, még hatalommal is fönn kell tartanunk”.⁶ A konzervatívok képviselőiben Sennyey tehát egyértelműen állást foglalt a régi megyei autonómia korlátozása mellett. Lényegében ugyanez az álláspont jelent meg az általa irányított, Asbóthot is a soraiban tudó Mérsékelt Ellenzék 1875-ben kiadott hivatalos „zempléni pontjaiban” is. A pártprogram alapját az a követelés alkotta, hogy a vármegyei tisztviselőket ne helyben válasszák meg, hanem a budapesti kormány nevezze ki őket, hogy ezáltal mentesek lehessenek mindenfajta lokális elkötelezettségtől. E lépéssel a vármegyéket kulcsfontosságú jogosítványuktól kívánták megfosztani.

Történeti visszatekintésében Asbóth kiemeli: Sennyey és csoportja a többi ellenzéki erővel folytatott fuzionálási tárgyalásokon következetesen ragaszkodott a tisztviselők állami kinevezéséhez. Kállay Béni, a konzervatívok egyik jeles képviselője, John Stuart Mill szabadságról szóló híres esszéjének fordítója, később közös pénzügyminiszter és Bosznia-Hercegovina kormányzója kijelentette: „a tisztviselők kinevezésével meg lehet csinálni, anélkül nem kell megcsinálni a fusiót.”⁷ Szavai pontosan jelzik, hogy a jobboldali ellenzék legfontosabb program-pontjává a közigazgatási reform véghezvitele vált; a konzervatívok meg voltak győződve arról, írja Asbóth, hogy pártjuk „evvel az elvvel a fusio nélkül erősebb, mint a fusióval ez elv nélkül”.⁸ 1880-tól ezt a követelést gróf Apponyi Albert, a „nemzeti” ellenzék új vezére is átvette, de az egyesült ellenzék tagjainak többsége elzárkózott ettől. A konzervatívok tehát nem tudták keresztülvinni az akaratukat, de Asbóth azzal vigasztalta magát, hogy „az eszmék küzdelmében a történelem nem fogja csekélyleni a Sennyey-pártot”.⁹

A kinevezett és állandó tisztviselői kar követelése az ő írásaiban is kulcsszerepet kapott. Az 1872-ben alapított, konzervatív szellemiségű *Magyar Politika* című folyóirat hasábjain 1875-ben számos cikket közölt e témában, s ezekből 1891-ben, néhány más írással kiegészítve, önálló kötetet is készített *A közigazgatási reform. Visszapillantás az államosítási eszme fejlődésére* címmel. Jegyezzük meg, hogy álláspontját, beleillesztve a magyar politikai konzervativizmus megteremtésének heroikus kísérletébe, már *Magyar Conservativ Politika* című könyvében is egyértelműen körvonalazta – felfogását ezen írások alapján próbáljuk meg rekonstruálni!

⁶ Idézi ASBÓTH 1891: 7.

⁷ A reform és a pártok, in ASBÓTH 1891: 38.

⁸ ASBÓTH 1891: 41.

⁹ A reform előzményei, in ASBÓTH 1891: 10.

CLIQUE-ÉRDEK VAGY KÖZÉRDEK?

Asbóth érvelése logikus és meglehetősen meggyőző. Kiindulópontjának tömör és találó érzékeltetésére a tekintélyes centralista politikust, Szalay Lászlót idézi: „Van valami, a mi több a megyénél, és ezen valami az ország.”¹⁰ Nevezetes művét, a *Magyar Conservatív Politikát* a liberalizmus bírálataira építette, és a közigazgatási reformról kibontakozott vitában is a sajátos, historizáló-közjogias magyar liberális tradíciót tette felelőssé azért, hogy a közvélemény a megyét „szent és tökéletes intézménynek” tekintette. (Lényegében egyetértve Kemény Zsigmonddal, aki így fogalmazott: „a megyerendszer tiszteletet érdemelt [...] azonban tisztelet helyett bálványimádásban részesült.”)¹¹ Természetesen Asbóth is elismeri, hogy a megyék ellenállása fontos szerepet töltött be Bécs abszolutista törekvéseivel szemben, de szerinte az Andrassy-kormány nem mérte fel, hogy a helyzet megváltozása, szuverenitásunk nagy fokú kibővülése új követelményeket támasztott. Jelentéktelen változtatásoktól eltekintve Andrassy a lényeghez nem nyúlt hozzá: a megyei tisztviselőket a megyei közgyűlések kezében hagyta.¹² A magyar érdek azonban azt követeli, mutatott rá Asbóth, hogy „a közigazgatási szervezet állandóan alkalmazott és a magyar államhatalomnak alárendelt tisztviselőkből álljon”.¹³ A tisztviselők állandó cserélgetése, „időről időre választása” mellett ugyanis „a jó közigazgatás teljes lehetetlenség”. Miért?

Kézenfekvő a válasz. Nincs az országban olyan naiv ember, fejt ki, aki ne gondolná, hogy „a tisztviselők megválasztásában hasznavehetőségük volna a döntő”. Kizárólag a családi befolyás és a „párttekintet” számít. Emiatt a tisztviselőnek egyáltalán nem az az érdeke, hogy valóban hasznossá váljon, hanem sokkal inkább az, hogy *clique*-célokat szolgáljon. Ez nyilvánvalóan ütközik a közszolgálat alapvető funkciójával, a közérdekűséggel.¹⁴ A tisztviselő pozíciója azonban még így is ingatag marad, s ha pedig, kivételesen, valaki mégsem hajlandó a családi és a politikai szempontokat a szakmaiak elé helyezni, akkor biztos lehet abban, hogy a következő választáson nem fogják jelölni. Így viszont „szakember nem képződhetik” – hangsúlyozza Asbóth, és nehéz lenne vitatkozni vele.¹⁵

¹⁰ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 14.

¹¹ KEMÉNY 1982a: 250.

¹² ASBÓTH 1875: 76–77. Részletesebben: EGEDY 2022b.

¹³ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 14.

¹⁴ TAKÁCS 2013b: 40–41.

¹⁵ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 16.

Más lenne a helyzet akkor, legalábbis a jeles gondolkodó reményei szerint, ha a tisztviselők állandó kinevezést kapnának. Ekkor „emancipálva lennének” minden külső befolyás alól, az előmenetelük nem függne többé a külső körülményeiktől. Ennek kapcsán Asbóth azt is javasolja, hogy szakítsanak azon rendszerrel, „mely az iskolából teszi az embereket a minisztériumba”; ehelyett ő mindenkinek előfeltétellé tenne néhány éves vidéki közigazgatási szolgálatot.¹⁶ A szakemberré váláshoz ugyanis nem elég az iskola, ahhoz „állandó gyakorlat” szükséges – szögezi le. (Összhangban azzal, tegyük hozzá, hogy a konzervatív gondolkodás a gyakorlatban szerzett tapasztalatokat többre tartja az elméleti megfontolásoknál.) Összességében három nyomós indokot emel ki a kiegyezés nyomán előállt helyzet átalakítására: a közigazgatási reform olcsóbbá tenné az államigazgatás működtetését, erősítené a magyar állam hatalmát és – harmadik dimenziót is bekapcsolva az érvelésbe – megszüntetné azt a lehetőséget, hogy „a nemzetiségi igazgatás a magyar helyhatóság tisztviselői apparátusával dolgozhassék a magyar állam ellen”.¹⁷ Nézzük meg ezeket közelebbről is!

A VÁRMEGYEI REFORM HÁRMAS CÉLJA

Ami az elsőként említett szempontot, a pénzügyit illeti, azt Asbóth nem tartja a legfontosabbnak, de azért tárgyalja, mert a változás ellenfelei sokszor épp erre hivatkoznak. Érvelésében rámutat, hogy a régi rendszer valójában nagyon drága, mert a minisztériumok, jó okkal, nem bíztak meg a választott helyi tisztviselőkben. Ezért aztán mindegyikük „iparkodott magának exponált közegeket teremteni a helyhatósági tisztviselők mellett”, és így „külön miniszteri közegek állítottak föl a megyei közegek mellett”, aminek az eredményeképp „egy jó szervezet helyett, egymás mellett [...] két elégtelen működött, és ennyiben bátran lehet mondani, hogy éppen a municipalismus okozott tetemes költségszaporítást”.¹⁸ A pénzügyi takarékosság jegyében indítványozza a főispáni és az alispáni pozíció egyesítését is.

A második célt, az állam megszilárdítását illetően Asbóth hangsúlyozza, hogy a konzervatív ellenzék mindig kész volt a pártérdeket a közérdek alá rendelni; ellenkező esetben valójában abban lenne érdekelt, hogy minél gyengébb maradjon a kormányzat. Ezért állt ki Sennyeyvel együtt amellett, hogy a kormánynak „megadassanak a szükséges eszközök” a határozott cselekvéshez. És a legfontosabb eszköz éppen a közigazgatás. Ahogy a kiváló alkotmányjogász, Takács Albert

¹⁶ Központi igazgatás, in ASBÓTH 1891: 30.

¹⁷ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 16.

¹⁸ A pénzügyi szempont, in ASBÓTH 1891: 12–13.

hangsúlyozza: a közigazgatás ad az államnak „tartós és szilárd szerkezetet”, az államnak tehát „közigazgatási államnak” kell lennie. Ez viszont nem azonos a „bürokratikus állammal”.¹⁹ Sennyey maga is esküdt ellensége volt mindenféle bürokratikus centralizációnak, fellépése mögött tehát nem húzódott meg semmi effajta szándék – emlékeztet Asbóth. Sajat konzervatív szemléletének lényegét e vonatkozásban is összefoglalja, kijelentve, hogy a konzervativizmus nem „a hátramenés” politikája, hanem azé a felfogásé, amely mindent alárendel „a magyar állam consolidatiojának”.²⁰ A *Magyar Conservatív Politikában* úgy fogalmazza meg ugyanezt a gondolatot, hogy olyan „közigazgatási gépezetre” van szükség, amelyet „egy eszme, a magyar állam eszméje” szolgálatába lehet állítani.²¹ Takács Albert joggal jegyzi meg, hogy vannak eszmék, amelyek csak a konzervatív gondolkodásban alakulhatnak ki – Asbóth számára a magyar állam eszméje természetes módon fakadt konzervativizmusából.²² Sokatmondó, hogy a „régí municipalismus” visszaszorításáért folytatott küzdelmet az „egységes állameszméért” vívott harcnak nevezi.²³ Ez a meggyőződése szorosan összekapcsolódott a dualista rendszer következetes, egész életében képviselt védelmével, mert a magyar érdekekkel ellentétesnek találta a radikális függetlenségpártiak azon „kossuthista” érvelését, miszerint ’67 után a vármegyék maradtak a nemzeti szuverenitás utolsó bástyái.

De nem járna-e mégis nagy veszélyekkel a központosítás, a vármegyék erejének a megtörése? Sokan vannak, ismeri el Asbóth, akik az általa fentebb megjelölt három célt elviekben készséggel elfogadják, ám arra mégsem hajlandók, hogy „a helyhatósági autonómiának ősi intézményeiről” lemondjanak. Az ő válasza erre az, hogy nála senki sem lehet az önkormányzat eszméjének nagyobb barátja. Sőt, arra is kész, hogy a három említett cél mellé az autonómia védelmét negyediként felvegye.²⁴ Azoknak pedig, akik nagyon félnek attól, hogy a közigazgatás átalakítása nyomán a központi hatalom túlságosan megerősödik, a figyelmébe ajánlja a parlamentarizmus működését. „A biztosítékot a parlamentben és a miniszteri felelősségben találjuk” – olvashatjuk megnyugtatóra szánt szavait. Ezek világosan tükrözik, hogy Asbóth konzervativizmusa a jogállam elfogadására épült, és nem zárkózott el a hatalom korlátozásától. A politikai intézményrendszer liberális alapjai szervesen integrálódtak a magyar államot középpontba állító konzervativizmusába. Az államhatalom egységének elvét nem látta ellentétesnek

¹⁹ TAKÁCS 2013a: 14.

²⁰ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 17.

²¹ ASBÓTH 1875: 77.

²² TAKÁCS 2024: 30.

²³ A reform előzményei, in ASBÓTH 1891: 6.

²⁴ Az autonómia, in ASBÓTH 1891: 22.

a hatalommegosztás elvével, amelyet Takács Albert „*par excellence* konzervatív eszmének” nevez.²⁵ Amíg persze ezek az intézményi eszközök nem álltak a rendelkezésünkre, fűzi hozzá Asbóth, addig valóban volt értelme annak, hogy a kormánytól megtagadjuk „a kormányzásra szükséges hatalmat, jöllehet ez akkor is visszasság lehetett”. De ’67 után ennek már nincs értelme – folytatja. Mert ha olyan hatalmat tételezünk fel, amely a parlament működését megghiúsítaná, „ez bizonyára nem respektálná a megyék mostani jogait sem és azokban akadályt nem találna.”²⁶

Ám a kérdésnek van egy másik dimenziója is. A régi rendszer nemcsak „a magyar állam lételét” veszélyezteti, figyelmeztet Asbóth, hanem az önkormányzat tényleges működését is megbénítja. S ne legyenek illúzióink, fejt ki: akik a kiegyezést követően is a megyék csorbíthatlan jogköre mellett állnak ki, azok valójában a „*clique*-hatalomhoz” ragaszkodnak. „A helyi érdekek ápolása csak hazugság, az önkormányzat csak *fictio* a mostani állapotban” – hangsúlyozza. A jelenlegi rendszerben hiába panaszkodunk tisztviselőink ellen – „a vizsgálat és eredménye úgy vész el, mint homokban a patak”. De legyenek egyszer csak a kormány alkalmazottai a tisztviselők, ez nem fog menni! Azonnal a kormány és a közönség kettős ellenőrzése alá kerülnek. Az új rendszerben viszont szerinte bővíteni lehetne a megyei közgyűlés politikai véleménynyilvánításra vonatkozó jogait: e testület „a törvények és a localis érdekek határain belül határozhatna és statutumokat hozhatna, mert nem vagyunk barátai a bureaucraticus kaptafának és mindenütt érvényesíteni akarjuk a helyi viszonyokat, amelyeket legjobban képviselend a közgyűlés.”²⁷ Állítását konzervativizmusa hitelesíti, hiszen ez olyan eszmerendszer, amely valóban nem híve az etatista centralizációnak.

Az önkormányzat tisztviselői karának nemzetiségpolitikai vetületéről Asbóth többet mond a *Magyar Conservativ Politikában*, mint a *Magyar Politika* hasábjain. A régi vármegyei igazgatás és az új, 1868-as nemzetiségi törvény összekapcsolódása szerinte igen veszélyes helyzetet teremtett az államigazgatásban. „A nemzetiségi egyenjogúság elve együttvéve a megyei autonómia elvével nemzetiségi rongyokra szakította az országot” – olvashatjuk sommás véleményét.²⁸ E helyzet következményeképp Magyarország megyéinek többségében már szinte törvénysértésnek számít magyar főispánt kinevezni, panaszolja; „mindenesetre törvényes előnye” van a nem magyarnak az ily megyékben, és a magyar a törvényes magyar

²⁵ TAKÁCS 2024: 30. Takács figyelmeztet a hatalommegosztás és a hatalmi ágak technikai elválasztásának különbségére.

²⁶ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 18–19.

²⁷ Az autonómia, in ASBÓTH 1891: 25.

²⁸ ASBÓTH 1875: 75.

államhatalomnál talál a legkevésbé védelmet. A nemzetiségi megyékben a magyar államhatalom „lába alól a gyékényt teljesen elhúzták”.²⁹ Számos körzetben a magyar állam érdekei így annak nyílt ellenségeire vannak bízva – állítja. Asbóth megítélése szerint ez a helyzet perspektivikusan a nemzetiségeknek sem jó, mert a Kárpát-medencében egyedül az államalkotó magyarság képes az ő biztonságot is garantálni. E felfogásának gyökereit egészen Kemény Zsigmondig vezethetjük vissza, aki *Még egy szó a forradalom után* című nevezetes írásában (1851) kifejtette: a magyar politikai nemzetnek a történeti alkotmányra támaszkodó fogalma lehetővé tette, hogy a magyar államnak a nem magyar etnikumúak is a részeseivé váljanak.³⁰

A NÉPNEVELÉSI FUNKCIÓ ÉS A „CULTURÁLLAM”

Asbóth szót emelt a közigazgatási bíraskodás fontossága mellett is. 1875 áprilisában publikált cikkében kifejtette: az országgyűlés megfelelő szerv ugyan „az ország nagy jogainak megóvására”, de az egyes polgárok csak akkor érezhetik úgy, hogy „jogállamban, rendezett államban” élnek, ha egyedi eseteikben is számíthatnak a jogbiztonságra. Saját kora Magyarországon azonban „nincs a közigazgatásnak olyan köre, melynek csak legtágabb körvonalaira nézve is rendszeres szabályzatokkal dicsekedhetnénk”.³¹ S akiket sérelem ér az önkényes jogalkalmazás miatt, aligha fordulhatnak panaszukkal a minisztériumokhoz. „Óhajtjuk, és a nálunk uralkodó anarchiával szemben óhajtunk, hogy a közigazgatás nálunk is jogi alapokra fektetessék, és mivel ezt óhajtjuk, óhajtunk a közigazgatási törvénykezés szervezését is” – így összegzi a jeles gondolkodó a kívánságát.³² Asbóth a közigazgatási bíróság gondolatának egyik szellemi úttörője volt, idézett cikke után két évvel, 1877-ben Concha Győző publikált erről egy tanulmányt, de a Közigazgatási Bíróságot csak 1896-ban hozták létre.³³

A közigazgatás reformjáról szólva Asbóth egy ritkán említett funkcióra is felhívja a figyelmet, a „népnevelési hivatásra”. Történelmünk későbbi korszakaira nézve is érvényes figyelmeztetésként állapítja meg: „Sokan voltak s vannak elegenden ma is, a kik azt akarták, hogy a culturállamot játsszuk a helyett, hogy culturállammá

²⁹ ASBÓTH 1875: 77.

³⁰ KEMÉNY 1982b: 531–532.

³¹ Közigazgatási bíróság, in ASBÓTH 1891: 26.

³² Közigazgatási bíróság, in ASBÓTH 1891: 28.

³³ HALÁSZ–SCHWEITZER 2019: 170. Concha említett műve: CONCHA 1877.

lenni igyekeznénk.”³⁴ Nem elég csak a gyerekeket iskolába járatni, írja, a népet is nevelni kell. Ami pedig a közigazgatás nélkül a népnevelés érdekében történik, „az csak fél munka”. A közigazgatás biztosítja a valódi népnevelést, mert az „szakadatlan gondolkodó munka, nemcsak dilettantizmus, hanem szakértelem, nem cliquek gazdálkodása, hanem az állam gondviselése, nem confusio és anarchia, hanem a rendnek erőskező öre és terjesztője [...] amely példa és serkentés által szoktat következetes, rendes munkához, polgárosodott élethez és így teremt kulturát”.³⁵ Egy kormányzat értékelésében ezért a legfontosabb szempont az, hogy miként kezeli a közigazgatást – vonja le konklúzióját.

Hogy milyen a jó közigazgatás? Asbóth felfogását talán alábbi sorai tükrözik a legtömörebben: „Követelménye az önkormányzatnak, hogy a localis ügyek localis befolyás alatt döntsenek el; de hogy az állami közigazgatás ügyei localis befolyás alá adassanak, nem önkormányzat, hanem confusio.”³⁶ Szerinte a dualista korszak közigazgatási szervezete egyrészt nem volt képes eleget tenni a vele szemben jogosan támasztott igényeknek, vagyis nem ment elég messzire ott, ahol erre szükség lett volna, másrészt viszont feleslegesen „bontotta meg az autonómiát” ott, ahol erre egyáltalán nem mutatkozott szükség. A konzervativizmustól elválaszthatatlan az arányok és a mértékek tiszteletben tartása – Asbóth ezt ösztönösen érezte, és politikai gondolkodásának is egyik vezérelveként kezelte.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- ASBÓTH János (1875): *Magyar conservatív politika*. Budapest: Légrády Testvérek.
- ASBÓTH János (1891): *A közigazgatási reform: Visszapillantás az államosítási eszme fejlődésére*. Budapest: Franklin-Társulat.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest: Athenaeum.
- DESSEWFFY Aurél (1841): *X.Y.Z. könyv*. Pest: Trattner-Károlyi. [Reprint: Budapest: Dialóg Campus, 2014.]
- EGEDY Gergely (2022a): Konzervativizmusunk megalapozása. In BOTOS Máté – FEKETE Balázs (szerk.): *A megőrzés parancsa: Mai magyar konzervatív szerzők esszéi meghatározó könyvekről*. Budapest: MCC Press, 71–80.
- EGEDY Gergely (2022b): Asbóth János programja: Az Andrassy-rendszer konzervatív bírálata. *Kommentár*, 2022/1, 136–145.
- GRATZ Gusztáv (1934): *A dualizmus kora: Magyarország története 1867–1918*. Budapest: Magyar Szemle Társaság.

³⁴ A közigazgatás népnevelési hivatása, in ASBÓTH 1891: 31.

³⁵ A közigazgatás népnevelési hivatása, in ASBÓTH 1891: 33–34.

³⁶ A nemzeti szempont és a közigazgatási érdek, in ASBÓTH 1891: 20.

- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2019): A magyar alkotmányfejlődés a polgári kortól napjainkig. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg Campus, 167–194.
- KEMÉNY Zsigmond (1982a): Forradalom után. In KEMÉNY Zsigmond: *Változatok a történelemre*. Budapest: Szépirodalmi, 181–374.
- KEMÉNY Zsigmond (1982b): Még egy szó a forradalom után. In KEMÉNY Zsigmond: *Változatok a történelemre*. Budapest: Szépirodalmi, 375–562.
- STIPTA István (1995): A vármegyei szervezet átalakítása Tisza Kálmán miniszterelnöksége idején. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 46(5), 1–64.
- SZENTPÉTERI NAGY Richard (2024): A magyar konzervativizmus kezdetei. In SZENTPÉTERI NAGY Richard: *Tér avagy a konzervatív távlat*. Budapest: Oriold és Társai, 31–50.
- TAKÁCS Albert (2013a): A közigazgatás eszméje és fogalma. TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest: NKTK, 11–28.
- TAKÁCS Albert (2013b): A közigazgatás feladatai. In TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest: NKTK, 29–52.
- TAKÁCS Albert (2024): Az elegáns gondolkodás. In HALÁSZ Iván – KAISER Tamás (szerk.): *Állam – civilizáció – eszme: Ünnepi tanulmányok a 70 éves Egedy Gergely tiszteletére*. Budapest: Ludovika, 11–36. Online: https://doi.org/10.36250/01183_01



Gárdos-Orosz Fruzsina

TAKÁCS ALBERT(NEK)
AZ ALKOTMÁNYOZÁSRÓL

Kedves Albert! Az alkotmányozás témakörét jelöltem meg születésnap írásom tárgyaként, mert személyes találkozásunk első mérföldköve az amerikai alkotmányozásról írt tanulmányod volt, ahol Te a szerzői és én a szerkesztői szerepben folytattunk elmélyült beszélgetést az alkotmányozásról. (Ez még azelőtt volt, hogy szobatársak lettünk volna az NKE Oktatási épülete negyedik emeletén, és azután, hogy réges-régen sikertelenül jelentkeztem Hozzád az Állig. főiskola alkotmányjog tanszékére.)

EREDMÉNYEID EGY MESTERSÉGES
INTELLIGENCIA (CHATGPT) SZERINT
(SZÜLETÉSNAPI VÁLOGATÁS)

Takács Albert magyar jogász, egyetemi tanár jelentős munkásságot fejtett ki az alkotmányozás kutatása területén. Kutatásai és publikációi mélyreható elemzéseket nyújtanak az alkotmányozás elméleti és gyakorlati kérdéseiről, különös tekintettel az amerikai alkotmány születésére és annak politikai filozófiai alapjaira. Az *A föderalista értekezések alkotmányelmélete és az amerikai alkotmány születése* című tanulmányában Takács az Egyesült Államok alkotmányának létrejöttét és annak elméleti hátterét vizsgálja. Elemzi a föderalista írásokat, amelyek az alkotmány elfogadását támogató érveket tartalmazzák, és bemutatja, hogyan járultak hozzá ezek az értekezések az amerikai alkotmányos rend kialakulásához. Kiemeli a hatalommegosztás és az egyensúly fontosságát, valamint az alkotmány stabilitásának és rugalmasságának jelentőségét.

Egy másik jelentős munkájában, *Az amerikai alkotmány politikai filozófiája és jogelmélete* című tanulmányában Takács az amerikai alkotmány politikai és jogelméleti alapjait tárja fel. Részletesen elemzi az alkotmány mögött húzódó filozófiai eszméket és azok hatását az alkotmányos berendezkedésre. Különös

figyelmet fordít az emberi jogok és a kormányzati hatalom közötti egyensúly kérdésére, valamint az alkotmány értelmezésének különböző megközelítéseire.

Elemzései rávilágítanak az alkotmányos rendszerek mögött meghúzódó elvek és értékek fontosságára, valamint az alkotmányok szerepére a demokratikus társadalmak működésében. Kiemeli, hogy az alkotmány nem akármilyen szöveg, hanem az emberi gondolkodás és kultúra bizonyos elemeinek megtestesülése. Nem lehet elvonatkoztatva szemlélni a múlt lezárt tényeitől vagy a jövő nyitott lehetőségeitől.

A tanulmány hangsúlyozza az amerikai alkotmány rendkívüli jellegét, amely egyedülálló módon kapcsolódik a politikai gondolkodás hosszú hagyományaihoz, és kivételes elméleti élességet mutat. Ennek megnyilvánulásai a *Federalist Papers* (A föderalista iratok), amelyek az alkotmány legmagasabb szintű kommentárjainak tekinthetők, mivel nemcsak az alkotmány írott betűit, hanem az amerikai alkotmány szellemét vizsgálják.

Takács rámutat arra, hogy az alkotmány szellemének megértése nélkül lehetetlen alkotmányosan gondolkodni vagy cselekedni; ilyenkor az ember csak a hatalom technokratájaként viselkedik. A *Federalist Papers* szerzői – Hamilton, Madison és Jay – biztosak voltak abban, hogy egyetlen politikai közösség sem maradhat fenn hatalom nélkül, de azt is világosan megértették, hogy minden hatalmat alkotmányos eszközökkel és személyes ambíciókkal kell korlátozni.

Takács Albert *A föderalista értekezések alkotmányelmélete és az amerikai alkotmány születése* című tanulmányában az amerikai alkotmányozás folyamatát és annak elméleti alapjait vizsgálja. Elemzi a *Federalist Papers* című írásokat, amelyek az alkotmány elfogadását támogató érveket tartalmazzák, és bemutatja, hogyan járultak hozzá ezek az értekezések az amerikai alkotmányos rend kialakulásához.

Takács hangsúlyozza, hogy az amerikai alkotmány nem csupán jogi dokumentum, hanem a politikai gondolkodás és a filozófiai eszmék megtestesülése is. Rámutat arra, hogy az alkotmányozás során a föderalista szerzők mélyrehatóan foglalkoztak az emberi természet, a kormányzati struktúrák és a politikai stabilitás kérdéseivel. Takács szerint az alkotmányozás ezen megközelítése hozzájárult azon rendszer kialakításához, amely képes volt egyensúlyt teremteni a különböző hatalmi ágak között, biztosítva ezzel a szabadság és a rend közötti harmóniát.

Összességében Takács Albert úgy látja, hogy az amerikai alkotmányozás folyamata és a föderalista értekezésekben megfogalmazott elvek példaértékűek, mivel sikeresen ötvözték a politikai filozófiai gondolkodás segítségével meghatározható politikai törekvéseket a gyakorlati kormányzati megoldásokkal, időtálló alkotmányos rendszert hozva létre. Ez a megközelítés lehetővé teszi számára, hogy az alkotmányozás folyamatát mélyebb összefüggéseiben vizsgálja. Az amerikai

alkotmányozás azért érdeklő, mivel az egyedülálló módon kapcsolódik a politikai gondolkodás hosszú hagyományaihoz, és kivételes elméleti tisztaságot mutat.

TAKÁCS ALBERT AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYOZÁSRÓL

Alább azt vizsgálom meg, hogy Takács Albert (Albert) *A föderalista értekezések alkotmányelmélete és az amerikai alkotmány születése*¹ című, szerkesztésében megjelent tanulmányában hogyan látja és értékeli az amerikai alkotmányozást, illetve az alkotmányozás természetét és jelentőségét.

Bár Albert szembeállítja Crossmann és Lukacs megközelítését az amerikai alkotmányozásról, Crossmann igazsága mellett érvel. Szeretne kevésbé hinni annak a megközelítésnek, amely szerint az alkotmány egyfajta középkorias gondolkodást tükröző *novus ordo seclorum*,² inkább amellet érvel, hogy „az angol kormányzati rendszer eszméi jelentős hatást gyakoroltak [rá], melynek révén Amerika elérte az értelmes emberiség méltóságának teljességét”.³ Albert kiemeli, hogy az amerikai alkotmány kétségtelenül szimbólummá vált, és az amerikai identitás részét képezi. Ezt támasztja alá az is, hogy ma már az USA alkotmányának számtalan zsebkönyve létezik, ezek a kis méretű alkotmányok szimbolizálják az amerikaiak számára jogait.

Albert hangsúlyozza, hogy fontosak az érzelmek az alkotmányok kialakításában, elfogadásában, megtartásában, érvényesítésében, jelentősége van így annak is, hogy az amerikaiak számára az alkotmányellenes magatartás már-már szentségtörésnek minősül. Hivatkozik Sajó András alkotmányos érzelmekről írott monográfiájára⁴ is annak alátámasztására, hogy bár az alkotmányozás sokszor szabályellenes módon történt a történelem folyamán, így volt ez az uralkodó értelmezések szerint az amerikai alkotmány esetében is, e megállapodások legitimitását ez kevésbé befolyásolta. Albertet ennél fogva érdekli e legitimitás természete, amelyet a *ius* és a *non ius* határán képzel el, a jogi és a szociológiai tényezők együttes értelmezésével feltárható módon.

Albert elemzése sem oldja fel azt a legitimitással kapcsolatos dilemmát, amely bár nem engedi el a legalitás követelményét, valójában szociológiai tényezők köti az alkotmány érvényesülését, amely akkor is érvényessé teheti azt a jog számára, ha az törvénytelenül jött létre. Albert – Takács Péter munkájára is támaszkodva –

¹ TAKÁCS 2014: 13–48.

² LUKACS 2002: 232 skk.

³ CROSSMAN 1969: 97, 100.

⁴ SAJÓ 2011.

kiemeli, hogy épp a legitimitás furcsa természetéből adódóan egy alkotmány legitimitását csak fokozati skálán tudjuk elhelyezni, a legitimitás kérdéseire a legtöbb esetben nem adható egyértelmű igen-nem válasz.⁵

Az amerikai alkotmányozás kapcsán Albert megjegyzi azt a ma szintén nagyon fontossá váló tény, hogy a kortárs írások tanúsága szerint Philadelphiában a küldötteket racionális módon választották ki aszerint, hogy kiket tartott nagyra a közösség, kikben bíztak, és nem aszerint történt a választás, hogy kiket szerettek.⁶ Ezt a megfigyelést érdekes összevetni azzal a legfrissebb kutatással, amely a karizma, illetve a sárm szerepét vizsgálja a politikai vezetők kiválasztásában 2024-ben, és amellet érvel, hogy ma már a sármnak nagyobb szerepe van, mint a karizmának.⁷

A legalitás–legitimitás kérdéskörében Albert *Madison* megközelítését emeli ki *A föderalista* című könyvből, amely szerint a konföderációt reformokkal nem lehetett megfelelő kormányzattá átformálni, így azt fel kellett váltani a föderáció rendszerével.⁸ Ezt szavazta meg végül az 55 küldött döntő része. Madison igazolásának döntő eleme viszont az az érv, hogy a nép akkor változtatja meg az alkotmányt, amikor akarja, ezért semmilyen problémát nem jelent külön felhatalmazás nélkül új alkotmányon dolgozni, ha végül majd a néphez fordulnak.⁹

Az amerikai alkotmányozás tanulmányozása és oktatása a magyar alkotmányjogi oktatás része, amelyben jól használhatók Takács Albert írásai. Nemcsak tankönyveinkben teszünk említést az amerikai alkotmányfejlődésről, hanem – ahogy arra Albert is rámutat – az Európai Unió alkotmányos gondolkozásának is részévé vált ez a megközelítés az uralkodó európai alkotmányos hagyományok mellett.¹⁰

Az amerikai alkotmányozásról való gondolkozás nehézsége azonban az, hogy a hatalomtechnikai funkción túl az alkotmány kulturális jelenségként is élő, ahogy Albert hangsúlyozza. „Nem kevesebbről van szó, mint arról, hogy aki az alkotmányos rendet tiszteli és akarja, annak az alkotmányos rend *feltételeit* is tisztelni és akarni kell.”¹¹

Albert emellett a történetiség, a jogi emlékezet fontosságát is kiemeli az alkotmányozás és az alkotmányos működés kapcsán.

⁵ TAKÁCS 2011: 58.

⁶ TAKÁCS 2014: 22.

⁷ SONNEVEND 2024.

⁸ HAMILTON–MADISON–JAY 1998: 292 sk.

⁹ WOOD 1998: 532 sk; TAKÁCS 2024: 22.

¹⁰ SCHÜTZE 2012: 49 skk.

¹¹ TAKÁCS 2014: 15.

Az amerikai politikai és alkotmányos gondolkodás nyilvánvalóan nem 1787-ben kezdődött. Az alkotmányozás menete, az alkotmánylevél megszavazása és a megerősítés érdekében megfogalmazott magyarázat és kommentár *A föderalista* értekezéseiben akkora ismeretet és tudást halmozott fel a hely és az idő szellemi áramlatairól, sorsformáló értékeiről, gondolkodási és cselekvési formáiról, hogy az esszékből az alkotmányozást jellemző *emberkép* és *világfelfogás* bontakozik ki. Az alkotmányozók úgy vélték, hogy a zsarnokság a gondolkodást mindig „a hitvány tudatlanság és a béna félénkség”¹² állapotába kényszerítette. A szabadságot és a hozzá szükséges érzelmet a tudás, a műveltség és megfontoltság szilárdítja meg.¹³

Takács Albert hiteles az alkotmányozás témájában, éppen azért, mert érezzük mondanivalója mögött a szabadságszeretetet, az ahhoz szükséges érzelmet, a tudást, a műveltséget és a kutató életpályán más jogi hivatásokhoz képest talán elkerülhetetlen megfontoltságot. Albert a tudományt is szenvedélyesen műveli, és írásain áttűnik, hogy hisz az alkotmányosság eszméjében, a köztársaságban, és ennek értékességéről másokat is meg szeretne győzni érzelmes érveléssel, logikus értelmezéssel.

Kutatói sokoldalúságát tükrözi terjedelmes publikációs jegyzéke, amelyet azért érdemes böngészni (és persze elolvasni a rajta szereplő műveket), mert kitűnik belőle Albert komplex jogi, filozófiai, bölcsészeti-, illetve társadalomtudományi megközelítése: az alkotmányozás kérdéskörét egy személyben olyan komplexitással igyekszik körüljárni, mintha kutatócsoportot működtetne könyvtárában.¹⁴

Takács Albert konklúziója, Hamilton szavaival, hogy „a társadalom vagy az állam érdekeit általános törvényekkel kiegyensúlyozni oly nehéz feladat”, hogy „e munkában sokak bölcsességét kell egyesíteni; csak a tapasztalat irányíthatja, s csak az idő fejlesztheti tökélyre; az első próbálkozásoknál elkerülhetetlen hibákat csupán a kellemetlenségek megtapasztalása korrigálhatja.”¹⁵

¹² ADAMS 1997: 5.

¹³ TAKÁCS 2014: 15.

¹⁴ Például H. ADAMS 1986; J. ADAMS 1997; Arisztotelész 1969; BEARD 1988; BÉKÉS 2008; BLACKSTONE 1979; BOROS 2009; BRAGYOVA 1994; BURKE 1990; 2008; CICERO 1984; CROSSMAN 1969; DAHL 1967; DWORKIN 1996; EGEDY 2008; FREUD 1982; HABERMAS 2012; és mások.

¹⁵ HAMILTON–MADISON–JAY 1998: 629; TAKÁCS 1994: 48.

A MAGYAR ALKOTMÁNYOZÁS
AZ AMERIKAI ALKOTMÁNYOZÁS TÜKRÉBEN

Ehhez képest a magyar alkotmányozást és alkotmánymódosításokat vizsgáló tanulmányomban az alábbi konklúziót tudtam levonni az alkotmányváltozások kapcsán.¹⁶

A magyar Alaptörvénynek a többségi politikai napirendhez való alkalmazkodása az elmúlt években nagyon intenzív, az alkotmányos rendelkezések kevéssé időtállóak.¹⁷ Ebben a konstrukcióban az alkotmány stabilitása alacsony. Az alkotmány nagyon gyorsan és jelentősebb önvédelmi erő nélkül válaszol a politikai többség igényeire, az alkotmányozási eljárások garanciális természetű funkciójukat elvesztik. Az Alkotmánybíróság az az állami intézmény, amely végső soron érvényesíteni hivatott az alkotmány önvédelmi jellegét, de Magyarországon a módosítások felülvizsgálatára vonatkozó kísérletek, ha nem is voltak jelentéktelenek, végül sikertelenek maradtak. Az új Alaptörvényt a Fidesz–KDNP pártkoalíció kétharmados többsége fogadta el a parlamentben. Az elfogadott módosításokat – ha a szavazatok számát vizsgáljuk – szinte minden esetben csak a kormánytöbbség szavazta meg, tehát nem volt politikai konszenzus az alkotmányos rend megváltoztatásáról. Ami az elfogadott és el nem fogadott módosító javaslatok jellegét illeti, megfigyelhetjük, hogy az alkotmánymódosító javaslatok céljai között nincs olyan különbség, amely megmagyarázná, hogy az ellenzéki javaslatok miért nem kerültek tárgysorozatba, napirendre, miért nem vitatták meg azokat érdemben: a deliberációs garancia nem működött. Az Alkotmánybíróság gyakorlatának vizsgálata megmutatja, hogy 2010–2013 között az Alkotmánybíróság igyekezett az alkotmányosság öreként aktívan részt vállalni az új alkotmányos tartalom felülvizsgálatában, de ezt az időszakot követően nem találunk olyan esetet, amikor az Alkotmánybíróság kísérletet tett volna az új alkotmánymódosítás tartalmi felülvizsgálatára. Ez utóbbi jelenséget tekinthetjük az Alaptörvény negyedik módosítása következményének, hiszen az kimondta, hogy csak eljárási szempontú felülvizsgálatra van lehetőség, de ugyanígy a kezdeti konfliktusos időszak következményének is. Mindazonáltal 2016-ban, amikor az Alkotmánybíróság megalkotta az alkotmányos identitás fogalmát, ismét felvetődött, hogy a kvázi megváltoztathatatlan tartalom az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára vonatkozó hatáskört eredményezhet,

¹⁶ GÁRDOS-OROSZ 2022.

¹⁷ ERDŐS 2011; CSINK-FRÖHLICH 2013.

ámde itt már az Alaptörvény új értékei védelme érdekében. Magyarországon 2010 és 2024 között, amikor az alkotmány, az alkotmányosság számára külső kihívásként a kétharmados alkotmányozó és alkotmánymódosító parlamenti többség illiberális vagy populista alkotmányosság építésére irányuló akarata volt a legmarkánsabb, nagyon sokat és nagyon nagy mértékben változott az alkotmány. Az elfogadott alkotmányos változások egyoldalú kezdeményezésre történtek, és általában kizárólag a kétharmados parlamenti többség támogatta ezeket. A kisebbségben lévő parlamenti pártok vagy képviselők alkotmányváltoztatásra vonatkozó javaslatai sem a parlamenti vita során, sem az alkotmányjogi diskurzusban nem kaptak nagyobb teret, és ezek tematizálni sem tudták az alkotmányról szóló diskurzust. Jól működő alkotmányos demokráciában az állam kormányzása az alkotmány korlátai között lehetséges. Az alkotmány az egész politikai közösség és a normatív jogrend alapidokumentuma. Magyarországon az alkotmányos rendet, az Alaptörvényt a 2010–2024 közötti időszakban a kormánytöbbség lényegében egyoldalúan alakította; más politikai pártok, illetve más alkotmányos intézmények a végső tartalom kialakítása szempontjából érzékelhető hatású közreműködése nélkül.¹⁸

KONKLÚZIÓ

Azok az alkotmányos elvek, amelyekre írásaidban rámutatsz, Albert, az a gondolkozás az alkotmányozásról, alkotmánymódosításról, az alkotmány értékeiről, stabilitásáról, az a példa, amelyet az amerikai alkotmányozás idealizáló megközelítésével közvetítasz számunkra, mindenképpen az olyan alkotmányos hagyomány őrzése, amelyre mindnyájan büszkék vagyunk. Így van ez akkor is, ha ez most Magyarországon háttérbe szorul.

Az amerikai alkotmányozás során volt élő elképzelés a hatalommegosztásról, az ambíciók ütköztetéséről, az érdekek kiegyensúlyozásáról, a kiegyenlített pozíciókból kormányzásról, a parlamenti munka és az ellenőrzés szükségességéről. A megvalósítás persze nagy és hosszú távú feladat, de az első az elvekben való egyetértés és a kompromisszum. Az amerikai alkotmányozás azt mutatja, hogy a megegyezés nem lehetetlen, megfelelő körülmények és hozzáállás mellett lehetséges az önkorlátozás kereteinek szükségszerű megteremtése a jog ereje által, amely mögött az állam kényszerítő hatalma áll. Bár Albert, már nem vagy igazságügyi miniszter, sem ombudsman, reméljük, hogy egyszer sikerülni fog az

¹⁸ GÁRDOS-OROSZ 2022: 222–223.

alkotmányt úgy alakítani és érvényesíteni Magyarországon is, hogy az betöltse az általad és az amerikai alapító atyák által megfogalmazott eredeti funkciókat.

„Az amerikai alkotmányozás tanulsága, hogy az eszméknek determináló hatásai és következményei is vannak, az események nem függetlenek attól, ahogy gondolkodunk róluk” – írod. Szerencsésnek tartom magam, hogy írásaiddal találkozhattam a doktori munkám során, majd hogy személyesen is megismerkedhettünk, mert mindig élesen és jó stílusban világítasz rá az alkotmányosság számos sarokpontjára. Most együtt dolgozunk egy projektben, a Schweitzer Gábor és Sente Zoltán vezette *A történeti alkotmány egykor és ma* címűben, és remélem, hogy még sok hasonló közös munkában lesz részem a következő évtizedekben. Boldog születésnapot!

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- ADAMS, Henry (1986): *Thomas Jefferson első elnöksége, 1801–1805: Fejezetek az Amerikai Egyesült Államok történetéből*. Ford. Pap Mária, Kiskun Farkas László, Rakovszky Zsuzsa. Budapest: Európa.
- ADAMS, John (1997): Értekezés a kánonjogról és a feudális jogról. In LÉVAI Csaba (szerk.): *Új rend egy új világban: Dokumentumok az amerikai politikai gondolkodás korai történetéhez*. Ford. Lévai Csaba. Debrecen: Multiplex Média – Debrecen University Press, 3–24.
- Arisztotelész (1969): *Politika*. Ford. Szabó Miklós. Budapest: Gondolat.
- BEARD, Charles A. (1988): *Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése*. Ford. Hahner Péter. Budapest: Európa.
- BÉKÉS Márton (2008): *Amerikai neokonzervativizmus: Egy kisiklott ellenforradalom*. Budapest: Századvég.
- BLACKSTONE, William (1979): *Commentaries on the Laws of England III: A Facsimile of the First Edition of 1765–1769*. Chicago–London: University of Chicago Press. Online: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226163130.001.0001>
- BOROS János (2009): *A demokrácia antropológiája. Tanulmányok*. Pécs: Jelenkor.
- BRAGYÓVA András (1994): *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest: KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- BURKE, Edmund (1990): *Töprengések a francia forradalomról*. Ford. Kontler László. Budapest: Atlantisz.
- BURKE, Edmund (2008): *Filozófiai vizsgálódás a fenségesről és a szépről való ideáink eredetét illetően*. Ford. Fogarasi György. Budapest: Magvető.
- CICERO, Marcus Tullius (1984): *De re publica*. In CICERO, Marcus Tullius: *Staatstheoretische Schriften: Lateinisch und deutsch*. Ford. Konrat Ziegler. Berlin: Akademie-Verlag.
- CROSSMAN, R. H. S. (1969): *Government and the Governed: A History of Political Ideas and Political Practice*. London: Chatto & Windus.

- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2013): A régiék óvatossága: Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/1. Online: <https://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-1-csl-fj.pdf>
- DAHL, Robert A. (1967): *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally & Co.
- DWORKIN, Ronald (1996): *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. New York: Oxford University Press.
- EGEDY Gergely (2008): Az amerikai konzervativizmus gyökerei: „A föderalista” és John Adams. *Magyar Szemle*, 17(1–2), 18–40. Online: https://epa.oszk.hu/03900/03940/00160/pdf/EPA03940_mszemle_2008_01-02-018-040.pdf
- ERDŐS Csaba (2011): Az alkotmány stabilitásának aktuális kérdései. *Diskurzus*, 1(1), 54–62.
- FREUD, Sigmund (1982): Rossz közérzet a kultúrában. In FREUD, Sigmund: *Esszék*. Ford. Bart István, V. Binét Ágnes, Vikár György, Linczenyi Adorján. Budapest: Gondolat, 327–406.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2022): Alkotmányozás, alkotmánymódosítások és azok alkotmányossági felülvizsgálata Magyarországon 2010 és 2020 között: Miért változik az alkotmány és kinek van ebbe beleszólása? In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája, 2010–2020*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – ORAC, 196–222.
- HABERMAS, Jürgen (2012): *Esszé Európa alkotmányáról*. Ford. Papp Zoltán. Budapest: Atlantisz.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1998): *A föderalista: Értekezések az amerikai alkotmányról*. Ford. Balabán Péter. Budapest: Európa.
- LUKACS, John (2002): *Az Egyesült Államok 20. századi története*. Ford. Zala Tamás. Budapest: Európa.
- SAJÓ András (2011): *Constitutional Sentiments*. New Haven, CT – London: Yale University Press.
- SCHÜTZE, Robert (2012): *European Constitutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139031769>
- SCRUTON, Roger (1995): *Mi a konzervativizmus? Válogatott esszék*. Ford. Jónás Csaba. Budapest: Osiris.
- SONNEVEND, Julia (2024): *Charm: How Magnetic Personalities Shape Global Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Online: <https://doi.org/10.1515/9780691230344>
- TAKÁCS Albert (2014): *A föderalista értekezések alkotmányelmélete és az amerikai alkotmány születése*. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest: NKE KTK, 13–47.
- TAKÁCS Péter (2011): Az alkotmány legitimitása. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2(1), 58–65.
- WOOD, Gordon S. (1995): A demokrácia és az amerikai forradalom. In DUNN, John (szerk.): *A demokrácia: Befejezetlen utazás, Kr. e. 508 – Kr. u. 1993*. Ford. Hidas Zoltán, Lorsch Katalin, Simó György. Budapest: Akadémiai, 143–164.
- WOOD, Gordon S. (1998): *The Creation of the American Republic, 1776–1787*. Chapel Hill, NC – London: UNC Press.



Halász Iván

A MONARCHIKUS ELEMEEK
UTÓÉLETE A KÖZÉP-EURÓPAI
KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI TISZTSÉGEKBEN

BEVEZETÉS

Egyed István, a neves polgári kori magyar közjogász 1943-ban a következőképpen foglalta össze a monarchia és a köztársaság közötti különbséget:¹

Ha az állam fejét időközönként megújulva az állampolgárok közül választják: köztársasági államformáról beszélünk; ha pedig e tiszt meghatározott családban, meghatározott rend szerint száll át és életfogytiglan tart: monarchiáról. Közbeeső államforma a választási monarchia, amelyben az államfőt meghatározott család tagjai közül választják; továbbá az olyan köztársaság, amelyben az államfői tiszt (pl. vezérség, kormányzóság) életfogytiglan tart. A köztársasági államforma előnye, hogy lehetővé teszi az állampolgárok közül az arra legalkalmasabbnak az állam élére állítását; viszont hátránya az államvezetés nagyobb bizonytalansága, a választással járó megrázkódás és gyakran az államfői tekintély kisebb volta. Az államfői hatalom lehet abszolút és alkotmányos a szerint, amint az állami hatalom egyedül az államfőt illeti, vagy meg van osztva a nemzettel. Az alkotmányosság független az államformától, a monarchikus állam lehet adott esetben demokratikusabb a köztársaságnál.²

Ezzel az államformakérdés jelentőségét megkérdőjelező véleménnyel a régi magyar közjogász professzor egyáltalán nem volt egyedül. Maga Habsburg Ottó trónörökös, majd EP-képviselő is jóval később egy tévéinterjúban úgy nyilatkozott,

¹ A tanulmány az OTKA K 143008 sz., *Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma* című, valamint az ELKH Titkárság/HUN-REN Magyar Kutatási Hálózat KSZF-13/2024. sz., *Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma* című kutatása keretében készült.

² EGYED 1943/2016: 197.

hogy az államforma önmagában nem sokat számít, hanem „az állam tartalma az, ami számít, azt kell szolgálnunk”.³

Az írásos dokumentumokkal alátámasztott történelem nagyobbik részében a monarchikus államforma volt a meghatározó. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a választott tisztségekre, az időben korlátozott megbízatási időre (mandátumra) és a hatalommegosztás változatos formáira épülő köztársasági államforma teljesen ismeretlen lett volna a távoli múltban. Nemcsak a szabad rómaiak éltek egy ideig köztársasági rendszerben, hanem ilyen megoldások léteztek korábban a különböző görög városállamokban, illetve – módosított formában – később a középkori itáliai államalakulatokban is.

Az Amerika felfedezésével született kora újkori Európában a monarchiák majdnem teljes dominanciája érvényesült. Az ókori római köztársaság és annak erényeinek emléke viszont alaposan beépült az európai humanista felvilágosított gondolkodásba, majd a 18. század végén nagy hatást gyakorolt az amerikai függetlenségi harcra és a nagy francia forradalomra. Mindez azonban még nem jelentette a köztársasági eszme európai győzelmét,⁴ hiszen az óvilágban csak az első világháború hozta meg az áttörést.⁵ Az 1918 után függetlenné vált államok közül Ausztria, Csehország, Észtország, Finnország, Lengyelország, Lettország, Litvánia és a „weimari” Németország választotta magának a köztársasági államformát. A második világháború után Dél-Európában is teret nyertek a köztársaságok, és ebben a térségben jelenleg már csak Spanyolország számít királyságnak.

A KÖZTÁRSASÁG SZIMBOLIKUS JELENTŐSÉGE A KÖZÉP-EURÓPAI ÁLLAMOKBAN

A két világháború közötti Magyarország kivételével a köztársasági államforma erős gyökereket eresztett Közép-Európában. Az egyetemes vagy inkább összeurópai trendeken kívül mindegyik, térségbeli államnak megvoltak ehhez a saját indokai.

Lengyelországban már a felosztások előtti lengyel–litván államot is tulajdonképpen köztársaságnak (*Rzeczpospolita*) hívták, ahol élethosszig tartó mandátummal választották az uralkodót. Ebben az esetben sokkal inkább nemesi köztársaságról volt szó, mintsem igazi monarchiáról, nem is beszélve annak

³ SIMONNÉ TIGELMANN 1989: 55. Idézi: FIZIKER 2021: 26.

⁴ Az amerikai kontinensen más volt a helyzet, mert ott a nagyobb államok között csak a 19. századi Brazília és Mexikó rendelkezett némi monarchikus múlttal.

⁵ Az első világháború előtt csak Franciaország, Portugália, San Marino és Svájc rendelkezett köztársasági államformával.

abszolutista válfajáról. A lengyel függetlenségi politikusok, akiknek jelentős része a centrista, a balközép, illetve a szocialista táborból érkezett, 1918-ban emiatt természetesnek vették a köztársaság újjáépítését.

Bár az első világháború alatti csehszlovák függetlenségi emigráció a kezdeti években még egyáltalán nem zárta ki a monarchikus berendezkedést, akár Romanov-házi királlyal, akár valamelyik észak-európai dinasztíával a trónon, az 1917-es fejlemények (mindenekelőtt a második orosz forradalom és az USA hadba lépése) arról győzték meg a csehszlovák politikusokat, hogy immáron a köztársasági államformáé a jövő.

Az 1918-ban egyfajta maradékelv alapján megszületett Osztrák Köztársaságban az államforma kérdése fontos szerepet játszott a világháborúban megbukott Habsburg birodalmiságtól való elrugaskodásban és az új, a győztes antantnak akkoriban jobban megfelelő demokratikus államiság megteremtésében. Ezt a folyamatot nagyban megkönnyítette az eseményeket leginkább irányító erős szociáldemokrata párt, amely érzelmileg nem kötődött különösebben a monarchia eszméjéhez, ahogyan a német–osztrák nacionalista csoportok sem kötődtek a Habsburg dinasztíához. A keresztényszocialista tábor pedig önmagában gyengének bizonyult a monarchia fenntartásához és a Habsburgok restaurációjához. Összességében azonban az osztrák elitek mindig is meglehetősen pragmatikusan viszonyultak az államforma kérdéséhez.⁶

Az 1919 utáni Magyarország ezzel szemben teljesen ellentétes pályát futott be. Itt a demokratikus és szocialista forradalmak leverése után éppen az 1918. november előtti rendszerrel való jogfolytonosság vállalása vált a politikai stabilizáció egyik legfőbb eszközévé. A kontinuitáselmélet ezenkívül teljesen összhangban volt a két világháború közötti Magyarország revizionista külpolitikájával is. Ennek megindokolásában a Szent István-i Szent Koronának és az azzal kapcsolatos Szent Korona-tannak fontos szerep jutott. Más kérdés, hogy különböző kül- és belpolitikai okok miatt Magyarországon sem mehetett végbe a teljes értékű monarchista restauráció, hiszen Horthy Miklós kormányzó mindvégig csak ideiglenes államfő maradt, és nem alapított új nemzeti dinasztíát.⁷

⁶ FIZIKER 2021: 25–26. A két világháború közötti Ausztriában egyébként két személy töltötte be a köztársasági elnöki pozíciót: Michael Hainisch (1920–1928) és Wilhelm Miklas (1928–1938). Előttük két éven át Karl Seitz volt az államelnökség elnöke. Politikai befolyásuk ugyanakkor jóval kisebb volt a csehszlovák elnökökénél. Az első Osztrák Köztársaság létrehozásában fontos államalapító szerepet játszó szociáldemokrata Karl Renner ugyanis csak 1945 és 1950 között volt államfő, amikor hazáját segítette kivezetni a nagyon nehéz politikai és gazdasági helyzetből.

⁷ TURBUCZ 2011a.

MONARCHIKUS ELEMEEK A KÖZTÁRSASÁGOKBAN

Paradox módon a monarchikus államfői tisztségre emlékeztető elemek, mozzanatok éppen abban a közép-európai államban bizonyultak a legerősebbnek, amely 1918 után a legintenzívebben hangsúlyozta republikánus mivoltát, és egy ideig nagyon csekély vonzalmat érzett a ledöntött dinasztia iránt. Az első Csehszlovák Köztársaság szellemi megalapozásában ugyanis fontos szerepe volt az „osztárktalanítás” programjának, amelyet az államalapító köztársasági elnök, Tomáš Garrigue Masaryk még az emigrációban fogalmazott meg. A politikai filozófia iránt fogékony és alapos társadalomtudományi ismeretekkel felvértezett professzor-államfő viszont időben felismerte a régi (mondhatni mindennapi) politikai beidegződések „államépítő” vagy „államerősítő” jelentőségét. Ezekre az új és meglehetősen heterogén köztársaságnak nagy szüksége is volt.

A parlamentáris körülmények között működő, de mégis tekintélyes államfő szerepének betöltésében a monarchikus hagyományokon kívül segítette magas életkora, megnyerő megjelenése és professzori modora is. Nem mellékes tény, hogy az első köztársaság állami életében fontos szerephez jutott első világháborús csehszlovák légiósok (azaz a Monarchia ellen az antant oldalán harcoló fegyveres önkéntesek) is személyileg leginkább hozzá kötődtek.⁸ Masaryk nem véletlenül fordított figyelmet az egykori légiós katonák igényeinek kielégítésére és esetleges elégedetlenségük leszerelésére.⁹

Később Edvard Beneš is a nagy előd nyomdokaiba próbált lépni, de jóval kisebb karizmával rendelkezett és nehezebb politikai körülmények között töltötte be az államfői tisztséget. Második világháború alatti emigrációs politizálása azonban elegendő volt ahhoz, hogy ezt a pozíciót 1945 és 1948 között is megőrizze, és ezáltal közvetve hozzájáruljon az egyszemélyi államfői tisztség későbbi megmaradásához. Még a háború alatti „önálló” szlovák állam is sokat merített a csehszlovák hagyományokból.¹⁰

Lengyelország a republikánus államfői kultuszépítés tekintetében egyrészt könnyebb, másrészt nehezebb helyzetben volt, mint Csehszlovákia. Itt erősebben

⁸ MICHL 2009: 23–27.

⁹ A Szibériában tartózkodó légiósok például külön képviseletet kaptak a törvényhozásban, a volt légiós tisztek meghatározó posztokhoz jutottak a kiépülő csehszlovák hadseregben, nagyon sokan helyezkedtek el a közigazgatásban, a postánál és a csendőrségnél. Több volt légiós a földreform során földbirtokhoz jutott, mások legalább egy kis dohánybolthoz. A hivatalos állami propaganda is mindig kihangsúlyozta a függetlenség megszerzése során szerzett elévülhetetlen érdemeiket. Nem csoda, hogy a légiósok közül sokan valóban az új államiség és az azzal összefonódó masaryki kultusz élharcosai közé tartoztak.

¹⁰ KAMENEC 1992: 30–48.

élt a saját hajdanvolt önálló és (nemesi) köztársasági államiság emléke, amelyért az előző évszázadban a lengyeleknek keményen meg kellett küzdeniük.¹¹ Ugyanakkor az államalapítást a helyszínen végrehajtó és emiatt nagy tekintélynek örvendő Józef Piłsudski tábornok az 1921. évi polgári demokratikus alkotmány elfogadása után hivatalosan soha nem töltötte be a köztársasági elnöki tisztséget. Az előbb említett alkotmány államfői jogosítványait ugyanis kevesellte, az 1935. évi tekintélyelvű alkotmány elnöki jogosítványait pedig már nem tudta élvezni, mert az alaptörvény elfogadása után nemsokára meghalt.¹²

Az általa kiválasztott és a lengyel törvényhozás által megválasztott első köztársasági elnökkel, Gabriel Narutowiczsal megválasztása után néhány héttel végzett egy szélsőséges lengyel nacionalista merénylő. A későbbi elnökök pedig nem voltak különösebben fajsúlyos és erős politikai személyiségek. Stanisław Wojciechowski (1922–1926) eleve korlátozott államfői tisztség betöltésére vállalkozott, hiszen az 1921. évi polgári demokratikus alkotmány másra nem is adott volna neki lehetőséget. Wojciechowski viszont nem töltötte ki mandátumát, mert Piłsudski 1926. évi államcsínye után lemondott.

A honatyák és honanyák az államfő lemondását követően a szanációs rendszerhez teljesen lojális Ignacy Mościcki professzort választották köztársasági elnöknek, aki egészen a második világháború kitöréséig látta el ezt a tisztséget. 1939 őszén ő is emigrációba távozott, majd lemondott tisztségéről. Az 1935. évi alkotmány adta kereteken belül még szeptemberben hazája római nagykövetét, Bolesław Wieniawa-Długoszowskit nevezte ki utódjának. Az emigrációba került lengyel demokratikus pártok azonban elleneztek ezt a lépést, és a nyomásuk alatt Mościcki megváltoztatta döntését. Az új lengyel államfő Władysław Raczkiewicz lett, aki viszont inkább az emigráció szimbolikus vezetője volt, mert a hatalom döntő része az emigráns kormányfők kezében összpontosult. A második világháború után kiépült Lengyel Népköztársaságnak pedig kollektív államfői orgánuma volt az Államtanács formájában. Az egyszemélyi államfői posztot Lengyelországban csak 1989-ben állították vissza.

AZ ÁLLAMFŐI ZÁSZLÓ

A köztársasági elnökök talán legmonarchikusabb szimbóluma a külön államfői zászló. Ilyennel még az USA elnöke is rendelkezik, noha ott a republikánus értékek és szimbolika nagyon korán beépült a nemzeti identitásba. Jogi szinten

¹¹ RING 2001: 10–42.

¹² A lengyel közjogi rendszerről lásd KONIECZNY–KRUSZEWSKI 2002.

az amerikaiak először 1818-ban rendelkeztek az elnöki zászlóról.¹³ A francia köztársasági elnökök is jogosultak a saját zászló használatára, amely azonban alig különbözik a híres francia trikolortól. A köztársasági Ausztriában és Magyarországon ez a szimbólum nagyjából ismeretlen, de Csehszlovákiában már 1920 óta használták az állandó vagy ideiglenes elnöki székhely díszítésére és az államfő jelenlétének jelzésére az elnöki zászlót. Az arányos négyszög alakú zászló közepén eredetileg az első Csehszlovák Köztársaság nagy állami címere szerepelt, amely az államhoz tartozó minden történelmi területi egység címerét tartalmazta. Érdekes, hogy bár ezt a nagy címet 1945 után már nem használták, az elnöki zászlóban egészen 1960-ig megjelenítették – annak ellenére, hogy a Csehszlovákiától elcsatolt Kárpátalja címere is benne volt.

A jelenleg hatályos cseh alkotmány, illetve az állami jelképekről szóló 1993. évi 3. törvény közvetlenül nevesíti az államfői zászlót, amelyen a nemzeti színű (piros-fehér-kék) keretben ott szerepel a nagy állami címer, abban a történelmi Csehország, valamint Morvaország és Szilézia címereivel. A tradicionális elnöki jelmondat („Az igazság győzni fog.”) csehül szerepel a zászlón.¹⁴

A szövetségi Csehszlovákia után függetlenné vált Szlovák Köztársaságban is ismerik az elnöki zászlót. Az 1992. évi alkotmány ugyan nem rendelkezik róla, de az 1993. évi 51. évi törvény csak emiatt született. Michal Kováč, az első demokratikus szlovák elnök ugyanis ebben is építeni akart a korábbi csehszlovák hagyományokra. Egyébként az 1939 és 1945 közötti szlovák elnök, Jozef Tiso is rendelkezett saját elnöki zászlóval.¹⁵

A második világháború alatti Lengyelországban az államfő a köztársaság zászlaját használta, amelyet magával vitt az emigrációba is. Az emigráns kormány ragaszkodott a használatához. A korona nélküli sast tartalmazó zászlót azonban használták a népköztársasági legfőbb szervek is, nevezetesen az Államtanács. A rendszerváltás után ezt a kérdést nem szabályozta sem az alkotmány, sem külön törvény. 1996-ban viszont a nemzetvédelmi miniszter rendelete foglalkozott vele. A miniszter akkor vezette be az államfő mint legfőbb parancsnok által használt zászlót. Kezdetben csak a flottában használták, amikor az államfő a fedélzeten volt, de 2005 óta a szárazföldi haderőnél is alkalmazzák, és Varsóban az ismeretlen katona sírjánál is ez a zászló látható.¹⁶

¹³ WYATT 2024.

¹⁴ KOUDELKA 2018: 320.

¹⁵ Lásd: <https://www.prezident.sk/page/symboly/>.

¹⁶ Zarządzenie ministra obrony narodowej 2005.

AZ ÁLLAMFŐI SZÉKHELYEK

A köztársasági elnöki hivatal, illetve rezidencia egyértelműen hozzátartozik az államfői reprezentáció eszközeihez. Nem véletlen, hogy több közép-európai fővárosban a volt királyi paloták vagy az uralkodókhöz másként kötődő díszes épületek lettek az új elnöki székhelyek. A másik monarchikus elem a vidéki rezidenciák megléte. Ezek elhelyezése lehet ugyan véletlenszerű, de sokszor van szimbolikus földrajzi üzenetértéke is.

Az államfő elhelyezése szempontjából leginkább a köztársasági Csehszlovákia követte a monarchikus hagyományokat. A csehszlovák, illetve 1993 után a cseh köztársasági elnökök hivatala és egyben lakhelye egyaránt az impozáns prágai királyi várban található (Hradzsín). Ez alól egy államfő sem volt kivétel. A két világháború közötti csehszlovák elnök ezenkívül használhatta még a morvaországi Židlochovice, valamint a szlovákiai Kistapolcsány településen lévő kastélyt. Korábban mindkét kastély Habsburg tulajdonban volt. Masaryk elnök gyakran Szlovákiában töltötte a nyári szabadságokat, aminek a bonyolult cseh–szlovák viszony tükrében szimbolikus jelentősége is volt. Ezenkívül az állam 1921-ben megvette a Lány nevű településen található uradalmat is, ahol újabb elnöki rezidenciát hoztak létre.¹⁷

A második világháború alatti önálló Szlovákia köztársasági elnöke (Jozef Tiso) a pozsonyi Grassalkovich-palotában dolgozott. Az államszocializmus évtizedei alatt az épület úttörőpalotaként funkcionált, majd 1996-ban ismét a szlovák államfők székhelye lett. Többségük azonban nem itt lakik – egyik részük ugyanis igénybe vette a külön államfői rezidenciát a pozsonyi Slavín-hegy alatt, másik részük viszont megmaradt magánházában. A Magas-Tátrában található ugyanakkor a fából készült Hohenlohe-vadászkastély, amelyet a porosz főnemesi család 1935-ben eladott a csehszlovák államnak. Az elnöki hivatal csak 2004 óta használja az államfők vidéki rezidenciájaként.¹⁸

Az osztrák köztársasági elnökök az első világháború után a bécsi Hofburg palota Lipót-szárnyában kaptak helyet. A második világháború után, 1947-ben az osztrák állam tulajdonába került a Mürzsteg vadászkastély is, amely jelenleg az osztrák elnökök vidéki rezidenciájaként funkcionál.

A legtöbb reprezentatív ingatlant a lengyel államfők használják. A rendszer-váltás után ugyanis Varsóban eleve két nagy palota állt rendelkezésükre. Egyrészt a

¹⁷ KOUDELKA 2018: 318.

¹⁸ Lásd: <https://www.prezident.sk/page/prezidentsky-palac/>.

kora újkori lengyel mágnások által felépített, majd a cári megszállás alatt helytartói palotaként használt épületkomplexumról van szó, amelyet a két világháború között, majd az államszocializmus éveiben még a Minisztertanács is igénybe vett. Lech Wałęsa, az első nem kommunista elnök döntött arról, hogy ezen épület legyen az elnöki hivatal. Másrészt Józef Piłsudski a két világháború között még a Belweder palotában működött, igaz, ő nem volt hivatalos államfő. A 19. század elején ez volt Konstantin Romanov nagyherceg kedvenc palotája. A Lengyel Népköztársaság idején az Államtanács székhelyeként funkcionált, a rendszerváltás után pedig a lengyel államfői hivatal költözött a palotába.

A volt Csehszlovákiához hasonlóan Lengyelország különböző tájain is megtalálhatók az elnöki hivatal kezelésében lévő, az államfők üdületésére, illetve egyéb reprezentációs célokból használt kastélyok. A legnagyobbat a Visztula folyó forrásvidékén Ignacy Mościcki államfő kapta meg a „hálás sziléziai néptől”. A sziléziai ingatlan 2002-ben került ismét az államfői hivatal tulajdonába. Ugyanezen elnökhöz kötődik a Ciechocinek fürdőhelyen található kis villa, amelyet akkoriban szintén az államfői hivatal kezelt. A második világháború után más célokat szolgált, egyidőben óvoda is működött az épületben, amely 2003-tól kezdve ismételten az államfők reprezentációs céljait szolgálja. Végül az északi Hel-félszigeten is található egy elnöki hivatalhoz tartozó ingatlan, amelyet az egyébként gdański Lech Wałęsa idején kezdtek használni. Előtte az ingatlan a Minisztertanácshoz tartozott.¹⁹

A magyar köztársasági elnökök székhelye a budavári Sándor-palotában található. Maga az épület a polgári korban a magyar miniszterelnökök hivatalaként működött. Az államfői hivatal az ezredforduló után költözött ide, előtte az Országház épületében székeltek a magyar kollektív, illetve egyéni államfők. Közismert, hogy Horthy Miklós kormányzó a budai várban élt és dolgozott. Miután a köztársasági elnöki intézménynek 1989 előtt alig volt előzménye Magyarországon, nem létezett olyan épület sem, amely szimbolikusan is kifejezte volna a republikánus államfői hatalmat. Az 1989 előtt leghosszabb ideig hivatalban lévő magyar köztársasági elnök Tildy Zoltán volt, aki 1946-ban beköltözött a Budapest VIII. kerületi Pollack Mihály téri Eszterházy-palotába, amely néhány éven át államfői rezidenciaként szolgált. 1950-ben viszont az épület a Magyar Rádió tulajdonába került. Vidéki rezidenciája nincs a magyar köztársasági elnököknek.²⁰

¹⁹ Rezydencje KPRP [é. n.].

²⁰ DUBNICZKY 2021.

ELNÖKI DÍSZŐRSÉG

Ausztriában az államfő nem rendelkezik kizárólag saját magának alárendelt katonai egységgel. A díszőrség szerepét a Gárdazászlóalj tölti be, amelyet 1935-ben hoztak létre, majd 1938-ban megszüntették, és végül 1956-ban állították vissza. Az egység az osztrák fegyveres erők részét képezi, és nemcsak az államfő védelmével foglalkozik, hanem a többi szövetségi központi hivatal biztonsága felett is őrködik. Emellett természetesen ellátja az állami protokollfeladatokat a díszmenetek és díszszemlék során. Zenekara is van, amely például a jelenlegi elnök hivatalba lépése idején külön katonai indulóval „kedveskedett” neki.²¹

A két világháború közötti Lengyelországban kezdetben az államfő mellett működő külön adjutánsi egység látta el – egyebek mellett – a ceremoniális feladatokat. 1926-ban az államfő katonai kabinetjének alárendeltségében megalakult a külön Palotaőrség, amely csak Mościcki elnök védelmével, illetve az állami reprezentációs feladatok ellátásával foglalkozott. Az egység 1926 és 1939 között létezett, és volt csendőrségi része is. A második világháború után a varsói helyőrség alárendeltségében megalakult egy Díszzászlóalj, amely a rendszerváltás után több változáson ment keresztül. 2001-ben már három századból, zenekarból, tüzérségi ütegből, logisztikai egységből és stábból állt. A lengyel fegyveres erők tagoltságának megfelelően az egység rendelkezett szárazföldi, tengerészeti, légi-erő- és speciális erők egyenruhájába öltözött alegységekkel. 2003-ban a belügyi alakulatoktól átvette az elnöki palota őrségét. 2009 óta lovassági alegysége is van, szintén állami reprezentációs célokból. Végül az egységet a hadügyminiszter döntése nyomán zászlóaljból Díszezreddé alakították át.²²

Csehszlovákiában az államfő mindig külön elnöki őrséggel és katonai irodával is rendelkezett. Ez a Cseh Köztársaságban most is így van. A hivatalosan is a Várőrség névre hallgató katonai egység vezetőjét a katonai iroda elöljárója nevezi ki. A Várőrség védi a vár épületét, továbbá a lányi kastélyt, valamint az azokat az objektumokat, amelyekben ideiglenesen tartózkodik az elnök és vendégei. Saját katonazenekarral és kerékpáros egységgel is rendelkezik. A többi ilyen egységhez hasonlóan fontos szerepe van a kiemelt állami protokolláris eseményeken.²³ Érdekességként megemlíthető, hogy a két világháború közötti időszakban a vár védelmét a prágai 28. számú gyalogezred egyik százada látta el. Az államszocializmus idején az elnököt őrző fegyveresek a belügyminisztérium

²¹ Lásd: <https://www.bundesheer.at/organisation/gattung/garde.shtml>.

²² Historia [é. n.].

²³ KOUDELKA 2018: 352.

kötélékébe tartoztak. A Várórség csak 1990-ben vált a csehszlovák fegyveres erők önálló részévé.²⁴

Az önálló Szlovákia is követi a korábbi csehszlovák hagyományokat. Az államfőnek tehát polgári jellegű hivatala mellett van önálló katonai irodája, amelynek vezetőjét a hadügyminisztérium javaslatára nevezi ki. A rendszerint tábornoki rendfokozatú irodavezető alá tartozik a Díszőrség, amely az államfő, valamint az általa használt objektumok védelmével és a ceremóniális feladatok ellátásával foglalkozik. A Díszőrségnek kétfajta egyenruhája van – egy modern és egy történelmi.²⁵

A Magyar Királyi Testőrséget még Mária Terézia alapította 1760-ban. Később több átalakuláson ment keresztül. A Testőrség Horthy regnálása alatt újjáalakult, és csak a nyilas hatalomátvétel vetett annak végét. A háború utáni Magyarországon az állami és kormányzati épületek védelmét sokáig a rendőrség külön egységeként működő Köztársasági Őrezred látta el. Ez vonatkozott a köztársasági elnökre és épületeire is. Az őrezred később átalakult készenléti rendőrséggé. Őrzési funkciói viszont megmaradtak, azokat az elnöki őrség látta el. 2012-ben a köztársasági elnöki őrség a Terrorelhárítási Központ alárendeltségébe került. Így, szemben az önálló jogállású Országgyűlési Őrséggel, amely 2012 végén alakult meg, és önálló központi költségvetési szerv, a magyar államfő nem rendelkezik saját irányítású védelmi egységgel. A Köztársasági Elnöki Hivatal protokolláris őrzését 2012 januárjától a Honvéd Palotaőrség látja el.

AZ ÁLLAMFŐ NÉV- ÉS SZÜLETÉSNAPIJA

Egyértelműen monarchikus áthallásokkal rendelkezik azon gyakorlat, amely az államfő személyes ünnepeinek, évfordulóinak megünneplésére irányul. Közismert, hogy az Egyesült Királyságban már a 18. század közepén nyilvános ünnepségsorozat formájában emlékeznek meg az uralkodó születésnapjáról, amely azonban nem esik egybe valódi születésnapjával. Praktikus okokból ugyanis ezt az ünnepséget a jó időt biztosító nyár eleji hónapokban tartják meg. Noha a nemrég elhunyt II. Erzsébet királynőnek például április 21-én volt a tényleges születésnapja, állami szinten június második szombatján ünnepelték meg ezt a napot.²⁶

Az Osztrák–Magyar Monarchiában viszont Ferenc József igazi születésnapját volt szokás megünnepelni. Különösen nagyszabású volt az 1830-ban született uralkodó 80. születésnapja, amelyet 1910. augusztus 18-án ünnepeltek meg. A hivatal-

²⁴ KOUDELKA 2018: 352–353.

²⁵ ČS PSR [é. n.].

²⁶ Royal Family [é. n.].

nokok szabadnapot kaptak, az utcákon zenekarok játszottak, katonai díszszemlékre került sor, és a templomokban is megemlékeztek az uralkodó születésnapjáról.²⁷

Ennek az ünnepségsorozatnak az emléke még élénken élhetett a volt cseh és szlovák alattvalók emlékezetében, amikor az újonnan létrejött Csehszlovákia állampolgáiraiként 1920. március 7-én hasonló nagyvonalúsággal emlékeztek meg az államalapító elnök-filozófus, Tomáš Garrigue Masaryk 70. születésnapjáról. A republikánus erényeket, köztük a polgári egyszerűséget gyakran kihangsúlyozó elnök ugyan látszólag tartózkodóan viselkedett, de végül nem állította le ezt a ceremóniát. Masaryk valószínűleg tisztában volt azzal, hogy ezek az ünnepségek is erősítik az új állam elfogadottságát, és formálják annak republikánus szertartásrendjét.²⁸

A részvétel ugyan nem volt kötelező, de a közalkalmazottaktól erősen elvárták a lelkes ünneplést. Nagy pompával ünnepelték elnöküket a legionárius szervezetek. A cseh vidékeken egyébként többé-kevésbé spontán volt az ünnepség. A németeket és a magyarokat viszont meglehetősen hidegen hagyták ezek a ceremóniák. Még nagyobb ünnepségre került sor 1930-ban, amikor Masaryk elnök nyolcvanéves lett. Akkor a parlament külön törvénnyel (*Lex Masaryk*) adózott az államalapító érdemei előtt, és 20 millió koronás ajándékot is megszavazott neki. Megalakult a T. G. Masaryk Intézet is.²⁹ 1934-ben a törvényhozás az államfő születésnapjára időzítette a külhoni csehszlovákok napját. A kultuszépítés kiteljesedésének jegyében 1935-ben a szenátorok körében felvetették, hogy március 7-ét évenként megismétlődő ünnepnapnak kellene nyilvánítani, amit végül maga az államfő akadályozott meg. Így már csak halála után, 1946-ban lett a születésnapja hivatalos ünnep, de csak rövid időre, mert a kommunista hatalom eltörölte ezt az ünnepnapot.³⁰

Az államfői születésnapok megünneplésének hagyományát Edvard Beneš és Emil Hácha elnök is folytatni próbálta, de népszerűségük jóval csekélyebb volt. A második világháború alatti Cseh–Morva Protektorátusban és az önálló Szlovákiában Adolf Hitler születésnapját is megünnepték. Szlovákiában az akkori szlovák elnök, Jozef Tiso születésnapját is hivatalosan ünnepelték, de maga az elnök nem volt tőle elragadtatva. 1948. november 26-án már a kommunista hatalom szervezte meg az első csehszlovák munkáselnök, Klement Gottwald születésnapi ünnepségét. Sztálin halála és a személyi kultusz kritikája után azonban többé már nem szerveztek ilyen nagyszabású ünnepségeket. Bár a rendszerváltás utáni csehszlovák, illetve cseh és szlovák politika sok tekintetben ott próbálta folytatni, ahol az 1930-as végén abbahagyták, az államfők hivatalos születésnapi

²⁷ RAK 2013: 386–387.

²⁸ HÁJKOVÁ–HORÁK 2018: 141.

²⁹ HÁJKOVÁ–HORÁK 2018: 157.

³⁰ HÁJKOVÁ–HORÁK 2018: 164–165.

megünneplésének gyakorlatához már nem tértek vissza.³¹ A nyilvánosság ingerküsöbét jelenleg csak a kerek évfordulók érik el.³²

A két világháború közötti Lengyelországban nem annyira az államfő volt az ünnepségek fókuszában, hanem inkább az államalapító Józef Pilsudski, aki mellesleg az első világháború alatti lengyel függetlenségi légiók alapítója volt. A légiósok körében még a fronton kialakult az a szokás, hogy névnapja alkalmából felköszöntötték parancsnokukat, amely tradíciót a háború után is megőriztek. Később Ignacy Mościcki államfő névnapjáról is megemlékeztek, félhivatalos, de meglehetősen nagyszabású keretek között. Pilsudski névnapja (március 19.) idővel a szanációs rezsim elitjének egyfajta belső ünnepévé vált. Az ünneplés intenzitása majdnem elérte az alkotmány- és függetlenség napi (május 3. és november 11.) ünneplések szintjét.³³ Sőt, a vezető névnapját halála után is megünnepezték, legalábbis a második világháború kitöréséig.³⁴

Az 1944 előtti Magyarország kormányzójának megünneplését először a hozzá lojális hadsereg berkein belül kezdték szervezni. Jogi szinten a hadügyminiszter egyik, 1923. évi rendelete foglalkozott a kormányzó születésnapja (június 18.) és névnapja (december 6.) megünneplésének kereteivel.³⁵ Ezek a napokon a katonák szabadnapot és nagyobb ételadagot kaptak, a tiszti kaszinókban ünnepeket szerveztek, díszszemlékre, valamint misék, illetve istentiszteletek megtartására is sor került. Később a kormányzó életével kapcsolatos más fontos napokat is megünnepezték. Ilyen volt budapesti bevonulásának a napja, továbbá kormányzóvá választása vagy az otrantói tengeri csatának az évfordulója (azaz november 16-a, március 1-je, valamint május 15-e). Ezek a napok azonban sosem emelkedtek a hivatalos ünnep szintjére, inkább csak spontán, illetve bizonyos körökben erősen elvárt ünnepekről volt szó. Az 1925. évi belügyminisztériumi rendelet értelmében viszont már az állami hivatalnokok kötelesek voltak részt venni ezeken az ünnepeken, amelyek idején mentesültek a munkavégzés alól.³⁶ (Eleinte főleg a radikális jobboldali körök ünnepezték Horthyt, később viszont egyre hivatalosabbá váltak ezek az események, és idővel a hatalom már a szélsőséges irányba való eltolódással szemben akarta felhasználni ezeket.)

A második világháború után a kormányzó kultusza lekerült a napirendről, majd a sztálinizmusnak megfelelően új kultuszok kialakítására tettek kísérletet. 1952-ben például díszes külsőségek között ünnepezték meg Rákosi Mátyás

³¹ HÁJKOVÁ–HORÁK 2018: 177–178.

³² KOUDELKA: 2016: 339.

³³ Lásd: <https://nowahistoria.interia.pl/kartka-z-kalendarza/news-19-marca-1925-r-imieniny-joze-fa-pilsudskiego.nld2164382>.

³⁴ BORZĘCKA 2018.

³⁵ TURBUCZ 2011a: 81–82.

³⁶ TURBUCZ 2011b: 1–2.

60. születésnapját. Ez a „tradíció” egyébként 1956-ban szűnt meg, mert Kádár Jánosnak, az MSZMP főtitkárának személyes évfordulóit már hivatalos szinten nem ünnepelték meg.³⁷ A legfőbb vezetők személyes évfordulóinak az ünneplése tehát a desztalinizációs folyamat során tűnt el végleg a térségből.

BEFEJEZÉS

Természetesen a monarchikus elemek köztársaságokon belüli továbbélésének a problematikáját nem lehet leszűkíteni csupán a fent leírt szimbolikus mozzanatokra. További vizsgálati kérdés lehetne például a köztársasági elnökök kegyelmezési joga vagy a kormánytagok kinevezésére vonatkozó jogosítványok. Részben idetartozik a köztársasági elnökök házfelosztási joga vagy főparancsnoki jogállása is. Az államfő kitüntetési gyakorlatáról sem lehet megfeledkezni. A monarchia bizonyos fokú továbbélése fedezhető fel továbbá az egyetemi tanárok, nagykövetek és tábornokek kinevezési gyakorlatában is.

Mindenesetre a monarchia több évszázados hagyományai mai napig hatóan mélyen beépültek a térség viselkedési kódjába, kulturális-politikai mentalitásába. Az itt bemutatott monarchikus elemek jelentős része ugyanakkor jól összeegyeztethető a köztársasági hagyományokkal is, sőt, egy részük feléléstése éppen annak elmélyítésére, illetve megerősítésére volt hivatott. Nemcsak a monarchiákban szükséges ugyanis a stabilitás, hanem a köztársaságokban is, sőt, az örökletes dinasztia hiányában itt talán még nagyobb szükség van arra.

Ugyanakkor talán éppen emiatt marginalizálódnak fokozatosan a konkrét személyekhez ugyan erősen kötődő, de nem tárgyiasult mozzanatok. Tipikusan ilyen a fontos állami tisztségviselő személyek ünneplése, de akár a bevonulási dallamok is. Részben ezek közé sorolható az államfő hivatalos portréjának kiakasztása is, amelynek sokáig szintén nagy hagyománya volt az állami intézmények helyiségeiben.

Az államfői beiktatási ünnepek is az elnöki hivatal súlyát, illetve dicsőségét hivatottak szolgálni. A jelenlegi Csehországban és Szlovákiában ezek a ceremóniák már-már kisebb koronázási ünnepekre kezdenek hasonlítani. Lengyelországban sem ismeretlen az ünnepélyes beiktatás. Magyarországon leginkább Novák Katalin köztársasági elnök beiktatása vált látványos ceremóniális eseménnyé. A beiktatási ünnepek azonban annyi szimbolikus elemet és eljárást tartalmaznak, hogy azok leírása szétfeszítené jelen írás terjedelmi kereteit.

³⁷ TURBUCZ 2011b: 4–5.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BORZECKA, Marta (2018): Imieniny Pierwszego Obywatela II RP: Marszałka Józefa Piłsudskiego. *Marta Borzecka*, 2018. március 19. Online: <http://borzeckamarta.blogspot.com/2018/03/imieniny-pierwszego-obywatela-ii-rp.html>
- ČS PSR [é. n.]: *O útvarě*. Online: <https://cspmr.mil.sk/13353/>
- DUBNICZKY Zsolt (2021): Falusias utcából lett főúri környék: Nem először alakul át a Pollack Mihály tér. *PestBuda*, 2021. december 6. Online: https://pestbuda.hu/cikk/20211206_falusias_utcabol lett_fouri_kornyek_nem_eloszor_alakul_at_a_pollack_mihaly_ter
- EGYED István (1943/2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest: Dialóg Campus.
- FIZIKER Róbert (2021): Hoch die Republik! Az osztrák forradalom „udvari tanácsosai”. *Múltunk*, 66(4), 8–27. Online: https://www.multunk.hu/wp-content/uploads/2022/10/fizikerr_21_4.pdf
- HÁJKOVÁ, Dagmar – HORÁK, Pavel (2018): Narozeniny prezidenta republiky. In HÁJKOVÁ, Dagmar – HORÁK, Pavel – KESSLER, Vojtěch – MICHELA, Miroslav (szerk.): *Sláva republice! Oficiální svátky a oslavy v meziválečném Československu*. Praha: Academia – Masarykův ústav a archiv AV ČR, 137–178.
- Historia [é. n.]. *Pułk Reprezentacyjny Wojska Polskiego*. Online: <https://preprwp.wp.mil.pl/onas-2017-01-16-r/historia-2018-04-17-t/>
- KAMENEC, Ivan (1992): *Trauma: Az első Szlovák Köztársaság, 1939–1945*. Ford. Húshegyi Dóra, Húshegyi Gábor. Budapest: Aura.
- KONIECZNY, Alfred – KRUSZEWSKI, Tomasz (2002): *Historia administracji na ziemiach polskich: Wybór źródeł*. Wrocław: Kolonia Limited.
- KOUDELKA, Zdeněk (2018): *Prezident republiky*. Praha: Leges.
- MICHL, Jan (2009): *Legionáři a Československo*. Praha: Naše vojsko.
- RAK, Jiří (2013): *Zachovej nám Hospodine: Češi v Rakouském císařství 1804–1918*. Praha: Havran.
- Rezydencje KPRP [é. n.]. *Oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*. Online: <https://www.prezydent.pl/kancelaria/rezydencje-kprp>
- RING Éva (2001): „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” *A nemesi köztársaság válságának anatómiája*. Budapest: ELTE Eötvös.
- Royal Family [é. n.]: *The Queen's Birthday*. Online: <https://www.royal.uk/queens-birthday>
- SIMONNÉ TIGELMANN Ilona szerk. (1989): *Századunk tanúja – Habsburg Ottó: Bokor Péter új filmjéhez*. Budapest: Textronic.
- TURBUCZ Dávid (2011a): *Horthy Miklós*. Budapest: Napvilág.
- TURBUCZ Dávid (2011b): Horthy Miklós születésnapjai, 1919–1944. *Múlt-kor*, 2011/tél. Online: https://mult-kor.hu/2011119_horthy_miklos_szuletesnapjai_19191944?fbrkMR=desktop
- WYATT, Rick (2024): Historical President Flags (U.S.). *CRW Flags*. Online: <https://www.crwflags.com/FOTW/FLAGS/us-presh.html>
- Zarządzenie ministra obrony narodowej (2005). Online: <https://web.archive.org/web/20070930033325/http://www.abc.com.pl/serwis/mp/2005/1165.htm>



Horváth Attila

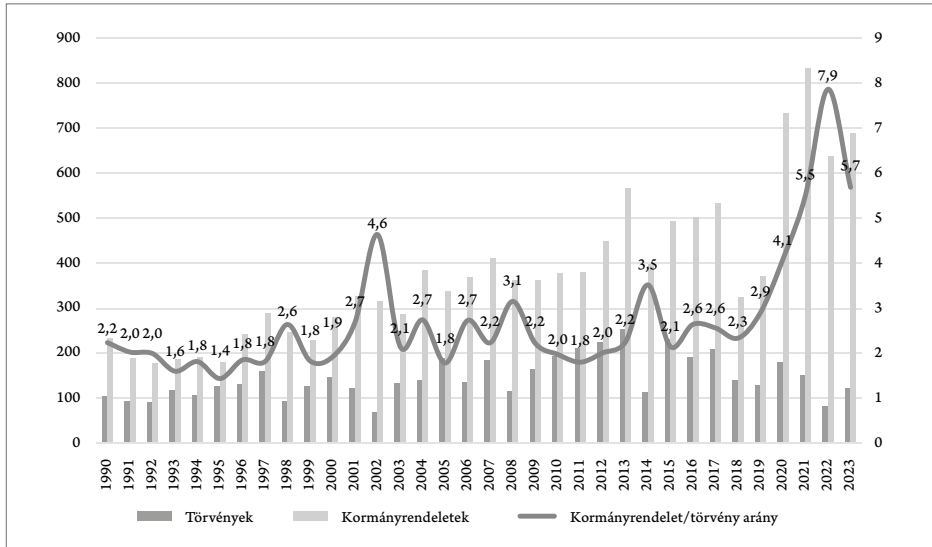
A JOGALKOTÁS JOLLY JOKERE?

· A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK
RENDELTETÉSE NYOMÁBAN ·

TÉMAFELVETÉS

Mire az ünnepelt, Takács Albert professzor úr kezébe veszi jelen kötetet, minden bizonnyal túlleszünk a Covid-19 miatt kihirdetett veszélyhelyzet ötödik évfordulóján. Ez azt is jelenti, hogy egy rövidebb, négy és fél hónapos időszakot (2020. június–november) leszámítva hazánkat immár fél évtizede különleges jogrend keretében kormányozzák. A lényegében perpetuálódó veszélyhelyzet egyik legmarkánsabb vonását – legalábbis közjogi szempontból – a veszélyhelyzeti kormányrendeletek képezik. Az első Covid-veszélyhelyzet bevezetése, azaz 2020. március 11. óta több mint ezer ilyen kormányrendelet született, vagyis átlagosan mintegy másfél naponta élt a Kormány az Alaptörvényben kapott felhatalmazásával. Ezekben a jogszabályokban a Kormány a legkülönbélebb rendkívüli intézkedéseket hozta meg, és több mint 200 törvénybe „írt bele”, nem egyszer élénk közéleti-politikai-jogi vitákat kiváltva (gondoljunk például a tanárok sztrájkjogát korlátozó vagy a közérdekű adatokhoz való hozzáférést nehezítő rendeletre).

A következőkben egyrészt arra kerestem a választ, hogy – a statisztikai adatok alapján – a veszélyhelyzeti kormányrendeletek mennyiben nyomták rá bélyegüket az elmúlt bő négy év jogalkotására, illetve ezzel összefüggésben milyen volt a veszélyhelyzeti jogalkotás dinamikája, valamint mely törvények „felülírását” célozták a kormányrendeletek. A második kérdésem arra irányult, hogy voltaképpen mire valók a veszélyhelyzeti kormányrendeletek; a dilemmát illusztrálандó olyan kormányrendeleteket mutatok be, amelyekről nehéz megállapítani, hogy miként járultak hozzá a járványhelyzet vagy a háborús veszély következményeinek elhárításához. Végezetül a harmadik vizsgálódási szempontot a kormányrendeletek indokolása képezi: vajon a Kormány mennyire tartotta fontosnak, hogy az egyes rendeleteket indokolással támassza alá, megmagyarázva az adott intézkedések célját és veszélyhelyzeti kapcsolódását?



6.1. ábra. A törvények és a kormányrendeletek száma, illetve egymáshoz való aránya (1990–2023) (Megjegyzés: 1990-re a minisztertanácsi rendeleteket és a kormányrendeletek együttes számát vettem figyelembe)

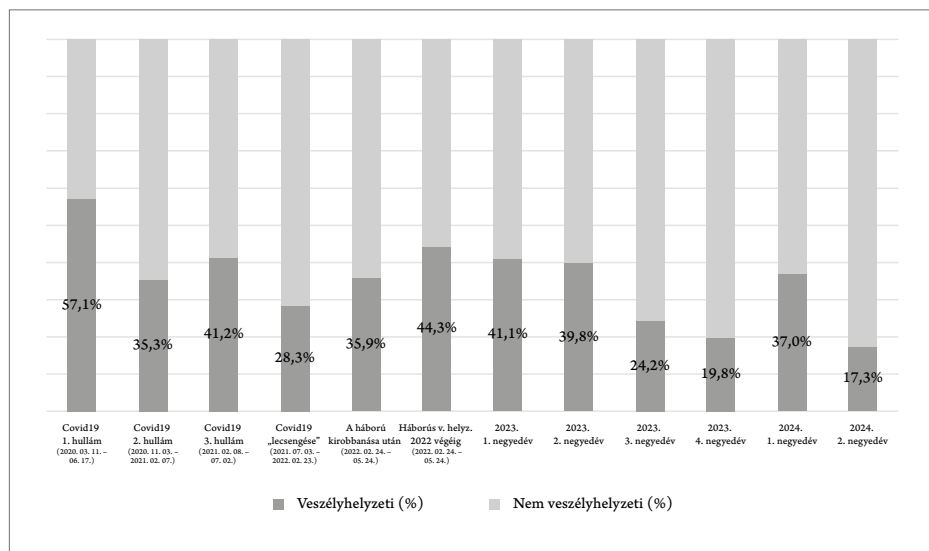
Forrás: saját szerkesztés

Az elemzés a 2020. március 11-től 2024. június 30-ig terjedő bő négy évet öleli fel azzal, hogy a 2020. június 18-tól november 2-ig terjedő időszakot figyelmen kívül hagyom, ugyanis ezekben a hónapokban nem volt veszélyhelyzet hirdetve.

A VESZÉLYHELYZETI KORMÁNYRENDELETEK SZÁMA ÉS ARÁNYA

Amint a 6.1. ábrából kitűnik, 2020 óta a kormányrendeleteknek nemcsak a száma, hanem a törvények számához viszonyított aránya is szignifikánsan megnőtt. 2020 előtt az ötszázat is ritkán érte el az egy évben kiadott kormányrendeletek száma, a veszélyhelyzeti években viszont rendre hatszáz-hétszáz felett volt ez a szám. Ami a kormányrendelet/törvény arányt illeti, míg 2020 előtt – egy-egy kivételtől eltekintve – „csak” kétszer-háromszor annyi kormányrendelet jelent meg, mint ahány törvény, addig a veszélyhelyzeti években a kormányrendeletek száma négyszeres–nyolcszoros mértékben múlta felül a törvények számát.

Mindez részben biztosan igazolja a „rendeleti kormányzást” emlegető aggodalmakat, azonban a fenti „darab-darab” alapú összesítés önmagában még nem



6.2. ábra. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya a kormányrendeleteken belül
Forrás: saját szerkesztés

alkalmas arra, hogy teljes körű képet kapjunk a jogalkotásban bekövetkezett hangsúlyeltolódásról, hiszen ehhez az egyes jogszabálytípusok mélységi-tartalmi elemzésére is szükség lenne.

A 6.2. ábra azt mutatja be, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek összes kormányrendelethez viszonyított aránya hogyan változott az elmúlt több mint négy évben, azaz a Covid-veszélyhelyzet 2020. márciusi kihirdetése óta.

Az oszlopdiagramból kitűnik, hogy messze a Covid-19 első hullámában volt a legmagasabb a veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya: a bő három hónap alatt több ilyen jogszabály született, mint rendes kormányrendelet. A járvány második és harmadik hulláma során visszaesett ez az arányszám, hogy aztán a Covid-19 „lecsengésének” nevezett mintegy féléves időszakban tovább csökkenjen a veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya. Az orosz-ukrán háború kitörésével kezdődő és a háborús veszélyhelyzet kihirdetéséig terjedő 5. szakaszban a Kormány ismét erősebben támaszkodott a veszélyhelyzeti kormányrendeletekre. Noha ebben a három hónapban formálisan még a járvány miatti veszélyhelyzet volt kihirdetve, vizsgálataim alapján ekkoriban a veszélyhelyzeti kormányrendeletek többsége már egyértelműen a háború következményeire reagált. A háborús veszélyhelyzet 2022. május 24-i kihirdetését követően a veszélyhelyzeti

kormányrendeleteknek mind a száma, mind az aránya megugrott, és a rendkívüli jogalkotás intenzitása erősebb volt, mint a Covid-19 második és harmadik hullámában. 2023-tól csökkenő tendencia rajzolódott ki, és az utolsó negyedévben már csak minden ötödik kormányrendelet volt veszélyhelyzeti jellegű. 2024 első negyedéve azonban ismét fellendülést hozott; ebben a három hónapban 37% volt a veszélyhelyzeti kormányrendeletek aránya. A tanulmány által vizsgált utolsó időszakban, a 2024. év második negyedévében azonban a legalacsonyabb volt ezen rendeletek aránya.

Az egyes szakaszok egymáshoz viszonyított arányának vizsgálatán túl azt is fontosnak tartottam áttekinteni, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek melyik törvényeket érintették. A veszélyhelyzeti kormányrendeletek „ereje” abban rejlik, hogy ezekben a Kormány:

- ♦ egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti;
- ♦ törvényi rendelkezésektől eltérhet; valamint
- ♦ egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹

Vizsgálataim során arra nem találtam példát, hogy a Kormány adott törvény alkalmazását explicit módon felfüggesztette volna. Ami a rendkívüli intézkedéseket illeti, ezek az elmúlt négy évben olyan szerteágazók voltak, hogy tételes számbavételük reménytelen vállalkozásnak tűnik. A törvényi rendelkezésektől való eltérés azonban jobban megragadható, így kutatásom során azt is elemeztem, hogy a Kormány hányszor és milyen törvények vonatkozásában élt ezzel a lehetőséggel. Rátérve az összesített eredményekre, a vizsgált időszakban a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteivel nem kevesebb, mint 221 törvényt írt felül hosszabb-rövidebb ideig, és összesen 737 alkalommal élt ezzel a lehetőséggel.² Az 1027 veszélyhelyzeti kormányrendeletből 442-ben találtam legalább egy ilyen derogációs rendelkezést.

Különösen érdekesnek bizonyult annak vizsgálata, hogy a Kormány melyik törvényektől tért el a leggyakrabban (6.1. táblázat).

Amint látható, a táblázatban – különösen annak első felében – erősen felülreprezentáltak a gazdasági-pénzügyi tárgyú törvények. A villamos energiáról szóló törvény (Vet.) első helye arra vezethető vissza, hogy a Kormány már 2021 végétől – tehát még a Covid-veszélyhelyzet idején – egyre többször hozott olyan rendeletet, amely felülírta a Vet. rendelkezéseit. Az államháztartási törvény

¹ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés.

² Amennyiben egy kormányrendelet például három törvény rendelkezéseitől tért el, úgy azt három eltérésnek számoltam.

6.1. táblázat. Az eltéréssel érintett törvények és az eltérések száma

Törvény	Az eltérések száma		
	Covid	Háború	Összesen
2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról	3	31	34
2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról	15	13	28
2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról	17	10	27
1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról	6	12	18
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről	14	0	14
1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról	5	8	13
2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről	8	5	13
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról	8	4	12
2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról	12	0	12
2008. évi XL. törvény a földgázellátásról	1	10	11
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről	4	7	11
2021. évi CXXX. törvény a veszélyhelyzettel összefüggő egyes szabályozási kérdésekről	6	5	11
2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról	8	3	11
1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról	10	0	10
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről	1	8	9
1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról	7	2	9
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről	8	1	9
2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról	8	1	9
2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról	3	5	8
2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról	5	3	8
2020. évi LVIII. törvény a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről	8	0	8

Megjegyzés: a táblázat csak azokat a törvényeket tartalmazza, amelyek rendelkezéseitől legalább nyolc alkalommal tért el a Kormány.

Forrás: saját szerkesztés

mindkét veszélyhelyzetben „népszerű” volt, ahogyan a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény és a csődtörvény is. Ezzel ellentétben a szabálysértési törvényt kizárólag a Covid-veszélyhelyzet idején írta felül a Kormány, lehetővé téve a védelmi intézkedések be nem tartásának hatékonyabb szankcionálását. Talán meglepő, hogy az egészségüggyel összefüggő törvények csak a táblázat második felében találhatók.

MIRE VALÓK ÉS MIRE NEM VALÓK
A VESZÉLYHELYZETI RENDELETEK?

A kvantitatív vizsgálatokat követően azt a kissé banálisnak tűnő kérdést is fel kell tenni, hogy végeredményben *mi célt szolgálnak, mire valók a veszélyhelyzeti rendeletek*. Az Alaptörvény erre közvetlen módon nem ad iránymutatást, hiszen pusztán azt rögzíti, hogy „[a] Kormány különleges jogrendben rendeletet alkot, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.³ Ugyanakkor ha figyelembe vesszük, hogy a Kormány veszélyhelyzetet a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – *következményeinek az elhárítása érdekében* hirdethet ki,⁴ akkor ebből logikus módon az következik, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeleteknek is a következmények elhárítása lehet a célja. A katasztrófavédelmi törvény (Kat.) korábban azt mondta ki, hogy „[v]eszélyhelyzetben, a *katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen* a Kormány rendeleti úton a 47. §–48. § szerinti rendkívüli intézkedéseket vezetheti be, illetve a 49. §–51. § szerinti rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást”.⁵ A 47–51. § lényegében intézkedéskatalógust tartalmazott arra vonatkozóan, hogy a Kormány milyen rendkívüli intézkedéseket hozhat a veszélyhelyzet alatt (például kijárási korlátozás, a gazdálkodó szervezeteknek a magyar állam felügyelete alá vonása, a lakosság kitelepítése). A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) ebből a szempontból (is) jelentős szemléletváltást hozott, ugyanis a sok elemből álló, tételes felsorolás (tudniillik melyik

³ Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés. A 2022. november 1. előtti szövegváltozatban: „A Kormány a *veszélyhelyzetben* rendeletet alkot, amellyel [...]” (53. cikk (2) bekezdés).

⁴ Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés.

⁵ 2022. október 31-ig hatályos 45. § (1) bekezdés.

különleges jogrendben milyen rendkívüli intézkedések léptethetők életbe) helyett átfogóbb felhatalmazást adott a Kormánynak. Amint a Vbö. indokolása rámutat, „[a] korábbi szabályozási gyakorlattól eltérően, figyelemmel a 21. századi kihívások, hibrid fenyegetések összetettségére, kiszámíthatatlanságára és gyors változásaira, valamint az Alaptörvény kilencedik módosításával összhangban lévő komplex és rugalmas megközelítésre, a Javaslat nem tartalmaz zárt felsorolást az egyes meghozható intézkedések kapcsán”.⁶ Miközben tehát a Vbö. mellőzi a konkrét intézkedéseket tartalmazó felsorolást, igyekszik keretek közé szorítani a Kormány rendeletalkotási felhatalmazását. Az általános felhatalmazó rendelkezés a következő: „A Kormány [...] veszélyhelyzet idején az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”⁷

A törvény ezt követően azt körvonalazza, hogy a rendkívüli rendeletek milyen szabályozási tárgykörökben adhatók ki. A kormányrendeletek a következő tárgyköröket érinthetik:⁸

- a) a személyes szabadsággal és az életkörülményekkel összefüggő;
- b) a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő;
- c) a közösségeket érintő biztonsági célú korlátozásokkal és a lakosság tájékoztatásával összefüggő;
- d) az állami és önkormányzati működéssel összefüggő;
- e) a törvényes rend, a közrend és a közbiztonság megóvásával vagy helyreállításával összefüggő;
- f) az országvédelemmel és az országmozgósítással összefüggő;
- g) az a)–f) pontban nem szereplő egyéb, a hadiállapotot, a szükségállapotot, a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül összefüggő.

Amint látható, a jogalkotó meglehetősen inkluzív – pozitív olvasatban: rugalmas – fogalmazásmódot választott, hiszen a fenti felsorolás – figyelemmel a g) pontra is – lényegében a szabályozható életviszonyok teljes spektrumát felöleli. Kritikai szemmel viszont úgy is érvelhetünk, hogy „a Vbö. vonatkozó szabályai túlzottan

⁶ A Vbö. 79–82. §-ához fűzött indokolás.

⁷ Vbö. 80. § (1) bekezdés.

⁸ Vbö. 80. § (2) bekezdés.

általánosak, és így nem alkalmasak arra, hogy a kormány rendkívüli intézkedési jogkörét érdemben korlátok közé szorítsák”.⁹

Az elméleti megalapozás után adott a kérdés: vajon az elmúlt bő négy évben meghozott több mint ezer veszélyhelyzeti rendelet mennyiben felelt meg a fenti – előbb a Kat., majd a Vbö. által támasztott – kritériumoknak? Az egyébként nagyon fontos kérdést aligha lehet egzakt módon megválaszolni, mégpedig két okból sem. Egyrészt az ezernél is több, a közbeszerzésektől a munkaerőpiacon át az adórendszerig az életviszonyok legkülönbözőbb szegmenseit szabályozó rendelet ilyen irányú tartalmi vizsgálata parttalan vállalkozásnak tűnik. Másrészt a Vbö. veszélyhelyzeti jogalkotással kapcsolatos iránymutatása kellően átfogó ahhoz, hogy lényegében minden kormányrendelet, minden szabályozási szegmens besorolható legyen a fenti a)–g) pontba.

Ha teljes körű tartalmi elemzésre nem is vállalkozom, felvillantok néhány olyan veszélyhelyzeti kormányrendeletet, amelynek a kapcsolódása a járvány, illetve a háború miatt fennálló veszélyhelyzethez legalábbis kétséges. Az ilyen irányú kutakodás természetesen nem előzmények nélküli: a Magyar Helsinki Bizottság két alkalommal tett közzé válogatást a „gyanús” kormányrendeletekből.¹⁰ Az első lista 16, a második 10 olyan jogszabályt tartalmazott, amelyről – fogalmazzunk így – nehéz elképzelni, hogy a járvány, illetve a háború elleni védekezést, illetve a következmények elhárítását szolgálta. Mindez nem tűnik soknak, azonban a szervezet ezeket a válogatásokat hangsúlyozottan csak példálózó jellegű gyűjtésnek szánta.

A Covid-veszélyhelyzet egyik emlékezetes rendelete Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelölt ki.¹¹ Arra, hogy néhány héttel a járvány hazai kirobbanása után a Kormány miért találta fontosnak ezt az intézkedést, a jogszabály 1. §-a ad iránymutatást: a különleges gazdasági övezet kijelölése „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a Covid-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint ezeröttszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezeröttszáz új munkahely megteremtése céljából” történt. A rendelet előzménye a Samsung és a város konfliktusa volt: az előbbi jelentős volumenű beruházást kívánt megvalósítani a településen, ám a városvezetés kifogásokkal élt a tervekkel kapcsolatban. Amint az Igazságügyi Minisztérium akkori helyettes államtitkára

⁹ Amnesty International Magyarország et al. 2024: 6.

¹⁰ Helsinki Bizottság 2022; 2024.

¹¹ 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről.

rámutatott, „[a] koronavírus-járvány miatti gazdasági visszaesés alatt egy ilyen volumenű beruházást a Kormány nem akart elveszíteni”.¹² A kormányrendelet arra szolgáltat példát, hogy a válsággal nem közvetlen kapcsolatban álló gazdasági megfontolások is alapot adhatnak a veszélyhelyzeti jogalkotásra.

A kamatjövendelmek után fizetendő szociális hozzájárulás bevezetését szintén költségvetési megfontolások indokolták: a Kormány 2023. május 31-én – a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvényt lényegében kiegészítve – 13%-os szociális hozzájárulás-fizetési kötelezettséget vezetett be a megtakarítási formák jelentős részére.¹³ Első olvasatra aligha triviális, hogy ez az intézkedés miként segíti elő „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa következményeinek az elhárítását és kezelését”, azonban a Vbő. fentebb hivatkozott rendelkezése utal a nemzetgazdaság stabilitásának garantálására, vagyis ez a kvázi adóemelés – elméletileg – igazolható azzal, hogy az állami bevételek növelése, valamint a lakossági megtakarítások állampapírba „terelése” a nemzetgazdaság stabilitását hivatott elősegíteni. A 30 év alatti anyák szja-kedvezménye,¹⁴ valamint a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokat megillető családi kedvezmény¹⁵ viszont még távolabbi összefüggésben áll a nemzetgazdaság stabilitásával – bár a Vbő. „életkörülményekkel összefüggő” kitétele ezen szabályozási területekre is ráhúzható.

A fenti, gazdasági-pénzügyi-adózási tárgyú rendeletek veszélyhelyzeti kapcsolódása és így a jogalapja tehát – némi „jó szándékkal” – igazolható. Ugyanakkor számos olyan veszélyhelyzeti kormányrendelet is akad, amelynél különösen nagy fantázia szükséges ahhoz, hogy a járvány vagy a háború következményei elleni védekezést belelássuk. Ilyen volt például a Covid-19 időszakában a kerti avarégetés kvázi engedélyezése: a Kormány a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe utalta a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítását.¹⁶ Szintén a Covid-veszélyhelyzet alatt fogadták el azt a kormányrendeletet, amely – a lombikbébiszektor államosításával összefüggésben – az Országos Kórházi Főigazgatóság részére állapított meg hatásköröket

¹² SALGÓ 2020: 16.

¹³ 205/2023. (V. 31.) Korm. rendelet a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

¹⁴ 596/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet a 30 év alatti anyák kedvezményéről.

¹⁵ 597/2022. (XII. 28.) Korm. rendelet a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő családokat megillető családi kedvezményről.

¹⁶ 549/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó, levegőtisztasággal összefüggő szabályokról.

az átadással-átvétellel kapcsolatban.¹⁷ Az, hogy mindez hogyan kapcsolódott a járványveszélyhelyzethez, aligha egyértelmű. Hasonló kétségeket ébreszt az építési törvényt átmenetileg felülíró kormányrendelet, amely – a törvényi előírásoktól eltérően – egészen szeptember 1-ig lehetővé tette az augusztus 20-i állami ünnepség (elsősorban a tűzijáték) szervezői részére az ingyenes közterület-használatot a főváros egyes részein¹⁸ – ez a jogszabály vajon hogyan szolgálta a háború következményeinek elhárítását? Szintén a háborús veszélyhelyzetre hivatkozással tiltotta meg a Kormány a fővárosi taxiárak liberalizálását,¹⁹ majd ugyanilyen okból tette lehetővé a Szeged-Csanádi Egyházmegye részére, hogy az egyházi iskolák építési területén a beruházó fakivágást hajtson végre „a beruházás megvalósításához szükséges mértékig”.²⁰

A veszélyhelyzeti kormányrendeletek egy részénél még erősebben merült fel a rendkívüli jogalkotással való visszaélés. Az egyik ilyen nevezetes jogszabály 2022. februárban a pedagógusok sztrájkjogának korlátozása volt,²¹ „természetesen” a járványra hivatkozva. Amint a tanulmány 5. pontjában visszatérek rá, ennek a veszélyhelyzeti kormányrendeletnek kivételesen volt indokolása, azonban az sem tartalmazott semmilyen utalást a sztrájkjog és a járvány közötti összefüggésre.

Nem kevésbé abszurd a „köz nélküli közmeghallgatás” intézményének bevezetése: egy 2023. áprilisi kormányrendelet értelmében – „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel” – „a közigazgatási hatósági eljárásban közmeghallgatás az érintettek személyes megjelenése nélkül is megtartható”, illetve „a közmeghallgatás a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott rend szerint, a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül is megtartható”.²² A közmeghallgatás intézményének „felpuhításában” minden bizonnyal szerepet játszott az is, hogy egyes településeken a lakosság heves tiltakozással élt a tervezett akkumulátorgyárak ellen.

¹⁷ 155/2022. (IV. 14.) Korm. rendelet az in vitro fertilizációs eljárások egyes veszélyhelyzeti szabályairól.

¹⁸ 325/2022. (VIII. 23.) Korm. rendelet az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

¹⁹ 14/2023. (I. 25.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet során a személytaxi-szolgáltatás hatósági árának megállapításával kapcsolatos eltérő rendelkezésekről.

²⁰ 637/2023. (XII. 23.) Korm. rendelet a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról.

²¹ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

²² 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról.

A fenti kitekintés távolról sem teljes körű, hiszen a céloim nem a „gyanús” kormányrendeletek tételes számbavétele volt, hanem néhány példán keresztül a veszélyhelyzeti felhatalmazás parttalanságából fakadó problémák körvonalazása.

MIRE GONDOLT A JOGALKOTÓ? A HIÁNYZÓ INDOKOLÁSOK NYOMÁBAN

Az előző pontban feltett kérdések – tudniillik az egyes veszélyhelyzeti kormányrendeletek hogyan kapcsolódnak a veszélyhelyzethez – megválaszolásához kézenfekvő lenne a jogalkotói indokolások áttekintése, csak hogy a különleges jogrendben alkotható jogszabály tervezetéhez tartozó indokolást nem kell közzétenni.²³ A Kormány élt is ezzel a mentesítő lehetőséggel – olyannyira, hogy a vizsgált időszakban kiadott 1027 veszélyhelyzeti kormányrendelet közül mindössze 10-nél (!) találtam indokolást. Noha az IM rendelet hivatkozott rendelkezése valóban nem teszi kötelezővé a veszélyhelyzeti kormányrendeletek indokolását, értelemszerűen nem is tiltja azt (lásd ezt a kilenc jogszabályt), így elvileg a Kormány belátásán múlik, hogy készít-e indokolást a rendelethez, illetve nyilvánosságra hozza-e azt az Indokolások Tárában. Álláspontom szerint a kifogásolt kormányrendeletek vonatkozásában is tisztább helyzetet eredményezne, ha a jogalkotó magyarázatot szolgáltatna arra, hogy például a kerti avarégetés engedélyezése miként segíti elő a járvány elleni védekezést, vagy hogy a fővárosi taxiárok befagyasztása milyen módon járul hozzá a háború következményeinek elhárításához.

Bár a különleges jogrendi jogszabályok indokolási kötelezettség alóli „mentesítése” annyiban érthető lépés, hogy a jogalkotás esetenkénti sürgős jellege nem okvetlenül teszi lehetővé az indokolással kapcsolatos előírások maradéktalan betartását, azonban a másik oldalról pontosan az ilyen rendkívüli rendeletek igényelnének alátámasztást a jogalkotó részéről. A különleges jogrendi jogalkotás során jelentősen kibővül a Kormány mozgásterét (ennek megfelelően a jogszabályi hierarchia is „megborul”), azonban ezt a rendkívüli felhatalmazást ellensúlyozandó nagy szükség lenne – a Jat.-ot idézve – azon társadalmi, gazdasági, szakmai okok és célok bemutatására, amelyek a szabályozást szükségessé teszik. Ez értelemszerűen növelné a jogalkotás transzparenciáját, és talán a Kormány döntéseinek legitimitását is.

²³ 5/2019. (III. 13.) IM rendelet a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről, 21. § (3) bekezdés.

Visszatérve a fentebb említett, indokolással ellátott kilenc kormányrendeletre az indokolások meglehetősen egyenlőtlen „színvonalúak”. A köznevelési intézetekben foglalkoztatott pedagógusok sztrájkjogát korlátozó – még a Covid-veszélyhelyzet alatt elfogadott – kormányrendelet²⁴ fűzött indokolás például sokkal inkább tekinthető politikai nyilatkozatnak, mintsem a Jat. előírásainak megfelelő indokolásnak. Az indokolás nyitómondata a következő: „A bérek tekintetében a baloldali kötődésű szakszervezetek 2010-ben nem szerveztek sztrájkot, amikor a pedagógusoktól a Gyurcsány-Bajnai kormány elvett egyhavi bért.” Bár az indokolás ezt követően a járványügyi előírásokra is hivatkozik, nem derül ki a szövegből, hogy a sztrájkjog korlátozása miként szolgálja a világjárvány következményeinek elhárítását, illetve a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvását. A pedagógusok ellen irányuló munkáltatói rendkívüli felmentés gyakorolhatóságát kiterjesztő kormányrendelet²⁵ hasonló a helyzet: az indokolás semmilyen módon nem utal arra, hogy ez a szigorítás hogyan járul hozzá az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa következményeinek az elhárításához, illetve kezeléséhez. Ugyanakkor arra is találtunk példát, amikor az indokolás a szabályozás okait és céljait koherens módon foglalja össze, és a szabályozás szükségességét összekapcsolja a veszélyhelyzettel. A közfoglalkoztatási jogviszony veszélyhelyzeti szabályait tartalmazó rendelet²⁶ ebből a szempontból „etalonnak” tekinthető.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Írásom egyrészt arra világított rá, hogy bár a veszélyhelyzeti kormányrendeletek összes kormányrendeletre mért aránya erősen hullámzott az elmúlt négy évben, és a veszélyhelyzeti jogalkotás intenzitása nem független az aktuális krízis lefutásától, összességében mindvégig nagy súllyal voltak jelen ezek a speciális jogszabályok – több mint két évvel a háború kirobbanása után is minden harmadik kormányrendeletet a veszélyhelyzetre hivatkozva adott ki a Kormány. A tanulmány azt is feltárta, hogy a Kormány veszélyhelyzeti rendeleteivel nem kevesebb, mint 221 törvényt írt felül hosszabb-rövidebb ideig.

A „Mire valók a veszélyhelyzeti kormányrendeletek?” – meglehetősen komplex – kérdés megválaszolása során az egyik lehetséges narratíva az lehet, hogy a Kormány számos esetben túllépte felhatalmazását és a célhoz kötöttség elvét,

²⁴ 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet a köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

²⁵ 4/2023. (I. 12.) Korm. rendelet a köznevelési intézmények működését érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról.

²⁶ 247/2022. (VII. 11.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatási jogviszony veszélyhelyzet alatti időtartamáról.

hiszen kormányrendeletek tucatjairól nehéz elképzelni, hogy azok bármilyen módon válságkezelési célt szolgáltak volna. A másik – „megengedőbb” – értelmezés természetesen az lehet, hogy minden veszélyhelyzeti kormányrendelet összefügg a veszélyhelyzettel, csak éppen a kapcsolódás nem nyilvánvaló. A Vb. fentebb idézett 80. § (1)–(2) bekezdése olyan szélesre nyitja az ajtót a jogalkotó előtt, hogy lényegében minden kormányzati intézkedésről „bizonyítható”, hogy a válság elhárítását szolgálja. Meglátásom szerint különösen a gazdasági-pénzügyi-adózási intézkedések, illetve ezenfelül valamennyi költségvetési egyensúlyt javító lépés esetén érvelhet(ne) azzal a Kormány, hogy az adott veszélyhelyzeti rendelet „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében” született.

Felmerülhet a kérdés, hogy mit „nyer” a Kormány azzal, ha veszélyhelyzeti kormányrendeletben léptet életbe bizonyos intézkedéseket. A legnyilvánvalóbb előnyt az jelenti, hogy – az Alaptörvény és a Vb. tág keretei között – lényegében bármilyen rendelkezést meghozhat (az sem probléma, ha az adott kérdés törvényi szinten van szabályozva). Másodsorban a veszélyhelyzeti kormányrendeletek még a rendes kormányrendeleteknél is gyorsabb jogalkotást tesznek lehetővé, hiszen a jogalkotót nem terheli a társadalmi egyeztetés kötelezettsége, ráadásul a hatásvizsgálat alól is mentesül.²⁷ Harmadrészt a Kormány indokolni sem köteles a rendeletét (noha az indokolásokat régóta meglehetősen mostohán kezeli a jogalkotó, így ez „komoly” előnynek aligha minősül). Mindezzel azonban nem azt sugallom, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás elsődleges rendeltetése a jogalkotói visszaélések intézményesítése; inkább arról van szó, hogy ez rendkívül „kényelmes”, „mindenre jó” „Jolly Joker” eszköz a Kormány részére a legkülönbébb jogalkotói célok formába öntésére.

Ami az indokolást mint utolsó vizsgálati szempontot illeti, láthattuk, hogy a veszélyhelyzeti kormányrendeletek mindössze 0,97%-ához fűzött a Kormány indokolást. Bár erre a Kormány nem is köteles – hiszen a különleges jogrendben alkotható jogszabály tervezetéhez tartozó indokolást nem kell közzétenni –, magam amellet érveltem, hogy bizonyos szempontból pontosan ezek a kormányrendeletek szorulnának rá leginkább az alátámasztásra. Úgy vélem, hogy a különleges jogrendi rendeletek indokolási kötelezettség alóli általános mentesítése nem igazolható, ugyanis még a legsürgősebb rendeletalkotás esetén is elvárható volna, hogy a Kormány fűzzön – akár rövid, de – érdemi indokolást a jogszabályhoz, erősítve ezzel a jogalkotás transzparenciáját, és talán a Kormány döntéseinek legitimációját is, némileg ellensúlyozva a veszélyhelyzeti jogalkotással való visszaéléssel kapcsolatos aggodalmakat.

²⁷ 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról, 1. § (1) bekezdés.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Társaság a Szabadságjogokért (2024): *Vélemény a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvény módosításáról szóló törvény tervezetéről* (2024. február 29.). Online: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2024/02/AI-EKINT-MHB-TASZ_velemen_yveszelyhelyzet_20240229.pdf
- Helsinki Bizottság (2022): Veszélyhelyzeti rendeletek önös politikai célokra. *Helsinki Figyelő*, 2022. március 25. Online: <https://helsinkifyelo.444.hu/2022/03/25/veszelyhelyzeti-rendeletek-onos-politikai-celokra>
- Helsinki Bizottság (2024): Veszélyhelyzet mindörökké. *Helsinki Figyelő*, 2024. március 11. Online: <https://helsinkifyelo.444.hu/2024/03/11/veszelyhelyzet-mindorokke>
- SALGÓ László Péter (2020): A hazai veszélyhelyzeti jogalkotás a kodifikátor szemével. *Fontes Iuris*, 6(2), 8–18.



Imre Miklós

GONDOLATOK A DUALIZMUS IDEJÉN
ÉS AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ ALATT
ALKALMAZOTT MAGYAR IPARIGAZGATÁSRÓL
ÉS A HADIGAZDÁLKODÁSRÓL

BEVEZETÉS

Takács Albert Professor Úr az állam- és jogtudományok nemzetközi hírű tudosa. A következő elemzés 70. születésnapjának tiszteletére készült.

Az állam funkciói és feladatai, így a közigazgatás tennivalói is folyamatosan bővülnek, különösen azokon a területeken, amelyek kapcsolatban állnak a gazdaság fejlesztésével és törvényes működésének kérdéseivel. A 18. században – a merkantilista gazdaságpolitika megjelenésével – egyre erőteljesebb volt a gazdaságba történő állami beavatkozás.¹ Az ipari forradalom után kialakult liberális gazdaságirányítás keretei között az állam csak kivételesen avatkozott be a gazdaság ügyeibe. A 19. század végétől, a 20. század elejétől a megnövekedett állami feladatok miatt a közigazgatás tevékenységfajtái is jelentősen gyarapodtak.² A fejlett államokban az 1880-as évek gazdasági problémái és az ezekből következő társadalmi anomáliák nagyon jelentős változásokat idéztek elő. Az addig alkalmazott – a szabályozatlan verseny által működtetett – liberális gazdasági modell hátrányai erősödtek, a társadalmi és szociális feszültségek fokozódtak. Ennek megszüntetésére az országok a gazdaságba történő erősebb állami-közigazgatási beavatkozást alkalmazták.³ Az európai országok a 20. század elején a protekcionizmust és a szabályozott piac megoldásait alkalmazták.

A 19. század második felében jött létre a jóléti állam, amelynek elméleti alapjait a német Friedrich List dolgozta ki. A jóléti állam amerikai modellje mellett létezett egy másik fejlődési út, amelynek mintaállama Németország volt. A viszonylag

¹ FÁBIÁN 2023: 70–77.

² LAPSÁNSZKY – PATYI – VARGA Zs. 2024: 220–232.

³ LŐRINCZ 2010: 29.

gyenge polgárság és a megmaradt feudális viszonyok miatt a gazdasági reformok, az iparosítás mellett a társadalmi reformok megvalósulásában már eredendően is az államnak volt meghatározó szerepe.⁴ A német gazdaságirányítási és iparigazgatási megoldások mintaként szolgáltak az Osztrák–Magyar Monarchia számára.

Az Osztrák–Magyar Monarchia sajátos közép-európai identitás volt.⁵ A kiegyezéssel Magyarország „cégtársa” lett Ausztriának.⁶ Az 1867-es kiegyezés Magyarország gazdasági fejlődése szempontjából új korszakot jelentett, amelynek számtalan pozitív következménye volt. Ezek között feltétlenül kiemelendő az addig elképzelhetetlen ipari fejlődés, különösen az 1890-es évek vége és az első világháború között.

AZ IPARIGAZGATÁS NÉHÁNY JELLEMZŐJE A DUALIZMUS IDEJÉN

A területi korlátok nem teszik lehetővé az első világháború előtti magyar gazdaság- és ipari fejlődés részletes bemutatását, így csak röviden utalunk néhány meghatározó körülményre. Az 1872-ben elfogadott első ipartörvény, az 1872. évi VIII. törvénycikk megszüntette a céheket, illetve – a volt céhtagok többségi döntésével – lehetővé tette azok ipartársulásokká történő átalakítását.⁷ A dualizmus iparpolitikája két szakaszra osztható. Az első korszak a második ipartörvény, az 1884. évi XVII. törvény megalkotásáig tartott és messzemenően liberális irányzatú volt. A második ipartörvény hatálybalépésétől az első világháború kezdetéig tartó második periódust aktív állami szerepvállalás és támogatás jellemezte.⁸ Ebben az időszakban Magyarország is az úgynevezett „fejlesztő állam” megoldásait alkalmazta. Ezek döntően a piacépítést és a magángazdaság fejlődésének feltételeit segítették.

A magyar gazdaság a 19. század végétől a német modellt követte, és az állam által vezérelt piacgazdaságként működött.⁹ Az állam nagyon erőteljes fejlesztési, támogatási tevékenységet folytatott. A magyar állam támogatta a vasútépítést, ipartámogatási szubvenciókat nyújtott, állami megrendelésekben részesítette a

⁴ JENEI 2008: 155–156.

⁵ MÁTHÉ 2021: 81.

⁶ LUKÁCS 2024: 188.

⁷ 1872. VIII. törvénycikk (ipartörvény), 76. paragrafus 25.

⁸ EGYED 1925: 5–10.

⁹ LENTNER 2019: 51.

vállalatokat, közvetítő szerepet játszott a külföldi tőke bejövételében, valamint beruházási támogatásokat nyújtott magánvállalatoknak és állami tulajdonú cégeknek.¹⁰ Az állami protekcionista intézkedéseknek is köszönhetően a gazdasági fejlődés a 19. század végére elsősorban a nehézipar egyes területein és az élelmiszeriparban következett be. A 19. század végére Budapest Európa legjelentősebb és Minnesota után a világ második legnagyobb malomipari központja lett.¹¹ A magyar állam igyekezett segíteni a könnyűipar más területeit is, kisebb eredményességgel. Az Osztrák–Magyar Monarchia keretén belül megvalósult modernizáció minden sikere ellenére – erősen birodalomfüggő és – inkubációs jellegű volt.¹²

AZ ÁLLAMI TULAJDON FEJLŐDÉSE A GAZDASÁGBAN A KIEGYEZÉS UTÁN

A 19. század második felében a fejlesztő állam eszközei közül kiemelkedik a vállalatok teljes vagy részbeni állami tulajdonba vétele vagy a köztulajdonban lévő társaságok alapítása. Ez elsősorban a fizikai és pénzügyi infrastruktúra területén valósult meg. A köztulajdon kisebb mértékben megjelent a feldolgozóiparban is, amelyet a stratégilag fontos védelmi-hadászati érdekekkel indokoltak.¹³

Az ipari forradalom hatására a gazdasági fejlődés alap-infrastruktúrája a vasúti hálózat kialakítása volt. A 19. század második felére az ipari forradalom, amely leginkább a bányászatot, a nehézipart és a feldolgozóipart érintette, valamint a mezőgazdasági termelés és a területi munkamegosztás néhány évtized alatt a többszörösére növelte a termelés és a fogyasztás szállítási igényét. Ezt a szükségletet, csak a vasút széles körű fejlesztésével lehetett kielégíteni. A tengeri útvonalakkal nem rendelkező közép- és kelet-európai országok számára még jelentősebb volt a vasúti hálózat fejlesztése, mint a nyugat-európai országokban.¹⁴ Magyarországon a vasúti hálózat a századfordulóra elérte a 17 ezer kilométert. Ekkor a 80%-ban állami tulajdonban lévő, 40 ezer embert foglalkoztató MÁV az ország legnagyobb vállalata lett.

A vasút mellett jellemzően az úgynevezett közszolgáltatások is közösségi tulajdonba kerültek Európában és hazánkban is. Budapesten a gázellátás 1856-ban, az elektromosáram-ellátás pedig a 19. század végén indult meg koncesszió

¹⁰ LENTNER 2019: 46–47.

¹¹ CAMERON 1994: 312.

¹² LENTNER 2011: 90.

¹³ VOSZKA 2018: 50.

¹⁴ ERDŐSI 2009: 99.

biztosításával. A Székesfőváros 1910-ben megvásárolta a magáncégeket. A pénzintézetek jelentős részben állami tulajdonban működtek, különösen a fejletlenebb országokban. Magyarországon ez nem volt igazán jellemző. Figyelemre méltó azonban, hogy Magyarország öt legnagyobb bankja az ipari részvénytársaságok részvényeinek 47%-át ellenőrizte 1913-ban. A köztulajdonban lévő termelővállalatok hagyományosan az államok biztos bevételét jelentették. Ugyanakkor a nyersanyag- és a vasiparban tevékenykedő cégek hadászati igényeket is kielégítettek. A fejletlenebb országokban a termelő gazdasági szereplők köztulajdonba kerülésének egyik jelentős oka a magántőke hiánya vagy érdektelensége volt.

A MAGYAR IPAR FEJLŐDÉSE ÉS A MAGYAR ÁLLAM
TULAJDONOSI POZÍCIÓJA AZ IPARBAN, „A BOLDOG
BÉKEIDŐKBEN” ÉS A VILÁGHÁBORÚBAN

A magyar ipar a kiegyezés után – amint arra már utaltunk – korábban nem tapasztalt fejlődésnek indult. A magyar állam elsősorban a nehéziparban megjelent tulajdonosként is.

1867-ben született meg a döntés az állami tulajdonú Diósgyőri Vasgyár megépítéséről, amelyben a termelés teljes volumenben 1871-ben indult meg. Az állami tulajdonban lévő MÁV két, csődbe jutott magánvállalkozás átvételével létrehozta a Gép- és Kocsigyárat, amely mozdonyok mellett híd- és acélszerkezeteket és mezőgazdasági gépeket is gyártott. 1881-ben a két céget egyesítették, és így létrejött a MÁVAG. A MÁV 1888-ban megalapította azt a hajózási gazdasági társaságot, amely a MAHART jogelődje volt.¹⁵ Az 1870-es években a fejlődő magyar élelmiszer-, malom-, valamint téglagyártó iparral párhuzamosan a gépgyártásban is egyre jelentősebb iparvállalatok kezdtek meg tevékenységüket. A Ganz, a Láng Gépgyár, a Schlick-féle Vasöntöde és Gépgyár, illetve a Röck Gépgyár egyre nagyobb területeken és növekvő munkaslétszámmal állított elő korszerű gépeket. A kiegyezést követő időszakban először a Ganz gyár kapott katonai megrendeléseket, Németországból és Ausztriából. Nagyon jelentős nehézipari (és hadiipari) üzem volt a Győri Magyar Vagon- és Gépgyár, amely hazai és külföldi megrendeléseknek is eleget tett. A Monarchia haderejének katonáit új, kényelmes anyagból készült és a terephez jobban illő, csukaszürke egyenruhával szerelték fel. A hatalmas textilipari megrendeléssel járó feladat teljesítése 1908-ban kezdődött, és nyolc év alatt kívánták azt végrehajtani.

¹⁵ VOSZKA 2018: 52–57.

A Monarchia területén egyre több, jelentős anyagi háttérrel rendelkező hadiipari vállalkozás jött létre. Ezek közül az egyik legnagyobb az 1882-ben alapított Weiss Manfréd Első Magyar Konzervgyára volt. A társaság biztosította a közös hadsereg konzervigényének 34%-át. Később folyamatosan bővült a hadiipari kínálat, aminek következtében a 25 fővel induló cég munkavállalói létszáma a századfordulón elérte a 925 főt.¹⁶ A Weiss Manfréd Acél- és Fémművei Rt. Magyarország legnagyobb hadiüzemévé és a birodalom második legjelentősebb lőszergyárává vált. Az ott dolgozók létszáma a háború előtt 3 ezer fő volt. A hadikonjunktúra hatására a gazdasági társaságnál 1916-ban 20 ezren, 1917-ben több mint 23 ezren, 1918-ban pedig már 30 ezren álltak jogviszonyban.

Az állami tulajdonú MÁV Gépgyár dolgozóinak száma 1914-ben több mint 10 ezer, 1917-ben pedig 12 ezer fő volt.¹⁷ A 19. század végétől Magyarországon is létrejöttek azok a vállalatok, amelyek a legmodernebb iparágakban termeltek. Ilyen volt a vegyipar, az elektromos ipar, az autó- és repülőgépgyártás.¹⁸

A magyar területeket fáziskéséssel, a 19. század végén elérő ipari-technológiai forradalom eredményeképpen 1898 és 1913 között – különösen az 1906-tól kibontakozó konjunktúrahullám eredményeként – a magyar gyáripar ugrásszerűen fejlődött. Az ipari üzemek száma 2747-ről 5521-re emelkedett, a munkások létszáma 302 ezer főről 563 ezerre nőtt.¹⁹

1891-ben Budapesten alapították a Fegyver- és Gépgyár Részvénytársaságot, amely nagy értékű állami hadimegrendeléseket kapott. Stratégiai jelentősége volt a lőpor- és robbanóanyag-gyártásban az Alfred Nobel által alapított európai gyárhálózat részeként működő pozsonyi Dynamit Nobel robbanóanyaggyárnak.²⁰ A modern gyáripar magyarországi létrejöttével és fejlődésével párhuzamosan a magyar fél egyre hangsúlyosabban vetette fel, hogy a közös hadsereg és a haditengerészet ipari megrendeléseiből Magyarország az általa befizetett kvóta szerint részesüljön. A felek 1903-ban megállapodtak a közös hadsereg, 1904-ben pedig a haditengerészet ipari megrendeléseinek kvóta szerinti megosztásáról. A magyar kvóta 34,4% volt. 1906-ban új egyezmény született, amelyben a magyar kvóta 36,4%-ra emelkedett. A rendelkezésre álló hányadot a magyar félnek a háború végéig nem sikerült elérnie, a magyar hadiszállítások mértéke soha nem érte el a kvótát, hanem 1907 és 1918 között 26–36% között ingadozott.²¹ A kvótára

¹⁶ KOVÁCS 2016: 13–19.

¹⁷ VÖLGYESI 2016: 81.

¹⁸ KOVÁCS 2016: 17.

¹⁹ BEREND T. – RÁNKI 1976: 173–174.

²⁰ KRÁMLI 2022.

²¹ KOVÁCS 2016: 23.

vonatkozó megállapodások legnagyobb nyertese Magyarországon a Diósgyőri Állami Vasgyár, a Weiss Manfréd Művek, valamint a pozsonyi Dynamit Nobel lőporgyár volt.²² A Diósgyőri Állami Vasgyárban a hadikonjunktúra következtében 1916-ban már 9 ezer munkás dolgozott.²³

A közös hadsereg tüzérségének fejlesztésére megszavazott 250 millió korona és a honvédség tüzérséggel való ellátásának igénye alapozta meg a Magyar Ágyúgyár Rt. megalapítását, amelyre 1913-ban került sor, a pilseni Škoda Művek részvételével.²⁴ Az osztrák–magyar hadvezetés 1913-ban újabb lőporgyár megépítéséről határozott Magyarországon. Az építkezés 1914-ben indult meg Magyaróvár mellett, a lőporgyártást az üzemben 1915 tavaszán kezdték meg. Az elkészült gyárat a háború végéig fejlesztették, bővítették.²⁵ A magyar ipar 48%-a a nagy háború idején, 1914 és 1918 között hadi megrendeléseknek tett eleget.²⁶

AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ HATÁSA AZ ÁLLAM ÉS A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGÉRE, A HADIGAZDÁLKODÁS

A 19. század végétől – mint ahogy korábban arra már utaltunk – megfigyelhető az állam gazdasági szerepének fokozódó erősödése. Egyre több gazdasági probléma megoldását várták az államtól. Állami jogszabályok teremtették meg a versenyjogot, a fogyasztóvédelmi jogot. A gazdasági tevékenységek minőségi és biztonsági okokból történő szabályozása is mind jobban szélesedett és mélyült.

A 20. század elején Európa a protekcionizmus és a szabályozott piac irányába fordult. Az első világháború még jobban felerősítette az állam gazdasági szerepét, létrejött a hadigazdaság. A kényszergazdaságnak ezt a típusát valamennyi hadviselő ország és még néhány, a háborúból kimaradó állam is alkalmazta.

A világháború megváltoztatta az államok feladatait, így a közigazgatás tevékenységét is. A történelemben korábban soha nem volt arra példa, hogy számos fejlett állam egyszerre, ilyen mélységben és több éven keresztül, folyamatosan beavatkozzon a gazdaság ügyeibe. Ez az állami szerepvállalás elsősorban a hadi szükségletek kielégítését célozta, de a lakosság ellátásának megszervezése is a legfontosabb törekvések között szerepelt. A két terület között prioritást azonban a hadi igények kielégítése élvezett. A háború esetén a gazdaságba történő állami beavatkozás

²² BALLA 2016: 241.

²³ VÖLGYESI 2016: 81.

²⁴ KRÁMLI 2010: 1010–1013.

²⁵ KOVÁCS 2016: 28.

²⁶ KÖVÉR 2002: 305.

néhány eszköze (védővámok, behozatali és kiviteli tilalmak, bojkott) már a korábbi történelmi korokban is megjelent (például a napóleoni háborúk idején). Az első világháború idején létrejött hadigazdálkodás azonban önálló gazdaságirányítási modellt képez, amely az iparirányítás minden területén érvényesült.

A hadigazdálkodás széles körű állami beavatkozást jelent a rendes gazdasági élet működésébe. Ennek alkalmazásakor közérdekből, átmenetileg a piacgazdaság olyan meghatározó alapelvei sem érvényesülnek, mint a tulajdon szentsége, a szerződéses szabadság vagy a szabadkereskedelem.

A hadigazdaság közcélból a nemzetgazdaságnak a hadviselés érdekei szerint való megszervezése, amelybe beletartozik az állami gazdaságirányítás, a piackorlátozás, valamint a különböző kényszerintézkedések alkalmazása is.²⁷ A hadigazdasági rendszer teljes körű állami igazgatást valósít meg a gazdaságban, a termelésben, a szállításban és az elosztásban, valamint a szociális területeken egyaránt. A hadigazdálkodás kiépítése a Monarchiában a német nagyiparos, Walter Rathenau nevével fémjelzett minta alapján történt meg.²⁸

A hadigazdálkodás megvalósításának alapja a különleges jogrend. A különleges jogrendre vonatkozó nemzetközi megoldások, nagyon leegyszerűsítve, kétféle lehetőséget kínálnak. Az egyik az ostromállapot alkalmazása, amelynek keretében a katonai hatóságok kezébe kerül a közrend és a közérdek biztosításának joga. A másik lehetőség a kivételes hatalom bevezetése, amelyben a polgári kormányzat egyes végrehajtó szervei jutnak döntő szerephez.²⁹ Magyarország Ausztriával szemben – az osztrák nyomás ellenére – a második változatot választotta.

Teljesen egyetértünk azzal a megállapítással, amely szerint a különleges jogrend nem értelmezhető a szabályozott, jogállami kereteken kívül. A totális diktatúrák minden napja különleges jogrend, de korlátozások nélkül.³⁰

A hadigazdaság mint gazdaságirányítási rendszer és mint gazdálkodási forma érvényesült Magyarországon is az első világháború idején.³¹ A nagy háborúban a magyar állam gazdaságba/iparba történő beavatkozása más országok megoldásaihoz hasonlóan közhatalmi eszközökkel (jogalkotás, jogalkalmazás), az állam tulajdonosi pozícióinak erősítésével, valamint egyéb, a termelésbe való közvetlen beavatkozást biztosító instrumentumok segítségével történt. Az ipari vállalatok tevékenységét segítették a különböző pénzügyi támogatások és a közvetlen állami megrendelések.

²⁷ VÖLGYESI 2016: 71.

²⁸ JENEI 2008: 161.

²⁹ MEZEY 2015: 32.

³⁰ FARKAS 2020: 340.

³¹ TÓTH 2002: 7.

A hadigazdálkodás magyarországi jogi felépítményét elsősorban, a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. törvénycikk, a hadiszolgáltatásokról alkotott 1912. évi LXVIII. törvénycikk és ezek módosításai és kiegészítései, valamint a törvények alapján kiadott több száz kormányrendelet alkotta. A minisztériumok olyan erőteljesen vettek részt a hadigazdálkodás megvalósításában és így az ipar igazgatásában/irányításában, hogy az általuk megalkotott rendeletek száma ezres nagyságrendű volt.³²

A világ vezető hatalmai – amint arra már korábban utaltunk – az első világháborút megelőzően még soha nem kényszerültek ilyen mélységű, terjedelmű és hosszú évekig tartó beavatkozásra a termelés, az elosztás, a fogyasztás területén, valamint a szociális szférában.³³ A háború idején létrejött hadigazdaság totális kényszergazdálkodást jelentett, ebben az esetben tehát nemcsak mennyiségi, hanem minőségi feladatváltozásról beszélhetünk. A hadigazdaságnak az államok által alkalmazott eszköztára az elhúzódó háború során fokozatosan szigorodott. A gazdasági helyzet romlásával a közigazgatás egyre mélyebben és komplexebben avatkozott be a gazdaság ügyeibe.

Az Osztrák–Magyar Monarchia is erőteljesebb állami eszközök alkalmazására kényszerült a háború előrehaladtával. A kezdeti – különösen az 1916-ban tapasztalható – hadikonjunktúrát követően a krónikus munkaerőhiány mellett csökkent az ipari vállalatok termelékenysége is. Ennek kivédésére nőket és hadifoglyokat próbáltak bevonni a termelésbe.³⁴ Magyarországon a háttországban élők életszínvonala folyamatosan zuhant. Az 1913–1914-es szinthez hasonlítva 1918 végéig a reálbérek a következők szerint csökkentek: tisztviselők – 67%; gyári munkások – 47%; napszámosok – 54%. Folyamatosan emelkedett a hadiözvegyek, a hadiárvák és a hadirokkantak száma, akik nyomorogtak.

A háború folyamán nagyon gyorsan hiánygazdálkodás alakult ki. Ennek vámszedői a termeléssel közvetlen kapcsolatban álló termelők, kereskedők, különösen a jogszabályokat figyelmen kívül hagyó feketézők viszont hatalmas jövedelmekre tettek szert, ami óriási társadalmi felháborodáshoz vezetett.³⁵ A hiány miatt a rendelkezésre álló javak elosztására vezették be a jegyrendszert. 1915. december 27-től a liszthez és a kenyérhez, 1916. novembertől a zsírhoz, 1916. decembertől pedig a cukorhoz csak jeggyel lehetett hozzájutni.³⁶

³² SZTERÉNYI–LADÁNYI 1934: 92–101.

³³ JENEI 2008: 161.

³⁴ SZÁVAI 2004: 47–48.

³⁵ ROMSICS 2010: 106–107.

³⁶ KÖVÉR 2002: 305.

A világháborús hadigazdálkodás a tevékenység mellett átalakította a közigazgatás szervezeti rendszerét is. Új típusú közigazgatási, illetve kvázi közigazgatási szervezetek jöttek létre, különösen az anyaggazdálkodás területén.³⁷

Az ipari fejlődés eredményeinek következtében, olyan – technológiailag és minőségileg – új fegyverek jelentek meg, amelyek milliók kiirtására, az emberi élet minden feltételének elpusztítására voltak alkalmasak. Ezért nevezhetjük az első világháborút a történelem első totális háborújának. A hagyományos hadviselés eszközei (például lovasság) teljesen háttérbe szorultak. Az új típusú, totális rombolásra fejlesztett eszközök gyártása, szállítása és a katonák egyéb szükségleteinek a kielégítése folyamatos állami-közigazgatási aktivitást igényelt. Ugyanígy történt a fegyverek előállításához szükséges nyersanyagok előállítása, beszerzése és szállítása is. Az államoknak ugyanakkor ezen – ellenséges országok által is használt – pusztító fegyverzetek alkalmazásának a szenvedőit – a saját lakosságukat – is meg kellett védeniük a halál eszközeitől, és a lehetőségekhez mérten biztosítaniuk kellett az életben maradás egyéb feltételeit. A két terület közül – amint arra már utaltunk – a katonai szükségletek kielégítése élvezett prioritást. Nagyon határozott állami, közigazgatási szerepvállalást igényelt a nemzetközi kereskedelem megszűnéséből eredő károk enyhítése, a kereskedelmi tilalmak, korlátozások, szankciók miatt teljesen tönkrement értékláncok pótlása, az önellátásra való berendezkedés, illetve ennek keretein belül gyakran a természetes cserekereskedelem lebonyolítása.

A nagy háború abban is újat hozott, hogy a hadászatban a korábbiakhoz képest sokkal nagyobb jelentősége volt a rendelkezésre álló nyersanyagok és egyéb anyagok mennyiségének és a gyártási kapacitásoknak. A világháború mindenekelőtt „anyagháborút” jelentett.

Az anyagháborúban a legnehezebb helyzetbe a közép-európai államok kerültek. Az Osztrák–Magyar Monarchia soha nem rendelkezett tengeren túli gyarmatokkal. Ebből következően a birodalom – a gyarmataitól az angolszász hadiflották által teljesen elzárt – Németországhoz hasonlóan önellátási megoldások alkalmazására kényszerült. A Balkán-félsziget gyarmatosítását elsősorban gazdasági okokból kívánó – többletalapanyagokra és nyersanyagokra pályázó – Monarchia és így Magyarország is a háború alatt a nyersanyagok és alapanyagok egyre drámaibb hiányával küszködött.³⁸

A világháborúval kapcsolatban Lloyd George brit miniszterelnök megállapítása minden tekintetben helyesnek bizonyult: „Az első százmillió fontot minden

³⁷ SZTERÉNYI–LADÁNYI 1934: 147–154.

³⁸ BODA 2023: 281.

állam elő tudja teremteni, de a háborút az fogja megnyerni, amelyik az utolsó százmilliót tudja felhajtani.”³⁹

A világháborús hadigazdálkodást és gazdaságirányítási rendszert minden állam átmenetinek tekintette. Az országok azzal az illúzióval léptek be a háborúba, hogy az rövid időn belül, néhány hónap alatt befejeződik.⁴⁰ Az egyes államok reménykedtek abban, hogy gyorsan visszaállnak majd a háború előtti állapotok. Nem számoltak azzal a lehetőséggel, hogy erre már egyáltalán nem vagy csak jó néhány év múlva és csak részlegesen kerül sor. A világháborúban részt vevők egyike sem számolt a pótolhatatlan veszteségeket okozó, évekig tartó állóháború lehetőségével.

Egyetértünk Niall Fergusonnak az első világháborúval kapcsolatos véleményével, amely szerint:

a világbirodalmak háborúja tört ki, a nyugati civilizáció háborúja. Ez volt az első jele annak, hogy a Nyugat magában hordozza saját elpusztulásának csíráját is. Ebben a háborúban a Nyugat minden korábnál jobban szabadjára engedte gyilkos alkalmazásait, mégpedig önmaga ellen. Az ipari gazdaság szolgáltatta a gépesített pusztítás kellékeit, és a modern gyógyászat is szerepet kapott a totális háború véres üzletágában.⁴¹

A KÜLÖNLEGES JOGREND
(KIVÉTELES HATALOM) JOGI ALAPJAI
MAGYARORSZÁGON

A különleges jogrenddel kapcsolatban – mint ahogy azt már rögzítettük – a magyar kormányzat és a törvényhozás a polgári modell bevezetése mellett döntött.⁴² Magyarországon a szükséges kodifikációs eljárásban megalkották az 1912. évi LXIII. törvénycikket a kivételes hatalomról, amelynek kihirdetésére 1912. december 31-én került sor.⁴³ A kivételes hatalommal kapcsolatos törvény elfogadását közel fél évszázados előkészítési szakasz előzte meg. Más államokban jóval korábban történt meg a különleges jogrend szabályozása.⁴⁴

³⁹ KRÁMLI 2022: 332.

⁴⁰ STONE 2022: 37.

⁴¹ FERGUSON 2011: 229.

⁴² MEZEY 2015: 33.

⁴³ KELEMEN 2020: 92–96.

⁴⁴ TÓTH 2002: 27.

A kivételes hatalomról szóló magyar megoldás nem helyezte katonai „gyámság” alá a közigazgatást háború esetén sem, de kialakította a közigazgatás centralizált és a katonasággal folyamatosan összhangban együttműködő rendszerét. A kormányt és a minisztereket ebben a körben megillető hatásköröket nevezték kivételes hatalomnak.⁴⁵ A különleges jogrenddel (kivételes hatalom) kapcsolatos magyar megoldás végeredményben önálló modell volt, amelynek legfontosabb jogszabályát a kivételes hatalomról szóló 1912. évi LXIII. sz. törvénycikk jelentette.

A háborús készülődés és a háborús események nagy hatást gyakoroltak a gazdaság működésére, így a magánjogi kodifikációra is.⁴⁶ Az 1912. évi LXIII. törvénycikk a kivételes hatalomról tartalmaz – elemzésünk szempontjából is fontos – gazdasági jellegű korlátozásokat is. A kormány – egyebek mellett – lehetőséget kapott az állam biztonsága szempontjából lényeges törvényhatóságok területén a kereskedelmi társaságok vagy külön törvény alapján létesült olyan társulatok és pénztárak rendőrhatalósági ellenőrzésére, amelyeknél gyanú merült fel, hogy tevékenységük törvénybe, rendeletbe, alapszabályba ütközik, avagy államellenes irányzatot vesz. Amennyiben a gyanú beigazolódott, a szervezet gyűléseit betilthatták vagy feloszlathatták, jogellenes határozataik végrehajtását megtilthatták.⁴⁷ A törvénycikk az áruforgalom – alapvetően a tulajdon – háborús korlátozásáról is rendelkezik és a fogyasztási cikkek legmagasabb hatósági árának meghatározását is lehetővé teszi.⁴⁸

Az 1912. évi LXIII. törvénycikket 1914-ben, 1915-ben és 1916-ban egyaránt módosították. A törvény és annak módosításai lehetővé tették a hadigazdálkodás bevezetését, felhatalmazták a kormányt ilyen tartalmú rendeletek megalkotására, amelyek segítségével a kormány az első világháború idején több száz, hadigazdálkodással kapcsolatos jogszabályt alkotott.⁴⁹

Hadigazdaság-irányítási és hadiipar-igazgatási szempontból nagyon lényeges szabályokat tartalmaz az 1912. évi LXVIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról. A lovak és járművek szolgáltatásairól külön törvényt fogadtak el (1912. évi LXIX. törvénycikk), amely az érintett dolgok végleges tulajdonba adásáról rendelkezett.⁵⁰ Az 1912. évi LXVIII. törvénycikk az üzem- és ipartelemek, valamint az ingatlanok átengedésével kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy az üzem- és ipartelemek birtokosai kötelezhetők, hogy a törvénycikk 1. §-ában meghatározott célokra az

⁴⁵ PÉTERVÁRI 2020: 149.

⁴⁶ PÉTERVÁRI 2020.

⁴⁷ Az 1912. évi LXIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről, 9. §

⁴⁸ TÓTH 1996: 58.

⁴⁹ KELEMEN 2020: 106.

⁵⁰ TÓTH 1996: 58.

igénylő választása szerint tevékenységüket folytassák, vagy azt a személyzettel együtt az államnak átengedjék. Ezekért az átlagos jövedelem alapján jár térítés. A törvény 19. §-ának értelmében minden ingatlan birtokosa köteles a birtokában álló ingatlanokat a szükséges időtartamra használatul rendelkezésre bocsátani a törvényben meghatározott célokra. A hadi szolgáltatásokkal kapcsolatos térítések és kártérítések – egyéb kiadásokkal együtt – a közös hadügyi tárcát terhelték.⁵¹

A honvédelmi miniszter késedelmesen, de 1915. május 14-én kiadta a hadiszolgáltatásokról szóló LXVIII. törvénycikk alkalmazását segítő 87 471/20-b számú ideiglenes utasítást, amely a hadiszolgáltatási törvény végrehajtási rendeletének szerepét töltötte be.⁵² A világháborús események hatására sor került 1914-ben, 1915-ben és 1916-ban is a kivételes intézkedésekről és a hadigazdálkodásról szóló szabályozás szigorítására és kiterjesztésére.

A MAGYAR IPAR IGAZGATÁSA
A HADIGAZDÁLKODÁS IDEJÉN

*Hatósági tevékenység a világháború idején,
élelmiszerjegyek és anyaggazdálkodás*

A világháború idején teljes mértékben kiszélesedett és megerősödött a közigazgatás hatósági tevékenysége is. Az engedélyezési, elosztási, nyilvántartásba vetélt teendők mellett a hatósági ellenőrzés és felügyelet is a közigazgatás feladatait gyarapította. A hadigazdálkodás hatósági tevékenységének „mintapéldája” az élelmiszerek körében alkalmazott jegyrendszer volt. Ennek hatálya alá tartozott – amint arra már utaltunk – 1915. december 27-től a kenyér és a liszt, 1916. novembertől a zsír, decembertől pedig a cukor. A hadiigények miatt további korlátozások váltak szükségessé a lakossági fogyasztás körében, amit csak a fejadagok leszállításával lehetett megoldani.⁵³

Az iparban a háború alatt bevezették az anyaggazdálkodást, amely a nyersanyagok és -termékek hatósági úton történő elosztását jelentette, elsősorban a hadiipari szükségleteknek megfelelően.⁵⁴ A világháborúban különösen fontos közigazgatási feladatot jelentett az ipari anyagok és termékek forgalmának és felhasználásának a szabályozása. Az anyaggazdálkodás magában foglalta a készletek

⁵¹ 1912. évi LXIII. törvénycikk a hadiszolgáltatásokról, 18–19. §, 34. §.

⁵² TÓTH 1996: 30–44.

⁵³ KÖVÉR 2002: 305.

⁵⁴ BORDÁS 2014: 48.

nyilvántartását és meghatározott célra történő biztosítását. Ez elsősorban – mint ahogy azt már említettük – a hadsereg szükségleteinek kielégítését jelentette, és csak a megmaradt ipari anyagok és termékek voltak polgári igényekre fordíthatók. Az élelmiszer-ellátás kivételével a háború első félévében az ipari anyagoknál nem történtek kényszerintézkedések.

1914-ben csak a lakosság élelmezése és az állatállomány fenntartása miatt születtek korlátozó rendelkezések. 1915-ben azonban már a kényszergazdálkodás kiterjedt számos ipari anyagra és nyersanyagra. Bejelentési kötelezettség, zárolás és igénybevétel hatálya alá kerültek a fémek, a bőrkészletek, a nitrogéntartalmú anyagok, a rézgálic, a gumi stb. 1916-ban az ócskavas és a hulladékvas, a cukor, a kender, a zsák, az élesztő is ebbe a kategóriába tartozott.

A rendeletek szabályozták a készletek bejelentését, a zárolás hatályát, amelyek alapján az anyagok csak a jogszabályban rögzített katonai, állami, illetve esetleg vasúti célra voltak felhasználhatók. Egyebekben a rendeletekben említett anyagok más célra csak a kijelölt hatóság – jellemzően a kereskedelemügyi miniszter – engedélyével voltak fordíthatók, feldolgozhatók vagy használhatók. A közigazgatási hatósági tevékenység kiszélesítését tükrözik az akkori jogszabályokban használt elnevezések, mint például: közigazgatási engedély beszerzési engedély, kiszolgáltatási engedély, tanúsítvány, utalvány stb. A kereskedelemügyi miniszter külön rendeletben szabályozta bizonyos százalékos mennyiségek havonta vagy egyszer s mindenkorra történő eladását, feldolgozását vagy felszabadítását. Ennek a rendelkezésnek a célja a vállalatok – lehetőségekhez képest – folyamatos működésének biztosítása volt. A bejelentési rendeletek kötelezték a készlettulajdonost, hogy készleteit a rendeletben megállapított árakon a megjelölt szervek valamelyikének, illetve a katonai igazgatás, más esetekben a miniszter által felhatalmazott személyek vagy gazdasági szereplők számára felajánlja, és az anyagokat leszállítsa.

Az ipari alapanyagok és termékek szabad forgalmának korlátozását, azok meghatározott célra való felhasználását, valamint az illetéktelen felhasználás kiküszöbölését biztosította a szállítási igazolványok rendszere. Szinte valamennyi anyag belföldi és különösen az országhatáron át történő szállításához szállítási igazolványra volt szükség. A háború előrehaladtával az igazolványbeszerzési kötelezettség alól alig volt kivétel, így fokozatosan és automatikusan gazdasági elválasztó határ jött létre Ausztria és Magyarország között.

A polgári szükségletek korlátozása

A győztes villámháború iránti várakozások elmúltával a korlátozott mennyiségben rendelkezésre álló és a hadi szükségletek kielégítéséhez nélkülözhetetlen

anyagok és termékek biztosítása kizárólag a polgári szükségletek korlátozásával volt megvalósítható. Az iparban először a gyapjú, a kender, a len, a bőr korlátozására került sor. A hadifelszereléseként közvetlenül felhasználható nyersanyagoknál (például fémek) minden esetben részletes szakértői vizsgálat előzte meg a kiutalás iránti kérelmeket. Ez kiterjedt a feltétlen nélkülözhetetlenség és pótolhatatlanság szempontjaira is, függetlenül attól, hogy üzemfenntartási vagy gyárberendezési tárgyak alkotórészeiről volt-e szó.⁵⁵

Az iparvállalatok katonai felügyelet alá helyezése

A magyar ipar irányítására a világháború kezdetén a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvény alkalmazása elegendőnek bizonyult. A törvény alapján a magyar állam az üzem birtokosát az üzem folytatására vagy pedig arra kötelezte, hogy vállalatát a személyzettel együtt átadja.⁵⁶

Magyarországon a háború előrehaladtával a növekvő gazdasági gondok hatására egyre nőtt a katonai felügyelet alá helyezett (az üzem folytatására kötelezett) vállalatok száma. 1914-ben több mint 200 kiemelt jelentőségű gazdasági szereplőt helyeztek katonai irányítás alá.⁵⁷ 1915-ben 263, 1917-ben már 613 vállalat állt katonai felügyelet alatt. Ezeknél összesen 498 304 fő dolgozott.⁵⁸ A háború végén a katonai irányítás alatt álló gazdasági szereplők száma elérte a 900-at.⁵⁹

A vállalati termelést befolyásoló konkrét eszközök

Az állami iparirányítási tevékenység kiemelkedően fontos területét jelentette a termelés közvetlen irányítása. A tevékenység célja a korlátozott készletekre figyelemmel a takarékos termelés biztosítása volt. Ennek alárendelték az anyagok felhasználását, a munkateljesítményeket, valamint az energiafelhasználást egyaránt. Kiemelten fontos törekvés volt a gyártás egyszerűsítése, a termékek egységesítésére a felesleges vagy nélkülözhető cikkek gyártásának és fogyasztásának korlátozása, illetve kiküszöbölése. Hasonlóan nagy hangsúlyt helyeztek a feltétlenül szükséges termékek könnyebben beszerezhetőkké váló pótlására. Fontos követelményeket írtak elő a kötelező minőségségjelzéssel kapcsolatban is. A felszerelést és a muníciót jelentő hadi szükségleteket is alávetették ezeknek az alapelveknek.

⁵⁵ SZTERÉNYI-LADÁNYI 1934: 101–103.

⁵⁶ 1912. évi LXVIII. törvény a hadiszolgáltatásokról, 18. §.

⁵⁷ VÖLGYESI 2016: 80.

⁵⁸ SZTERÉNYI-LADÁNYI 1934: 74–75.

⁵⁹ ROMSICS 2010: 107.

A közszükségleti cikkek biztosítása miatt már a háború elején kényszer-beavatkozásokra került sor az ipar területén. Ilyenek jelentek meg először a malomiparban, ahol kezdetben a korábban 23 fajta lisztet gyártó magyar malomipart kétfajta, a későbbiekben háromféle liszt gyártására és meghatározott anyagokkal való keverésére kötelezték. A kenyérgyártást is a keverési rendeletnek megfelelően szabályozták. 1915. december 27-én – amint azt már korábban említettük – bevezették a kenyérjegyeket.⁶⁰ Ezután minden fontos közszükségleti termék előállítását részletező és az előírások ellenőrzését biztosító jogszabályok jelentek meg.

Az ipar korlátozása a hadi szükségletek és a közellátás érdekében

Az 1914. évi törvénycikk 4. §-nak értelmében a minisztérium (kormány) az élet-szükségleti és más elsőrendű közszükségleti cikkek termelésével, előállításával vagy forgalomba hozatalával foglalkozó üzemek birtokosait kötelezhette, hogy üzemüket a minisztérium (kormány) által megjelölt módon folytassák, vagy a személyzettel együtt használatra átengedjék.⁶¹ A magyar kormány ezt az eszközt csak lassan és nagyon óvatosan alkalmazta például 1915-ben az ásványolajtermékekre. 1916-ban már a papírgyárakra vonatkozó korlátozásokkal találkozhatunk. Az ipari anyagok közül a legtöbb korlátozás a bőriparban valósult meg.⁶²

Az ipar munkaerőhiányának csökkentésével kapcsolatos intézkedések

A gazdasági nehézségek egyike volt – amint arra korábban már utaltunk – a nagy emberveszteségekből eredő munkaerőhiány, mind az iparban, mind a mezőgazdaságban. Magyarországon a fegyverképes férfilakosság háromnegyedének, mintegy 3,5 millió főnek a mozgósítása nagy munkaerőhiányt okozott. A magyar iparban foglalkoztatott férfi munkaerő száma 287 ezer főről 142 ezer főre csökkent.

A bányászatban 1914-ben a munkaerőlétszám 2500 főre csökkent. Az építőiparban az 1913-as szinthez képest 68%-os munkaerő-csökkenés következett be. A faiparban 1917-ben 51%-kal, a textil- és ruháiparban 36%-kal, a nyomdaiparban pedig 31%-kal kevesebb dolgozót foglalkoztattak. A bevonultak helyére 60 ezer úgynevezett hadi munkást alkalmaztak, akiknek egy része nem volt alkalmas a frontszolgálatra, a többiek pedig néhány hónapig átképzett újoncok voltak.

⁶⁰ SZTERÉNYI–LADÁNYI 1934: 101–103.

⁶¹ Az 1914. évi L. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912:LXIII. törvénycikknek és a hadiszolgáltatásokról szóló 1912:LXVIII. törvénycikknek kiegészítéséről, 1. §, 4. §.

⁶² SZTERÉNYI–LADÁNYI 1934: 108–118.

Az állam 30 ezer foglyot is az iparba vezényelt. A nők ipari alkalmazása is jelentős volt, az 1913-as 22,8%-ról 1917-re 28,2%-ra emelkedett.⁶³

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ IDEJÉN

A magyar kormányzati rendszer az 1867-es kiegyezéstől egészen az első világháború kitöréséig alig változott. Az 1868. évi XXX. törvénycikk érintette a magyar kormányzati struktúrát, ugyanis rendelkezett egy tárca nélküli horvát–szlavón–dalmát tárca nélküli miniszteri státusról. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk módosította a miniszterek közötti munkamegosztást és ezek elnevezését is. A korábbi közmunka- és közlekedésügyi miniszter helyett kereskedelmi miniszter kezdte meg a működését, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter pedig földművelésügyi miniszterként folytatta munkáját.⁶⁴

A „nagy háború” kitörésekor a magyar kormány miniszterelnökből, nyolc miniszterből és egy tárca nélküli miniszterből állt. Az első világháborút megelőzően, illetve a világháború kirobbanását követően új feladatok jelentkeztek, amelyek egyértelműen a háborúhoz kapcsolhatók. Fel kellett készülni továbbá a háborúból a békébe való átmeneti időszak kormányzati teendőinek ellátására is. A tennivalók között – egyebek mellett – ott találjuk az átfogó gazdasági problémák megoldásának szükségességét, a közéleti, népjóléti, munkaügyi területeket is beleértve.⁶⁵

A magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről szóló 1917. évi XI. törvénycikk úgy rendelkezik, hogy a magyar kormány meglévő tagjain kívül a háborúnak és a békére való átmenetnek a tartamára még négy tárca nélküli miniszter nevezhető ki. A kormány az új tárca nélküli miniszterekre a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat és az államigazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendőket bízhat.⁶⁶ 1917-ben felállították az átmenetgazdasági minisztériumot a háború utáni időszak gazdasági feladatainak ellátására.⁶⁷ Az átmenetgazdasági minisztérium azonban a tényleges hatáskör hiánya és a rendelkezésére álló kevés idő miatt valóságos tevékenységet nem fejtett ki.

⁶³ SZÁVAI 2004: 47–48.

⁶⁴ 1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. tc 14. §-ának módosításáról, 2. §.

⁶⁵ BATHÓ 2021: 122.

⁶⁶ 1917. évi XI. törvénycikk a magyar felelős miniszterek számának ideiglenes felemeléséről, 1. §.

⁶⁷ BATHÓ 2021: 133–134.

A háború folyamán új típusú közigazgatás, illetve kvázi közigazgatási szervek létrehozására került sor elsősorban a nyersanyagokkal való gazdálkodás területén. Elosztási szempontból – mint ahogy arra korábban már utaltunk – a legnagyobb nehézséget az anyaggazdálkodás jelentette, amelynek szervezetét is német mintára alakították ki. Az érdekképviselők és a minisztériumok részvételével bizottságok jöttek létre az anyaggazdálkodási feladatok ellátására. Létrehozták az állami részesedésű anyagközpontokat részvénytársasági formában. Az anyaggazdálkodási átvételi bizottságokat hamar felváltották a nyersanyagbizottságok, valamint az azok mellé létesített végrehajtó és üzleti szervek, átvételi becslő-, elosztószervezetek és központok. A forgalmi korlátozások legfontosabb célja a feldolgozóüzemek egymás közötti versenyének a kiiktatása volt. Ennek segítségével a termelés drágítását kívánták megakadályozni. Az anyaggazdálkodást korlátozó rendeletek további konkrét céljai – egyebek mellett – a következők voltak:

- ♦ az anyagoknak a hadviselés céljaira való fenntartása;
- ♦ a magáncélra történő felhasználás megakadályozása;
- ♦ a termelés szabályozása;
- ♦ az igénybevételek biztosítása;
- ♦ ármegállapítás;
- ♦ ellenőrzés.⁶⁸

Az anyaggazdálkodási jogszabályok végrehajtása érdekében több tízezer hatósági ügy zúdult volna a közigazgatási szervezetre, amely erre nem volt felkészülve. Ezeket a hatósági feladatokat az anyagkiutalási és -feldolgozási engedélyek, a szállítási igazolványok, a tárolás alóli felmentések stb. jelentették. Az érintett minisztériumok ezeknek az ügyeknek csak kis részét tudták elvégezni. Például a fémekkel kapcsolatban a központi fémrekvizíciós bizottság ügyeit a kereskedelmi múzeum műszaki osztálya látta el. A közigazgatási kapacitások kiegyenlítésére hozták létre az úgynevezett bizottságokat, amelyek a központi hatóság képviselőiből és a szakmai hozzáértés miatt kijelölt, a kormány által is támogatott tagokból állt.

A világháború utolsó időszakában a háborús anyaggazdasági szervezetek három csoportja működött.

- ♦ A nyersanyag-gazdálkodás szervezeteinek első csoportját az adott cikk termelésének szabályozására, a nyersanyagok, a félkész és készgyártmányok felosztására, felhasználására, árszabályozására vonatkozó ügyekben a szakszerű

⁶⁸ SZTERÉNYI–LADÁNYI 1934: 97–99, 148.

tárgyalást és véleményezést, illetve a miniszter által előírt feladatok elvégzését ellátó szervezetek jelentették. Ezek nagy része részvénytársasági formában jött létre. Összesen 27 db ilyen társasági formában tevékenykedő gazdasági szereplő volt, a többi más név alatt szerepelt.

- ♦ Sokkal szélesebb hatáskört gyakoroltak azok az interminiszteriális bizottságok, amelyek több minisztérium tevékenységét érintő ügyben gyors és végleges döntéseket hoztak. Ezek szabályozták a termelést, és döntöttek az igénylések legyártásáról és gyártási sorrendjéről, valamint a polgári fogyasztásra átadható mennyiségekről. A bizottságok végezték az anyagkiutalást, el- és átadási kötelezettséget állapíthattak meg, ellenőrizhették a gyárak könyveit stb.
- ♦ A bizottságok harmadik csoportja egyesítette magában a központok és bizottságok hatósági funkcióit és elsősorban a hadsereg szempontjából fontos ócska- és hulladékanyagok biztosítását és felosztását végezte. Nagyon fontos törekvés volt az árfelhajtások kizárása.

A háború végén az anyaggazdálkodás területén 78 szervezet tevékenykedett. Ezek közül 27 működött részvénytársasági formában.⁶⁹

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BALLA Tibor (2016): A dualizmus korának hadtörténete (1867–1914). In HERMANN Róbert (szerk.): *Magyarország hadtörténete III. Magyarország a Habsburg Monarchiában, 1718–1919*. Budapest: Zrínyi, 209–254.
- BATHÓ Gábor (2021): *A magyar kormány szerkezetének változásai és működése egyes aspektusai Magyarországon 1848 és 1944 között*. PhD-disszertáció. Budapest: PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. Online: <https://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2021.001>
- BEREND T. Iván – RÁNKI György (1976): *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*. Budapest: KJK.
- BEREND T. Iván – SZUHAY Miklós (1973): *A tőkés gazdaság története Magyarországon, 1848–1944*. Budapest: Kossuth–KJK.
- BODA Mihály (2023): *A háborús ideológiák története: A háború igazolása Nyugat-Európában és Magyarországon az ókortól a 20. század végéig*. Budapest: Ludovika.
- BORDÁS Mária (2014): *A közigazgatás gazdaságtana: A gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.
- CAMERON, Rondo (1994): *A világgazdaság rövid története: A kőkorszaktól a napjainkig*. Ford. Kállai Tibor. Budapest: Maecenas.
- EGYED István (1925): *Iparjog*. Budapest: Franklin-Társulat.
- ERDŐSI Ferenc (2009): *Kelet-Európa közlekedése*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

⁶⁹ SZTERÉNYI-LADÁNYI 1934: 148–151.

- FÁBIÁN Adrián (2023): *Közigazgatás-elmélet*. Budapest: Ludovika.
- FARKAS Ádám (2020): Gondolatok a különleges jogrend természetéről és helyéről a modern államiságban. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között: Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 317–346.
- FERGUSON, Niall (2011): *Civilizáció: A Nyugat és a többiek*. Ford. Gebula Judit. Budapest: Scolar.
- HANTOS Elemér (1915): Pénz és háború. *Magyar Figyelő*, 5(1), 339–354.
- JENEI György (2008): *Bevezetés a társadalompolitikába: Lételmélet–Intézmények–Hatóerők*. Budapest: Aula.
- KELEMEN Roland (2020): Az 1912-es kivételes hatalmi törvény születése és rendszere. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között: Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 81–111.
- KOVÁCS Vilmos (2016): A magyar hadiipar az Osztrák–Magyar Monarchiában, 1880–1918. In DOMBRÁDY Lóránd et al.: *A magyar hadiipar története: A kezdetektől napjainkig, 1880–2015*. Budapest: Zrínyi, 12–97.
- KÖVÉR György (2002): A reformkortól az I. világháborúig. In KÖVÉR György – BUZA János – KAPOSZI Zoltán – HONVÁRI János – DRASKÓCZI István (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*. Budapest: Aula, 243–312.
- KRÁMLI Mihály (2022): Az Osztrák–Magyar Monarchia közös haderejének finanszírozása (1868–1914). In PÓSÁN László – VESZPRÉMY László – ISASZEGI János (szerk.): *A hadifinanszírozás gazdasági alapjai az ókortól napjainkig*. Budapest: Zrínyi, 316–329.
- LAPSÁNSZKY András – PATYI András – VARGA Zs. András (2024): *A magyar közigazgatási jog általános tanai*. Győr: Universitas-Győr.
- LENTNER Csaba (2011): Az állami szerepvállalás gazdaságpolitikájának történelmi és tudományos háttere – Magyarország példáján keresztül. *Gazdasági Élet és Társadalom*, 12(1–2), 88–98.
- LENTNER Csaba (2019): *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig*. Budapest: L'Harmattan.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest: HVG-ORAC.
- LUKÁCS, John (2024): *Budapest, 1900*. Ford. Mészáros Klára. Budapest: Helikon.
- MÁTHÉ Gábor (2021): *Közép-Európa újkori születése: A magyar közjog elemi forrásai, 16–20. század*. Budapest: Gondolat.
- MEZEY Barna (2015): A kivételes hatalom jogi természete. *Jogtörténeti Szemle*, 17(4), 25–34.
- PÉTERVÁRI Máté (2020): A kivételes hatalom magánjogi viszonyokra gyakorolt hatása és a csődönkívüli kényszeregyezés bevezetése Magyarországon. In FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között: Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest: Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 149–183.
- ROMSICS Ignác (2010): *Magyarország története a XX. században*. Budapest: Osiris.
- STONE, Norman (2022): *Az első világháború rövid története*. Ford. Lukács Tibor. Budapest: MCC Press.
- SZÁVAI Ferenc (2004): *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei: Az államutódlás vitás kérdései*. Budapest: Pro Pannonia.

- SZTERÉNYI József – LADÁNYI Jenő (1934): *A magyar ipar a világháborúban*. Budapest: Franklin-Társulat.
- TÓTH Árpád (1996): A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 50(13), 1–99. Online: https://acta.bibl.u-szeged.hu/6924/1/juridpol_050_fasc_013_001-099.pdf
- TÓTH Árpád (2002): *A hadigazdálkodás jogi szabályozásának problémái az első világháború idején Magyarországon*. Szeged: SZTE ÁJK Tudományos Bizottsága. Online: https://acta.bibl.u-szeged.hu/37816/1/juridpol_060.pdf
- VOSZKA Éva (2018): *Az állami tulajdon pillanatai: Gazdaságtörténeti és tudománytörténeti nézőpontok*. Budapest: Akadémiai. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634542186>
- VÖLGYESI Zoltán (2016): *A harctértől a hátorszáig: Az első világháború gazdasági és társadalmi hatásai Magyarországon a levéltári források tükrében*. Budapest: L'Harmattan.



Kiss György

FOGALMAK ÁTHALLÁSAIRÓL,
A DEMOKRATIKUS DEFICITRŐL ÉS A
KISZOLGÁLTATOTTSÁGRÓL
· NÉHÁNY GONDOLAT A MUNKAJOGTUDOMÁNY
ÚJABB IRÁNYZATAIRÓL ·

The proper function of man is to life, not to
exist. I shall not waste my days in trying to
prolong them. I shall use my time.

– JACK LONDON

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMÁK NÉPSZERŰ MEGKÖZELÍTÉSE

Több, általam valamennyire ismert tudományterületen megfigyelhető bizonyos témák oly mértékű favorizálása, amelynek eredményeképpen az adott terület többi, számos esetben mélyebb, bonyolultabb problémái háttérbe szorulnak, illetve elsikkadnak. Közgazdász kollégáim közül többen panaszkodnak, hogy marginálisnak minősíthető megközelítések, irányzatok emelkednek paradigma-paradigmaváltás rangjára, illetve ezek elemzése és értékelése kerül előtérbe, ahelyett, hogy az azok háttérben meghúzódó okok feltárására fordítanának nagyobb kutatási kapacitást.¹ A munkajog sem mentes ettől az új kutatási módszertől. Jó példa erre az úgynevezett platformmunka megjelenése, amely számos kutató érdeklődését és energiáját köti le, úgy tűnik, még hosszú időre.² Természetesen nem akarok kizárólag negatív értékelést adni erről a jelenségről. Egyrésztől azért nem, mert kétségtelen, hogy a társadalmi, gazdasági környezet átfogó, generális – globális – átalakulása, valamint a szinte minden nap megújuló technológiai

¹ Lásd erről többek között BENCZES 2024.

² ALES 2018; SUN–GREGOR–KEATING 2015; KENNEY–ZYSMAN 2016; DAVIDOV 2017; ALOISI 2016; PRASSL–RISAK 2016.

változás indukálja és erősíti a korábban marginálisnak ítélt problémákat. Másrészről azért sem, mert az egyes tudományterületekre ható szakpolitikák – vagy legyen szó az általános politikáról akár – szinte készítetik a kutatókat az ilyen megközelítésre.

Mi ez a jelenség konkrétan? Adott szellemi vagy szakpolitikai irányzat, törekvés kiemelése, mint például a gazdasági populizmusé – amely kétségtelenül jelen van, és foglalkozni is szükséges vele –, nem tartozik feltétlenül a közgazdaságtan olyan alapp problémái közé, amelyek miatt súlyosabb kérdések elemzéseinek háttérbe kell szorulniuk. Ami a munkajogot illeti, valóban jelentősen megváltozott a gazdasági, a politikai és a technológiai környezet, és ez új munkavégzési és foglalkoztatási módszereket teremtett. Maga a munkajogi jogalkotás csak mintegy bő két évtizedes késéssel kezd ébredni, a jogalkalmazás meglehetősen szerteágazó – amennyiben még a lehetséges irányok körvonalai sem látszanak –, a jogtudomány pedig a tradicionális munkajog jogintézményeinek az expanziójával kísérel megoldást találni.³

És ez utóbbi – azon túlmenően, hogy a dolog természeténél fogva mint kiindulópont sem lehet indokolható – további veszélyes tendenciákat szül. Ebben a képletben ugyanis a hagyományosan a munkajoghoz kötődő fogalmak ismérvei túlzóan hangsúlyossá válnak, deformálódnak, eredeti tartalmuktól eltérő jelentést kapnak. Napjaink munkajogtudományának talán a fő iránya a teleologikus, célirányos, vagy még inkább céltudatos megközelítés (*purposive approach*).⁴ Ebben a felfogásban a munkajog rendeltetése nem sokban tér el a kialakulása időszakában megfogalmazottától, nevezetesen a munkajog a munkavállalók védelmi joga – ami a szerződéses liberalizmusra adott egyik lehetséges válasz volt. Nem véletlen, hogy ebben a korban a munkaszerződés tartalmából adódó alá-fölé rendeltség – a szubordináció – hangsúlyos volt, és az akkori munkásság anyagi, szociális helyzetét és társadalmi betagozódását figyelembe véve indokoltan azonosították a kiszolgáltatottsággal. Kissé leegyszerűsítve állítható, hogy a szerződéses liberalizmus korában a munkajog egyetlen „jogforrása” a szerződés volt, amely jogi természetében és hatásában nem különbözött általában a magánjogi szerződéstől.⁵

Ez a korszak azontúl, hogy szociálisan nem volt fenntartható, gazdaságilag is kudarcra volt ítélve, hiszen a pauperizmus miatt a piac is összeomlással fenyegetett. Az állami beavatkozás – mint szociális és gazdasági szükségszerűség – óhatatlanul megváltoztatta a munkáltató és a munkavállaló (a munkavállalók közössége)

³ Lásd erről összefoglalóan KISS 2023.

⁴ DAVIDOV 2016; PRASSL 2015.

⁵ A szerződéses liberalizmusról lásd ROLLAND 2005. A hazai irodalomból SOMLÓ 1907: (különösen) 173.

közötti erőviszonyokat, ami egyben a munkajog rendeltetésének az átalakulását is jelentette. Új korszak, amely által új államszervezési megoldások, új jogi struktúrák alakultak ki, és az alárendeltség is a korábitól eltérő minősítést kapott. A szociális állam, a szociális jogállam (*sozialer Rechtsstaat*),⁶ majd a jóléti állam (*welfare state*) kétségtelenül jótékony fátylat borított számos társadalmi, szociális problémára. Ez az időszak hozta el a munkajog aranykorát, igaz, hogy ez a világ egyes nagy régióiban egymástól eltérő módon mutatkozott meg. Ennek a jogágnak a rendeltetése már nem volt leegyszerűsíthető a munkavállalók védelmi jogára, hiszen a munkajog összetett – legiszlatórius és normatív-kontraktuális – jogforrások rendszert alakított ki, és ebből következően a gazdasági és a szociális problémák rugalmas kezelésére egyaránt alkalmas volt. Ennek a jogágnak az állapota stabilizálódott, és ezzel együtt kialakult a munkavállalók biztonságosnak mondható jogállásvédelme.⁷

A PARADIGMÁKAT ELTÖRLŐ VÁLTOZÁSOK ÉRTÉKELÉSE

Ez az állapot azonban nem tartott, nem tarhatott a végtelenségig. Ha csak az európai integráció történetére tekintünk, a lisszaboni nyilatkozat,⁸ majd a foglalkoztatáspolitikával foglalkozó zöld könyv⁹ felhívta a figyelmet a „kvantumugrásszerű” változások követésének elmaradásából származó veszélyekre. Mi történt? A munkavégzés és a foglalkoztatás hagyományos szerkezete – talán nem is annyira fokozatosan – felbomlott, a korábbi tipikusnak tekintett módszerek mellett egyre több atipikus forma jelent meg, némelyek még a munkajog keretein belül maradtak, mások viszont áttörték a határokat. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a hagyományos munkajogi fogalmak, indikátorok, tesztek erodálódtak, de még – ha módosult tartalommal is – értelmezhetők voltak. A munkajog válasza már ekkor is a tradicionális eszközök adaptálása volt az új körülményekre. És ehhez kellett valamilyen ideológia, amely ismét visszanyúlt a 19. század fogalomrendszeréhez, az alárendeltség-kiszolgáltatottság paradigmához.

Napjainkban a munkavégzés és a foglalkoztatás környezete még drasztikusabb változáson megy keresztül. A foglalkoztatási jogviszonyok duális szerkezetébe

⁶ A szociális jogállam az adott állam rendeltetését, célmeghatározását fejezi ki. A pozitív jog mellett a szociális jogállam értelmezési alapelv is, amely szerint, ha egy jogi normának több interpretációja is lehetséges, mindenkor azt az értelmezést kell előnyben részesíteni, amely a partnerek közötti szociális kiegyenlítődést szolgálja. RICHARDI–WLOTZKE 2000: §9 RdNr.7.

⁷ MEAD 1996.

⁸ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions 2000.

⁹ Commission of the European Communities 2006.

– munkajogviszony vs. valamilyen polgári jogviszony (vállalkozás, megbízás) – meglehetősen ellentmondásokkal terhelt kategória, az úgynevezett *semi depend contractor* ékelődött be.¹⁰ Helyzetét polgári jogi jogállása és a tényleges lehetőségei közötti diszkrepancia jellemzi. Valójában nem képes részt venni a gazdasági/piaci jogügyleti forgalomban, teljesítésbeli állapota hasonló a munkavállalóéhoz.¹¹ Tükrözi ezt elnevezése is: *worker, arbeitnehmerähnliche Person* stb. Nyilvánvaló, hogy ez a réteg sem maradhat védelem nélkül, a kérdés csupán az, hogy milyen tartalmú védelmi rendszert kell alkalmazni. A másik jelenség a digitalizáció által nyújtott lehetőségek felhasználásából adódó változás, amely miatt olyan alapintézmények szűnnek meg vagy értékelődnek át, amelyekre a munkajog egésze épült. Így megváltozott maga a teljesítés szervezeti kerete, a vállalat, a *firm*, amely jelentette a munkavállaló számára a munkahelyet, a szakszervezetek számára a jogok gyakorlásának terepét, a *managementnek* viszont a saját „otthona”, létezésének alapja volt.¹² Hasonlóan átértékelődött a munkaidő-pihenőidő klasszikus kategóriája is. Ezek a változások új megvilágításba helyezik a munkajogviszonyt, illetve a munkavállaló jogállásának meghatározására szolgáló kritériumokat. Ezek közül különösen kettő érdemel figyelmet, a munkavállaló alárendeltségét leíró ismérvek, valamint az úgynevezett integrációs tesztek. Mindkettőt azért érdemes részletesebben elemezni, mert túldimenzionálásuk és alábecsülésük egyaránt téves és káros következtetések levonásához vezethet.

AZ ALÁRENDELTSÉGRŐL –
A KISZOLGÁLTATOTTSÁGTÓL
A FÜGGETLENEK FÜGGŐSÉGÉIG

Egy magánjogi szerződéses jogviszony tartalmát számos körülmény befolyásolja. Elsőként a szerződés tárgya, a szolgáltatás. Látni kell azonban, hogy nem mindenki képes bizonyos szolgáltatások teljesítésére – mellesleg fogadására sem –, ehhez szubjektív és objektív feltételek szükségesek. Az előbbi jelenti a szolgáltatást nyújtó képességeit, szakmai és egyéb ismereteit, az utóbbi felőleli mindazt a tág értelemben vett infrastruktúrát, amely a szerződésben foglalt teljesítéshez szükséges.

¹⁰ Ez a viszonylag új helyzet meglehetősen felbolygatta a munkajog addigi struktúráját és az ezzel kapcsolatos elképzeléseket. Jól jellemzi ezt Freedland értékelése: „The false unity of the contract of employment; The false duality between the contract of employment and other personal work or employment contract.” FREEDLAND 2003: 15–27.

¹¹ KISS 2023: 266.

¹² Lásd erről COASE 1937; ALOISI 2020.

Az egyes szolgáltatások teljesítési feltételei közötti lényeges különbségek jól kimutathatók már a *locatio conductio operarum* és *operis* viszonylatában is.¹³ Ebből az ősi forrásból kiindulva állítható, hogy a munkajog tárgya a más részére, ellenérték fejében végzett munka, amelynek teljesítési módja a másik fél akaratától függ. Ez a képlet a felek szerződéses mozgásterében lényeges különbséget jelent más magánjogi szerződésekhez képest, és ha csak a szerződés keretei között maradunk, ezt az aránytalanságot *de iure* alá-fölé rendeltségnek minősíthetjük (*subordination juridique*).¹⁴ Ezen a kereten belül a jog, pontosabban az adott jogterület feladata, hogy az ezzel járó aránytalan felelősség- és kockázatmegosztást, a visszaéléseket megakadályozza.¹⁵ Ezt főképpen a szerződéses magatartás általános elveinek meghatározásával és a szerződés tartalmi kontrolljának a kimunkálásával érheti el, legyen szó polgári (kereskedelmi/gazdasági) jogról vagy munkajogról. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szerződés struktúrája magában hordozhatja az alárendelődést, de ez önmagában nem okoz kiszolgáltatottságot. Ha viszont az állam közjogi beavatkozása elmarad, ha szabad teret enged a *qui dit contractuel, dit juste* elvének, a jogi alárendelődés, párosulva a jogosult és a kötelezett gazdasági különbségével, valóban kiszolgáltatottsághoz vezet. Ez megnyilvánulhat a szolgáltatás parttalan tartalmi meghatározásában, jelentheti a teljesítés feltételeinek önkényes változtatását, az annak módjába történő folyamatos operatív beavatkozást, a teljesítés közjogi eszközökkel történő kikényszerítését és a jogviszony szabad megszüntetésének jogát (*at will employment*).

Ebben a kontextusban talán használható a ma oly gyakran olvasható „demokratikus deficit” kifejezés.¹⁶ Azért csak talán, mert ez a fogalom nem erre a viszonyrendszerre vonatkozik.¹⁷ Legfeljebb abban az értelmezésben minősítheti a leírt állapotot, hogy a teljesítés alapja ugyan szerződés, azonban annak realizálása már kívül esik a szerződés keretein, annak leple alatt, sőt a szerződéses szabadságra hivatkozva közjogi, hatalmi kényszereszközök igénybevétele is lehetséges. Napjaink kontraktuális egyensúlyi helyzete azonban alapvetően más, mint a fentiekben vázolt. *Flume* arra hívja fel a figyelmet, hogy ugyan a magánjogi jogügyletek során a partnerek egyenlőtlen pozíciója szinte általánosnak tekinthető, ez azonban nem jelenti azt, hogy a gyengébb fél önrendelkezési joga és ezáltal alkupozíciója csorbulna, mert a privátautonómiára épülő gazdaságban általában

¹³ Lásd erről FIORI 1999; MAYER-MALY 1956; TORRENT 2012. A hazai irodalomban: PÓKECZ KOVÁCS 2001.

¹⁴ AUBERT-MONPEYSSEN 1988.

¹⁵ RIEBLE 1988.

¹⁶ DAVIDOV 2016; PRASSL 2015: 38–40.

¹⁷ Lásd többek között BELLAMY 2006; FRIESS 2023; FEATHERSTONE 1994.

az erősebb partner gazdasági hatalma kiegyenlítődik.¹⁸ Ez a fajta egyenlőtlenség azonban korántsem azonos a munkajogviszony tartalmát meghatározó szubordinációval. Nem véletlen, hogy az irodalomban a munkajogi alárendeltséget, az úgynevezett függő munkát még ma is sok esetben a személyi függőség aktualizált értelmezésével kapcsolják össze,¹⁹ míg a gazdasági jogügyleti forgalom egyenlőtlenségeit a gazdasági függőség kategóriájával szokták azonosítani. Ez utóbbinak, a „függetlenek függőségének” számos oka lehet. Így előfordulhat, hogy valaki egy nagyobb gazdasági hálózat (akár informális) tagjaként vállal bizonyos korlátozásokat valamilyen gazdasági, gazdaságpolitikai, taktikai vagy akár stratégiai előnyök megszerzése reményében. Lehetséges, hogy a szerződés struktúrára determinál bizonyos függőséget, mint például a *franchise* típusú kötelek esetében.²⁰

Ami a gazdasági jogügyleti forgalomra igaz – a privátautonómia kiegyenlítő hatása –, nem alkalmazható a munkajogviszonyban, ahol az alárendeltség szorosabb, mondhatni a személyiséget is átható kötődése alakult ki. Ez mára ugyan megváltozott, de ennek az alárendeltségnek a lényege az, hogy a munkavállaló ebbéli jogállása miatt nem vehet részt a gazdasági jogügyleti forgalomban. És ezen a ponton érdekes az említett „köztes zóna” minősítése, amely jogállása miatt – mint *independent contractor* – részese lehetne a gazdasági életnek, azonban *de facto* helyzete miatt erre alig van mozgástere. Látható, hogy a képlet differenciált, ebből adódóan a klasszikus alárendeltség-kiszolgáltatottság paradigma nem alkalmazható. Tükröződik ez abban is, hogy az alárendeltségi tesztek felpuhultak, egyes szegmenseikben parttalaná váltak.

AZ INTEGRÁLÓDÁS, A BEILLESZKEDÉS MEGVÁLTOZOTT TARTALMA

Utaltam rá, hogy a technológiai körülmények alapjaiban változtatták meg a teljesítés kereteit és módját. Korábban a munkajogviszony, illetve a munkavállalói minőség egyik szignifikáns eleme a munkáltató szervezetébe történő beilleszkedés volt. A különböző integrációs tesztek alól azonban elfogyott a

¹⁸ FLUME 1977: 10

¹⁹ Jó példája ennek a BGB 611a. §-a. A szabály a következő: (1) „Durch den Arbeitsvertrag wird der Arbeitnehmer im Dienste eines anderen zur Leistung weisungsgebundener, fremdbestimmter Arbeit in persönlicher Abhängigkeit verpflichtet.”

²⁰ A *franchise*-kötelemből adódó uniform megoldások, a szervezeti, technológiai stb. követelmények szigorú betartása – más megfontolásból – bizonytalanságot okozott a kötelek minősítése, illetve a *franchisor* és a *franchisee* jogállásának megítélésében. Lásd erről KAUFMANN et al. 2015.

talaj,²¹ többek között azért is, mert a szervezet – a maga materiális valóságában – egyes esetekben jószerével megszűnt. Így az olasz jogban plasztikusan kifejezett *la doppia alienazione del lavoratore* megközelítés sem mindig alkalmazható.²² Napjainkban sokkal inkább a másik fél üzletmenetéhez, *brandjéhez*, „filozófiájához” való alkalmazkodásról beszélünk, sőt arról olvashatunk, hogy a korábbi beilleszkedést felváltja az együttműködés, a kooperáció.²³ Az együttműködés azonban különböző pozíciójú, jogállású felek között eltérő motivációk alapján alakulhat ki. A mellérendeltségen alapuló szerződéses partnerek közötti együttműködés a kötelemből fakadó kötelezettségen túl lehet hosszabb távú stratégiai kooperáció, míg az alárendeltségben lévő fél együttműködése – szintén a kötelmi kötelezettségen túl – sokszor valamilyen közvetlen vagy közvetett kényszer hatására alakul ki, de egyre gyakrabban tapasztalható a magánjogi kapcsolatokhoz hasonló hosszabb távú kooperáció is. Mindebből következően önmagában a másik fél érdekkörébe tartozó valamilyen szegmenshez való kapcsolódás és bizonyos klaszter kialakítása ma már korántsem jelent egyértelmű vonatkoztatási pontot a jogviszonyok, illetve a jogállások elhatárolása tekintetében.

TRADICIONÁLIS MUNKAJOG TRADICIONÁLIS
SZEMLÉLETTEL VAGY ÚJ FOGLALKOZTATÁSI
JOG KIÉPÍTÉSE ÚJ MEGKÖZELÍTÉSSEL

Amíg a munkajogtudomány az új jelenségekre a hagyományos intézmények expanziójával próbál választ adni, és így nem tud túllépni az eddig is ismert problémák viszonylagos átértelmezésén, elsikkadnak azok az új ellentmondások, amelyek már jóval túlmutatnak a munkajog relációin. Jelenleg a munkajogtudomány elsősorban a felek jogviszonybeli pozíciójára, jogállására koncentrál, és a munkajogon túli viszonylatából azt helyezi előtérbe, hogyan lehet például a kollektív szerződés jogintézményét alkalmazni a nem munkáltató-munkavállaló jogviszonyok tartalmának meghatározására. A változások által indukált problémák azonban ennél jóval összetettebbek. Ezek közül az alábbiakra hívom fel a figyelmet.

Az első az új foglalkoztatási szerződés, illetve foglalkoztatási jog megalkotásának lehetősége, komplexitása és megvalósításának nehézségei. A munkavégzésre irányuló jogviszonyok duális megközelítésével szemben több országban történtek erőfeszítések a komplex foglalkoztatási jogviszony (*employment relationship*,

²¹ NIKISCH 1960; MOLITOR 1925; DEAKIN–MORRIS 1998: 167.

²² Az úgynevezett *la doppia alienazione del lavoratore* teóriájáról: ROCELLA 2015: 39.

²³ PERULLI 2015; SCIOTTI 2016; BELLOCHIO 2020: 19–22.

Beschäftigungsverhältnis, relation d'emploi) ismérveinek meghatározására. A más részére történő személyes munkavégzés differenciált megjelenése már megtörtént, ami azonban éppen széttöredezett szabályozáshoz vezetett, ugyanis az egyes jogszabályok saját tárgyuknak megfelelően, célirányosan értelmezték ezt a fogalmat, végezetül az ezekhez kapcsolódó adó- és egyéb jogszabályok sem egységesek.²⁴ Ez a jogviszony *de lege ferenda* magába foglalná a munkajogviszonyt, a klasszikus – a munkavégzésre irányuló – magánjogi jogviszonyokat és a jelenlegi köztes zónába tartozó, saját jogi entitással nem rendelkező munkavégzők jogviszonyait is. A probléma felvillantása is sejteti, hogy a jogrend jelenlegi struktúrája túl sok nehézséget állít e feladat megvalósítása elé ahhoz, hogy belátható időn belül a jogalkotási fázis közelébe kerüljön valamilyen megoldási javaslat. Jelenleg ugyanis csak az ötlet létezik, viszonylag kezdeti elméleti-dogmatikai eredmények felmutatásával.

A második probléma a szerződések összetettsége, mondhatni „hálózatosodása”.²⁵ A jelenség lényege az, hogy általában kettőnél több fél szerződéses kapcsolatait túlnyomó részben kétoldalú szerződések kötik össze több-kevesebb sikerrel. A felelősségi viszonyok, valamint a kockázatviselés rendje viszont ezen a szerkezeten túlmutat. Továbbá – különösen a platform közbeiktatásával kialakított jogviszonyok esetében –, globális szerződő partnerek jöttek létre, amelyek a világ bármely pontján igyekeznek standardizált szerződési feltételeket kialakítani, ami feszültségeket okozhat az adott ország belső joga és az univerzális szerződési rend között.

Végezetül a harmadik probléma a munkajogi kollektív szerződés és a versenyjog közötti összeütközésben rejlik. Ez jóval több, mint a kollektív szerződés egyszerű kiterjesztésének a kérdése. A versenykorlátozó megállapodások közül ugyanis általában kivételt képeznek a munkáltató és a munkavállalók között megkötött kollektív megállapodások.²⁶ Mindaddig nem merült fel ezzel összefüggésben vita, amíg a munkáltatói és a munkavállalói jogállás viszonylag egyértelműen meghatározható volt. Később azonban a munkavállaló jogállásához hasonló munkavégző személyek, de akár a *franchisee*-k is vindikálták maguknak a jogot olyan kollektív megállapodás megkötésére, amely nem sérti a versenyre vonatkozó

²⁴ Az angol jogban például a *worker* fogalma megjelenik az 1996. évi Employment Rights Act 230. cikkében, az 1998. évi National Minimum Wage Act 54. cikkében, az 1998. évi Working Time Regulations 2. cikkében, az 1996. évi Employment Rights Act 230. cikkében, az 1999. évi Employment Relations Act 10–13. cikkében stb. A német jogban az *arbeitnehmerähnliche Person* kategóriáját szintén több törvény használja a Tarifvertragsgesetz 12a §-ában foglalt általános definíció alapján.

²⁵ Lásd erről általában TEUBNER 2004.

²⁶ C 67/96 *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, ECLI:EU:C:1999:430; C 413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden*.

szabályokat.²⁷ Napjainkban pedig a platform közbeiktatásával történő munkavégzés tömegjellege (*crowd*) miatt adódhat ellentmondás a versenyjog és a munkafeltételekre vonatkozó tömegmegállapodások között. Nem tisztázott ugyanis a platformmunkát végzők jogállása, hiszen a jogalkalmazás adott esetben az egy országon belül, azonos felek között, ugyanolyan szolgáltatásra kötött szerződést is különböző módon értékeli.²⁸ Mindebből adódóan átgondolandó a versenyjog és a más részére személyesen munkát végzők esetleges kollektív megállapodásainak viszonya, ugyanis ez a folyamat szinte megállíthatatlan.

A VÁLTOZÁSOK HATÁSA A MUNKAVÉGZŐK JOGAIRA

Tudatosan nem az „alapjogok” kifejezést használom, több ok miatt is. Egyrésztől megfigyelhető, hogy a klasszikus alapjogok, emberi jogok a munkajog területén gyakran erodálódnak, illetve bizonyos fenntartásokkal kezelik azokat. Másrésztől a munkavégzőket megillető jogok, amennyiben alapjogokként is minősíthetők, többnyire nem alanyi jogok (igények), hanem sokkal inkább közjogi alanyi jogok. Más megközelítésben ezek a jogok az úgynevezett második generációs alapjogok, alapvetően szociális jogok, amelyeket általában a gazdasági alapjogok – az első generációs jogok – származtatottjainak tekintenek.

Ebben a tanulmányban nincs lehetőség ennek a problémának akár csak a vázlatos kifejtésére sem,²⁹ ezért inkább a gazdasági, technológiai változások következtében keletkező új, védendő jogra hívom fel a figyelmet. A foglalkoztatás és a munkavégzés folyamatában jelen lévő digitalizáció új megvilágításba helyezte a munka és a magánélet kiegyensúlyozásának követelményét. Napjainkban már nem egyszerűen arról van szó, hogy a munkáltató a munkaidőn, illetve a teljesítésre meghatározott időn túl befolyásolhatja-e a munkavégző magatartását, beleszólhat-e a magánélet szférájába. Minden olyan teljesítés során, ahol nincs előre meghatározott teljesítési idő vagy teljesítési periódus, de a munkát végző minősítése, besorolása stb. mégis függ a teljesítés tartamától, folyamatosságától, gyakoriságától vagy számától, a gyakorlatban ezek az informális követelmények szigorúbbak, mint a kötött munkaidejű teljesítésnél. Ezért egyre erőteljesebben jelenik meg a „lekapcsolódáshoz” való jog (*right to disconnect*). A kialakult helyzet fontosságát többek között az is jelzi, hogy az Európai Parlament erre vonatkozó

²⁷ Lásd a 20. jegyzetben foglaltakat.

²⁸ Lásd HIES SL 2021.

²⁹ KISS 2010: 69–124.

jogalkotási menetrendet fogadott el a probléma kezelésére.³⁰ A 2021-ben megkezdett munka eredményeképpen 2024 áprilisában megkezdődött a szociális partnerekkel folytatott konzultáció első szakasza. A körülmények változásának tempóját jelzi, hogy míg három évvel ezelőtt ez a probléma alapvetően a távmunka vonatkozásában került terítékre, ma már ezen a körön jóval túlment, és szinte valamennyi olyan tevékenységet érinti, ahol a platform valamilyen módon jelen van. Jellemző továbbá, hogy a lekapcsolódáshoz való jog rendezése nem oldható meg egyes korábbi irányelvek – például a munkaidő megszervezéséről szóló irányelv – módosításával, kiegészítésével, hanem önálló jogalkotást igényel.

SZEMLÉLETVÁLTOZÁS AZ ÁLLAM FELADATAINAK MEGÍTÉLÉSÉBEN

Végezetül az állami feladatok, pontosabban az állam és az egyén közötti kapcsolatok egy részének megítélésében bekövetezett változás érintésével szeretném alátámasztani tanulmányom témájának indokoltságát. A szociális megközelítésű foglalkoztatáspolitikai és ezen belül a munkajog „aranykora” a szociális jogállam eszméjének, illetve a jóléti államfelfogás kiteljesedésének időszakára esett. Ez a korszak számos kísérletet megengedett, többek között megkísérelte a rugalmasságot és a biztonságot egybeforrasztani, az előbbit a gazdaság hatékonyságának növelése, az utóbbit a munkavállalók szociális stabilitása érdekében. A *flexicurity* azonban csak addig működött, amíg a gazdaság prosperáló szakaszban volt, de abban a pillanatban, amikor ez a pályáiv megváltozott, a stabilizációt szolgáló eszközök összeomlottak.³¹ A jóléti állam ideájához megfelelő politikai környezet is kellett, amely többek között a csalódások hatására is fokozatosan megváltozott. A jóléti állam ideológiája helyébe fokozatosan egy újabb eszme, a *welfare state* követője, a *workfare state* lépett.³²

Az utóbbinak is több változata van, némelyeket szokták a jóléti állam aktív munkaerőpiaci politikája újragondolt folytatásának is tekinteni, míg másokat egyenesen a jóléti állam ellenpólusaként minősítenek. Mindenesetre a *workfare state* eszméjét és intézményrendszerét nem lehet önmagában értékelni, fel kell tárnunk azokat az okokat, amelyek életre hívták. Ami tanulmányom témáját illeti, az ezzel foglalkozó tudományok, így többek között a munkajog tudománya, semmit

³⁰ AGIUS SALIBA 2025.

³¹ MADSEN 2002; GARCÍA-PÉREZ – MÚÑOZ-BULLÓN 2001; TIRABOSCHI 2008; VAUGHAN-WHITEHEAD 2011.

³² KELEHER 1990; PECK 1999.

nem mondanak azzal, ha csupán konstatálják a változásokat, megállapítják a demokratikus deficit, az alárendeltség és a kiszolgáltatottság erősödését, és ebből kiindulva hirdetnek meg valamilyen önmagába forduló teleologikus megközelítést. Álláspontom szerint a munkajog tudományának is nyitnia kell más területek felé, túl kell lépnie saját hagyományos keretein éppen úgy, mint ahogyan a gazdasági, technológiai körülmények hatására a valóság is túllépett azokon.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- AGIUS SALIBA, Alex (2025): The Right to Disconnect. *Legislative Train Schedule*. Online: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-europe-fit-for-the-digital-age/file-al-legislative-proposal-to-the-commission-on-the-right-to-disconnect>
- ALES, Eduardo (2018): Protecting Work in the Digital Transformation: Rethinking the Typological Approach in the Intrinsically Triangular Relationship Perspective. In ALES, Edoardo – CURZI, Ylenia – FABBRIO, Tommaso – RYMKEVICH, Olga – SENATORI, Iacopo – SOLINAS, Giovanni (szerk.): *Working in Digital and Smart Organizations: Legal, Economic and Organizational Perspectives on the Digitalization of Labour Relations*. Cham: Palgrave Macmillan, 11–28. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-77329-2_2
- ALOISI, Antonio (2016): Commoditized Workers: Case Study Research on Labour Law Issues Arising from a Set of ‘On-Demand/Gig Economy’ Platforms. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 37(3), 653–690. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2637485>
- ALOISI, Antonio (2020): *Hierarchies without Firms? Vertical Disintegration, Outsourcing and the Nature of the Platform*. *Quaderni 8th Giorgio Rota Best Paper Award*. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3124389>
- AUBERT-MONPEYSEN, Thérèse (1988): *Subordination juridique et relation de travail*. Paris: CNRS.
- BELLAMY, Richard (2006): Still in Deficit: Rights, Regulation, and Democracy in the EU. *European Law Journal*, 12(6), 725–742. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386-2006.00344.x>
- BELLOCCHIO, Riccardo (2020): Collaborazioni etero organizzate: La cassazione chiarisce la disciplina. *Lavoro Diritti Europa*, 2020/1. Online: https://www.lavorodirittieuropa.it/images/bellocchio_Collaborazioni_etero_organizzate_1.pdf
- BENCZES István (2024): Makrogazdasági populizmus és/vagy a populizmus politikai gazdaságtana. In SZANYI Miklós – SZUNOMÁR Ágnes – TÖRÖK Ádám (szerk.): *Trendek és töréspontok V. Kockázatok és mellékhatások*. Budapest: Akadémiai, 13–43. Online: <https://doi.org/10.1556/9789636640323.1>
- COASE, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Commission of the European Communities (2006): *Green Paper: Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*. COM(2006) 708 final. Online: <https://www>

- [europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_en.pdf](http://europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_en.pdf)
- DAVIDOV, Guy (2016): *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198759034.001.0001>
- DAVIDOV, Guy (2017): The Status of Uber Drivers: A Purposive Approach. *Spanish Labour Law and Employment Relations Journal*, 6(1–2), 6–15. Online: <https://doi.org/10.20318/sllerj.2017.3921>
- DEAKIN, Simon F. – MORRIS, Gillian S. (1998): *Labour Law*. London: Butterworths.
- FEATHERSTONE, Kevin (1994): Jean Monnet and the „Democratic Deficit” in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 32(2), 149–170. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00491.x>
- FIORI, Roberto (1999): *La definizione della „locatio conductio”*: Giurisprudenza romana e tradizione romanistica. Napoli: Jovene Editore.
- FLUME, Werner (1977): *Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts*. Berlin–Heidelberg: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-61894-9>
- FREEDLAND, Mark R. (2003): *The Personal Employment Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- FRIESS, C. John (2023): ESG’s Democratic Deficit: Why Corporate Governance Cannot Protect Stakeholders. *Virginia Law & Business Review*, 17(2), 245–280. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4136714>
- GARCÍA PÉREZ, José Ignacio – MÚÑOZ BULLÓN, Fernando (2001): The Nineties in Spain: So Much Flexibility in the Labor Market? *Economic Working Papers at Centro de Estudios Andaluces*, E2001/01. Online: https://ideas.repec.org/p/cea/doctr/a/e2001_01.html
- HISSL, Christina (2021): Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, megjelenés alatt. Online: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3839603>
- KAUFMANN, David J. – SOLER, Felicia N. – PERMESLY, Breton H. – COHEN, Dale A. (2015): A Franchisor is Not the Employer of its Franchisees or Their Employee. *Franchise Law Journal*, 34(4), 439–502.
- KELEHER, Patrick J., Jr. (1990): Workfare: Servitude or Success Formula? *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 3, 91–110. Online: <https://doi.org/10.1007/BF01388335>
- KENNEY, Martin – ZYSMAN, John (2016): What is the Future of Work? Understanding the Platform Economy and Computation-Intensive Automation. *BRIE Working Paper*, 2016-9. Online: <https://brie.berkeley.edu/publications/what-future-work-understanding-platform-economy-and-computation-intensive-automation>
- KISS György (2010): *Alapjogok kollíziója a munkajobban*. Pécs: Justis.
- KISS György (2023): A munkajog lehetőségei és határai. *Jogtudományi Közlöny*, 78(6), 261–268.
- Lisbon European Council 23 and 24 March 2000 Presidency Conclusions (2000). *European Parliament*. Online: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm
- MADSEN, Per Kongshøj (2002): The Danish Model of Flexicurity: A Paradise – with Some Snakes. In SARFATI, Hedva – BONOLI, Giuliano (szerk.): *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?* London: Routledge, 243–265. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315251004>

- MAYER-MALY, Theo (1956): *Locatio conductio: Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht*. Wien: Herold.
- MEAD, Lawrence M. (1996): Welfare Policy: The Administrative Frontier. *Journal of Policy Analysis and Management*, 15(4), 587–600. Online: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6688\(199623\)15:4%3C587::AID-PAM5%3E3.O.CO;2-D](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6688(199623)15:4%3C587::AID-PAM5%3E3.O.CO;2-D)
- MOLITOR, Erich (1925): *Das Wesen des Arbeitsvertrages: Eine Untersuchung über die Begriffe des Dienst- und Werkvertrags sowie des Vertrags über abhängige Arbeit*. Leipzig: Deichert.
- NIKISCH, Arthur (1960): Die Eingliederung und ihre Bedeutung für das Arbeitsrecht. *Recht der Arbeit*, (1), 1–5.
- PECK, Jamie (1999): From Welfare to Workfare: Costs, Consequences and Contradictions. *Industrial Law Journal (JUTA)*, 20(4), 808–844.
- PERULLI, Adalberto (2015): Il lavoro autonomo, le collaborazioni coordinate e le prestazioni organizzate dal committente. *Biblioteca '20 Maggio'*, 2015/2, 341–380. Online: https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2015-2_Perulli.pdf
- PÓKECZ KOVÁCS Attila (2001): A locatio conductio tagolódásának problematikája a modern romanisztikában. In KAJTÁR István – SZEKERES Róbert (szerk.): *Jogtörténeti Tanulmányok VII*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 337–359.
- PRASSL, Jeremias (2015): *The Concept of Employer*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198735533.001.0001>
- PRASSL, Jeremias – RISAk, Martin (2016): Uber, TaskRabbit, & Co: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 37(3), 619–651.
- RICHARDI, Reinhard – WLOTZKE, Otfried szerk. (2000): *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht I. Individualarbeitsrecht I*. München: C.H. Beck.
- RIEBLE, Wolfgang (1998): Die relative Verselbständigung von Arbeitnehmern: Bewegung in den Randzonen des Arbeitsrechts? *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 29(3), 327–358. Online: <https://www.zaar.uni-muenchen.de/pub/vr1998-1.pdf>
- ROCCELLA, Massimo (2015): *Manuale di diritto del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- ROLLAND, Louise (2005): „Qui dit contractuel, dit juste.” (Fouillée) ... en trois petits bonds, à reculons. *McGill Law Journal*, 51, 765–780. Online: https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/pdf/8928115-1224864948_Rolland.pdf
- SCIOTTI, Rossella (2016): Il lavoro parasubordinato eterorganizzato ed il suo inquadramento giuridico. *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 103(2), 327–376.
- SOMLÓ Bódog (1907): *Állami beavatkozás és individualismus*. Budapest: Grill Károly.
- SUN, Ruonan – GREGOR, Shirley – KEATING, Byron (2015): Information Technology Platforms: Definition and Research Directions. *The 26th Australasian Conference on Information Systems*. Online: <http://dx.doi.org/10.48550/arXiv.1606.01445>
- TEUBNER, Günther (2004): *Netzwerk als Vertragsverbund*. Baden-Baden: Nomos.
- TIRABOSCHI, Michele (2008): The Reform of the Italian Labor Market over the Past Ten Years: A Process of Liberalization? *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 29(4), 427–458.
- TORRENT, Armando (2012): The Controversy on the Trichotomy „Res, Operae, Opus” and the Origin of the „Locatio Conductio”. *Revista Internacional de Derecho Romano*, 9, 378–420.
- VAUGHAN-WHITEHEAD, Daniel szerk. (2011): *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.



Koi Gyula

A TRIANONI BÉKESZERZŐDÉST
BECIKKELYEZŐ 1921. ÉVI XXXIII. TÖRVÉNY
EGYES FONTOSABB ÁLTALÁNOS JOGI ÉS
KÖZIGAZGATÁSI TÁRGYÚ RENDELKEZÉSEINEK
SZÖVEGPOZITIVISTA ELEMZÉSE

E dolgozat célja a címben megnevezett törvény rendelkezéseinek általános jogi, illetve közigazgatási jogi fókuszú elemzése, bár a kérdés természetéből adódólag számos nemzetközi jogi és köztörténeti kérdést is érintek.

A trianoni békeszerződést 1920. június 4-én 16 óra 32 perckor a versailles-i Nagy-Trianon-palota *Galérie des Cotelles* nevű monumentális folyosóján írta alá magyar részről a Simonyi-Semadam Sándor vezette kormány képviselőjében Benárd Ágost küldöttségvezető¹ és Drasche Lázár Alfréd.² Az aláírás tiltakozásként állva egy rozsdás, puhafa szárú szállodai tollal történt.³ A békeszerződés (a továbbiakban alapvetően: szerződés; a magyar forrásokban: békediktátum,⁴ békeparancs,⁵ kényszerszerződés⁶) eredeti példánya⁷ francia, angol és olasz

¹ Benárd Ágost (1880–1968) orvos, keresztényszocialista politikus, ekkoriban népjóléti és munkaügyi miniszter.

² Drasche-Lázár Alfréd (1875–1949) diplomata, a Miniszterelnökség elnöki és sajtóosztályának vezetője. Az aláírás idején rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter, aki a lemondott békedelegáció helyett járt el.

³ VIZI 2015: 7–10.

⁴ Google-kereséssel 2020. szeptember 30-án 131 ezer találat. (A trianoni békeszerződés kifejezésre 2020. szeptember 30-án: 143 ezer találat.) A keresőmotor megváltozása miatt 2025. január 10-én az összes találat számát már nem jelzi, 245 találatot hoz a „trianoni békediktátum”, illetőleg 243 találatot mutat a „trianoni békeszerződés” kifejezésre.

⁵ Google-kereséssel 2020. szeptember 30-án 4260 találat, 2025. január 10-én 245 találat.

⁶ Google-kereséssel 2020. szeptember 30-án 315 találat, 2025. január 10-én 166 találat.

⁷ A trianoni békeszerződés eredeti, aláírt példánya: http://trianon100.hu/attachment/0003/2132_trianon_1920.pdf. Az eredeti példány őrzési helye: a Francia Köztársaság Külügyminisztériumának Levéltára, La Courneuve (Franciaország). A francia–angol–olasz háromosztatú bevezető szöveg és a delegátusok felsorolása beosztásukkal: 3–12. oldal. A békeszerződés francia szövege: 13–180. A békeszerződés angol szövege: 181–348. A békeszerződés olasz szövege: 349–524.

nyelven készült. A szerződés szövegére eltérés esetében a francia szöveg irányadó. Az I. rész esetében (*A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya*) és a XIII. rész esetében (*Munka*) a francia és az angol szöveg ereje (hitelessége) azonos.⁸ A békeszerződés 364 cikkéből áll.

Fontos előrebocsátani, hogy 2020-ban, a századik évforduló alkalmából rengeteg kiadvány látott napvilágot. Ezek közül itt részben két, bibliográfiája okán említendő kiadvány érdemel kiemelés.⁹ Jelentékeny továbbá egy korábbi Trianon-tárgyú szépirodalmi antológia újrakiadása, két kötet egykorú és jelenkori irodalmi szövegválogatással és térképlapokkal együtt.¹⁰ Említendő a történeti közigazgatási helységnévtárak,¹¹ illetve a kisebbségkutatási irányú térkép-gyűjtemények¹² szerepe is. A könyvtárnyi irodalommal rendelkező nemzetközi (köz)jog¹³ hazai művelői talán a kérdésnek a szükségesnél kevesebb figyelmet szenteltek.¹⁴ Említendő a szerződés hazai kihirdetésének problémája is. A trianoni

⁸ Szerződés 364. cikk.

⁹ ZEIDLER 2020b; SZIDIROPULOSZ 2002.

¹⁰ GYURGYÁK 2020.

¹¹ GYALAY 1997.

¹² A jelentős gyűjtemény témánkba vágó térképeire utalva: PÁNDI 1995.

¹³ A legjelentősebb, 1433 oldal terjedelmű angol nyelvű összefoglalás: O'CONNEL 1970. A történeti nemzetközi jog legjelentősebb, kilencötetes kézikönyve angol nyelvű, terjedelme 5800 oldal: VERZIJL 1968–1992. A legjelentősebb francia nyelvű összefoglalás 1361 oldalon: BEDJAOUI 1991. A legjelentősebb német nyelvű, 2516 oldalnyi összefoglalás: KRÜGER–STRUPP–SCHLOCHAUER 1960–1961. A legjelentősebb, 1491 oldalra terjedő spanyol nyelvű összefoglalás: DÍAZ CISNEROS 1966. A legjelentősebb, négykötetes, 2215 oldalnyi olasz nyelvű összefoglalás: SERENI 1958–1965. A legjelentősebb, 3100 oldalas orosz nyelvű összefoglalás: KUDRJAVCEV 1989. Szükséges megemlíteni, hogy a vállalkozás szerkesztője, Vlagyimir Nyikolajevics Kudrjavcev (1923–2007) elsősorban a büntetőtudományok (a büntetőjog és kriminológia), valamint a szociológia művelőjeként ismert. A Szovjetunió Tudományos Akadémiája (SZUTA) társadalomtudományi alelnöke, a SZUTA Állam- és Jogtudományi Intézetének igazgatója (1973–1989), a Magyar Tudományos Akadémia tiszteleti tagja (1979) volt. Emellett a Szovjetunió Legfelsőbb Bírósága Katonai Kollégiumának is bírója volt (1960–1963). Kudrjavcev büntetőtudományi tevékenysége mellett a jelentős nemzetközi jogi kézikönyvet is szerkesztette. Életéről magyar nyelven: BÉK ÉS 2024.

¹⁴ Az államhatárt kijelölő békeszerződésként hivatkozik rá: BRUHÁCS 2010: II. 66–67. Bibó Istvánt említi, mint aki szerint az etnikai alapú határmegvonás jogszerű csak egyedül: KOVÁCS 2016: 235–236. Tőle franciából fordított, rövidített, a hazai joghallgatók szempontjából kiegészített kötetként lásd KOVÁCS 2005. Az államkeletkezés példájaként hozza: KENDE et al. 2018: 125–126. Nagy Károly Lengyelország 1793-as felosztását jogszerűtlen megszűnési formaként említi. Mély elemzésekről tanúbizonyságot tévő könyve mellett méltatása kiemeli, hogy 1989 előtt is foglalkozott az egyetemi nagyleőadásokon a trianoni békeszerződés kérdéseivel. NAGY 1999: 125–126. Az államutódlási kérdéseknek több monográfiát szentelő Bokorné Szegő Hanna tankönyve is említendő: BOKORNÉ SZEGŐ 2006: 121–132. A kérdés hazai nemzetközi jogászok általi tartózkodó kezelésére jó példa az alábbi rövid írás: KARDOS 2002. E körben csupán a Párizs környéki békeszerződések (1919–1923) kapnak rövid említést. Vö. még az olvasókönyv háttérét adó tankönyvfordítást: SHAW 2001. A nemzetközi jog főbb kérdéseinek enciklopédiaszerű cikk-formájú összefoglalása: SÜLYÖK 2018: 1–19.

békeszerződés becikkelyezéséről az 1921. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: törvény) rendelkezett.¹⁵ A törvényt az *Országos Törvénytár* 1921. évi július 31-én kiadott 14. száma hirdette ki. A törvény érdekessége volt, hogy öt szakaszból (§) állt, és az első három szakasz a tiltakozás jeleként gyászkeretbe került. Ezt követte a 364 cikkből álló békeszerződés (amely az I. rész esetében *A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmányát* és a XIII. rész esetében *Munka* címmel a Nemzetközi Munkahivatalra vonatkozó szabályozást is közli). A törvény az alapforrásként tekintetbe vett *Corpus Juris Hungarici Magyar Törvénytár* 1921. évi kötetében az idegen nyelvű szövegváltozatok nélkül jelent meg, annak ellenére, hogy a 4. §-hoz fűzött szerkesztői magyarázat szerint a békeszerződés I. részének és VIII. részének,¹⁶ valamint e részek függelékeinek a francia eredeti szöveggel azonos erejű angol eredeti szövegét is becikkelyezi a 4. §.¹⁷ Ezen francia és angol szövegközlés elmaradásának okaként a CJH a nyomdai viszonyokat jelöli meg. (Nyilván a háború és a tanácsköztársaság, valamint a román megszállás okozta háborús viszonyok és a papírhiány volt az ok.)¹⁸ Egyben utal arra a tényre, hogy a békeszerződés *Országos Törvénytár*-ban kihirdetett szövegében több értelemzavaró hiba és sajtóhiba van, amelyet az *Országos Törvénytár* 14. számához csatolt jegyzék tüntetett fel. A CJH a törvény (benne a szerződés) szövegét e hibák nélkül közli.¹⁹ A későbbiekben a Belügyminisztérium törvénykiadványában sor került a szerződés szövegének francia és magyar párhuzamos szövegének közlésére. Az I. és a XIII. fejezetet párhuzamosan francia és magyar szöveggel, majd külön angol nyelven is közölték.²⁰ (Tehát a békeszerződés angol szövegét nem közölték, az olasz változatot nemhogy nem közölték, még csak meg sem említették.) Azonban ne feledjük, hogy a szerződés (az I. és a XIII. fejezet nélküli szerződéses részek) szövegére nézvést a francia szöveg az egyedül irányadó. Az USA távolmaradása

¹⁵ Szakszerű törvénytári elnevezése: 1921. évi XXXIII. törvénycikk Az Észak-Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal, és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről. (Sziám a mai Thaiföldet jelenti). A törvény pontos megnevezésére: T É R F Y 1922: 197.

¹⁶ Vélhetően XIII. részének.

¹⁷ T É R F Y 1922: 197–327, különösen 198/1. jegyzet, 1. mondat.

¹⁸ T É R F Y 1922: 198/1. jegyzet, 2. mondat.

¹⁹ T É R F Y 1922: 198/2. jegyzet.

²⁰ Magyar Királyi Belügyminisztérium 1922: I. 501–1185. 1 térképmelléklet. A I. fejezet francia szövegére: 512–550, ahol a páros számú oldal a francia, a páratlan számú oldal a magyar nyelvű verzió. A XIII. fejezet francia szövegére: II. 1068–1115, ahol a páros számú oldal a francia, a páratlan számú oldal a magyar nyelvű verzió. Az I. fejezet angol szövegére: II. 1136–1155. A XIII. fejezet angol szövegére: II. 1155–1177.

miatt az Amerikai Egyesült Államokkal kötött békeszerződést az 1921. évi XLVIII. törvénycikk cikkelyezte be.²¹ Megjegyzendő, hogy az 1921. évi XXXIII. törvénycikknek több, részleges szövegekölése is keletkezett, ezek azonban jogtudományi vizsgálatra nem használhatók, mivel jogi szempontból nem közhitelesek, csupán a közlönyszöveg és a hivatalos törvénytári szövegek.²² Szükséges megjegyezni, hogy a jogirodalomban alig található a jogi szövegelemzést szakmailag támogató jogtudósi elemzés²³ vagy jogmagyarázat (kommentár).²⁴

Az 1921. évi XXXIII. törvénycikk 1. §-a világosan utal a világháború kényszerhelyzet okozta lezárását megpecsételő békeszerződés aláírásainak sajátos körülményeire („Tekintettel a kényszerhelyzetre, mely Magyarországra nézve a világháború szerencsétlen kimenetele folytán előállott és amely annak idején a m. kir. kormánynak a békeszerződés aláírására vonatkozó elhatározásánál is döntő súllyal bírt.”), ebből kifolyólag került sor a békeszerződés szövegének a hozzátartozó függelékekkel, az 1920. évi június 1-jén kelt jegyzőkönyvvel és nyilatkozattal együtt a magyar állam törvényei közé iktatásra (beiktatásra). A 2. § rendelkezett arról, hogy az 1. § szerint törvénybe iktatott okmányokba foglalt kikötéseket a minisztérium hajtja végre, de a törvényhozási tárgyak esetében a

²¹ 1921. évi XLVIII. törvénycikk az Amerikai Egyesült Államokkal 1921. évi augusztus hó 29. napján Budapesten kötött békeszerződés becikkelyezéséről. (Közzétette az *Országos Törvénytár* 1921. évi december hó 30-án kiadott 24. számában.) T É R F Y 1922: 422–431; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 1387–1415. (Megjegyzendő, hogy a Téry-féle CJH-szövegnél a BM-szöveget körülbelül két ponttal nagyobb betűnagysággal adták ki.)

²² RAFFAY 1990; ZEIDLER 2020a. Vö. még: *A magyar békefeltételek* 1920.

²³ BUZA 1959; 1967. (A lexikon szócikkei nem tartalmazzák a szerzőket. A lexikonszócikk alkotója vélhetően a kérdéssel 1945 előtt is foglalkozó Buza László [1885–1969], aki 1923 és 1966 között volt Szegeden a nemzetközi jog professzora, az MTA levelező [1938], majd rendes [1946] tagja. Az ő nevéhez fűződik „programjellegű norma” néven a ma jól ismert *soft law* kategória fogalmi elődjének kidolgozása. Lásd a pályaképre PTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék 2020.)

²⁴ *Magyar Békeszerződés* 1921. A törvénymagyarázat szerzője Ambrózy Gyula, Alkér Kálmán, Danilovics Pál, Lukács Simon, Nyulászi János, Pap Dezső, valamint Sipos Árpád. Ismereteim szerint a témakörben ez az egyetlen kommentár. A törvényszöveg megismétlése teszi ki a terjedelem nagyobb hányadát, bár ezt a gyors elkészülés nyilván menti. A szerzők megérdemlik, hogy néhány szót ejtsünk róluk, mivel egy kivétellel nem ismert jogtudósok vagy kiemelkedő gyakorlati szakemberek. Kiemelendő sédeni gróf Ambrózy Gyula (1884–1954), a trianoni békeszerződés és a Nemzetek Szövetsége jogi kérdéseinek szakértője, a kötet írásakor 1921-től kabinetirodai osztálytanácsos. 1938-ban államtitkár, a Kabinetiroda vezetője, Horthy kormányzó környezetében a németellenes erők egyik vezetője, az úgynevezett Kiugrási Iroda tagja. Alkér Kálmán m. kir. Igazságügyminisztériumba berendelt törvényszéki bír. Danilovics Pál m. kir. külügyminisztériumi osztálytanácsos. Lukács Simon m. kir. külügyminisztériumi titkár. Nyulászi János ügyvéd. Pap Dezső m. kir. kereskedelmi minisztériumi helyettes államtitkár. Sipos Árpád m. kir. vezérkari ezredes. Elképzelhető, hogy Sipos Árpád (1843–1901) jogtudós, bányajogász, a nagyváradi jogakadémia tanárának leszármazója. A szerződés diplomáciatörténetére: DEÁK 1942.

nemzetgyűlés (a korabeli magyar országgyűlés alsóháza) előzetes hozzájárulását kell kieszközölnie. A 3. § pedig a békeszerződés és a függelékek, az ennek helyes értelmezését szolgáló kísérőlevél és válaszirat is hozzájárul, a francia eredeti szöveget és a hivatalos magyar fordítást iktatja törvénybe.²⁵ A Párizsban 1947. február 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában alkotott 1947. évi XVIII. törvénycikkkel²⁶ törvénybe iktatott jelenleg hatályos békeszerződés szerint Magyarország határait lényegében a trianoni békeszerződésben megállapított, az 1938. január 1-jén is érvényben lévő vonalra kellett visszaállítani (elvesztve a Felvidék és Kárpátalja, Észak-Erdély és Székelyföld, illetve a Délvidék tekintetében bekövetkezett területgyarapodásokat, azaz az 1938. november 2-án kelt bécsi választott bírósági határozatot, illetve az 1940. augusztus 30-án kelt bécsi választott bírósági határozatot a törvény semmisnek mondta ki, illetve Ausztriával és Jugoszláviával kapcsolatban az 1938. január 1-jei határokat deklarálta). Azaz a trianoni békeszerződés alapján végzett határrendezés ma is Magyarország határainak jogalapja (azzal a megszorítással, hogy Oroszvárt, Dunacsúnt és Horvátjárfalut is elcsatolták Csehszlovákia részére Pozsony jobb védelme céljából, illetve kisebb területrendezésekre a soproni népszavazás mellett a trianoni békeszerződés után, de még 1938 előtt is sor került). Megjegyzendő, hogy azon államokkal, amelyek az 1947-es párizsi békének nem részesei, az 1920-as trianoni béke áll fenn.²⁷ Szimpomatikus a Szövetséges és Társult Hatalmak válaszában Párizsban, 1920. május hó 6-án kelt kísérőlevele a magyar Békedelegáció elnökéhez (Millerand-levél) azon kitétele, amely szerint „[a] dolgok meglevő rendje, még ha ezeréves is, nem jogosult a jövőre nézve, ha igazságtalannak találják.”²⁸ Mindez rávilágít a béke megalkotóinak lelki attitűdjére.

A békeszerződés (a területi rendelkezések részleteit kivéve) a többi vesztes állammal (főként Ausztria, Németország) kötött szerződéshez volt hasonló. A magyar és az osztrák szerződés nemcsak rendelkezéseiben egyezett meg, hanem gyakorlatilag (a határmegvonást kivéve) szóról szóra ugyanaz volt (egy kivételektől eltekintve).²⁹ Igen terjedelmes nemzetközi okmány, amely a békeszerződések történetében nem ismert túlzó részletességgel szabályozott számos kérdést, rendezést igénylő problémákat.³⁰ A további felmerülő kérdésekkel fejezetenként foglalkozunk.

²⁵ T ÉRFY 1922: 197; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 501–502.

²⁶ Magyar Belügyminisztérium 1947: 167–238. (Kihirdetve: 1947. július 25.)

²⁷ BUZA 1959: 524; 1967: 828.

²⁸ Magyar Békeszerződés 1921: 3.

²⁹ Magyar Békeszerződés 1921: 307–309 (összehasonlító táblázat).

³⁰ BUZA 1959: 524; 1967: 828.

A Nemzetek Szövetségének Egyezségokmánya (1–27. cikk)³¹ a Nemzetek Szövetségének (angolul *League of Nations*; franciául *Société des Nations*) alapokmánya, amelyet a párizsi békekonferencia hozott létre 1919. június 28-án békét biztosító nemzetek közötti szövetségként (gyakorlatilag az ENSZ jogelőd szervezete) 44 tagországgal. Köznapi, meglehetősen pontatlan és kissé félrevezető említése: Népszövetség. A szövetség székhelye Genfben volt (7. cikk). Magyarország 1922. augusztus 22-én kérte felvételét, és 1939-ben lépett ki. Az ENSZ 1945-ös megalakulása után a Nemzetek Szövetsége 1946. április 20-ig működött, a második világháború alatt csak formálisan funkcionált, 1948-ra történt meg teljes megszűnése.³² Érdekes, hogy az I. függelékben a csatlakozásra meghívott államok között a francia Pays-Bas (Hollandia) kifejezéshez a párhuzamos oldalon a BM kiadványban magyarul a hangalakilag hasonló Perzsia neve került,³³ de a Térffy-kiadványban a Németalföld szerepel (és Ambrózy is).³⁴ Jelentős még a 10. cikk,³⁵ amely azt mondja ki, hogy a szövetség tagjai kötelezik magukat arra, hogy a szövetség valamennyi tagjának területi épségét és jelenlegi politikai függetlenségét tiszteletben tartják. A magyarázat felhívja a figyelmet arra, hogy a 10. cikk csak látszólag szolgálja a békét, a rendelkezés elvi helyessége attól függ, hogy a békeszerződés területi rendelkezései valóban igazságosak és helyesek-e. A békeszerződések rendelkezései által megállapított államterületek területi épségét, a népek hatalmi alapon történő elnyomását jelenthetik.³⁶

Magyarország határai (27–35. cikk)³⁷ vonatkozásában a szerződés ezen cikkelei a határ megállapítását tartalmazzák, tekintettel a szerződés mellékletét képező térképre (ez Térffynél nyomdai okokból nem szerepel,³⁸ a BM-kiadványban azonban igen).³⁹ Az itt leírt határpontokat később a határkijelölő bizottságok pontosították. Egyetlen érdekességre érdemes a figyelmet felhívni. Ausztriával a határt a Köpcsénytől keletre elterülő Antonienhoftól nyugatra húzta meg. Antonienhof neve Gyalay közigazgatási helységnévtárban nem szerepel, magyar nevét a békeszerződés magyar verziója nem hozza. Ez Újmajor⁴⁰ (Antónia-major, Jánosmajor udvar), amely 1926-ban Csehszlovákiához került (ismeretes

³¹ TÉRFY 1922: 199–207; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 512–550.

³² BOKORNÉ SZEGŐ 1967: 601–603.

³³ Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 548–549.

³⁴ TÉRFY 1922: 207; *Magyar Békeszerződés* 1921: 29.

³⁵ TÉRFY 1922: 201; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 522–525.

³⁶ *Magyar Békeszerződés* 1921: 8.

³⁷ TÉRFY 1922: 207–214; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 548–549.

³⁸ TÉRFY 1922: 207/1. jegyzet.

³⁹ Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 118o. oldal után van a térkép bekötve.

⁴⁰ SUBA 1921; Wikipedia Contributors 2024.

Kopčiansky nový majer, illetve 1926-tól *Popperov majer* néven), jelenleg Janíkov dvor néven Pozsony része. Az Ambrózy-könyvben tévesen szerepel Hangony község (Borsod-Abaúj-Zemplén vármegye)⁴¹ és a Tarna patak neve⁴² (Hangony és Torna).⁴³ Illetve a francia szövegben a Csaronda patak neve helyesen, a magyar szövegben helytelenül, Csaroda alakban szerepel (Csaroda egy község Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyében).⁴⁴

Az Európára vonatkozó politikai rendelkezések (36–78. cikk)⁴⁵ számos kérdést rendeznek. A III. fejezetben Magyarország elismerte az Osztrák–Magyar Monarchia egy részéből alakult Csehszlovákiát, a Szerb–Horvát–Szlovén Királyságot és Romániát, valamint ezek határait. Lemondott idecsatolt területeiről, valamint az 53. cikkben Fiuméről (amely ekkortól szabadállam lett, később Olaszország, majd Jugoszlávia, illetve Horvátország része). A kisebbségvédelmi rendelkezések valamennyi országot kötelezték.⁴⁶

Az 54. cikk szól a kisebbségvédelemről, amely alapján a kisebbségvédelmi rendelkezéseket Magyarországnak alaptörvényekül (franciául *lois fondamentales*; angolul *fundamental laws*; olaszul *leggi fondamentali*) kellett elismernie. Az ezzel ellentétben álló rendelkezések semmisek. A magyarázat szerint Magyarország e rendelkezéseket alaptörvényekül ismeri el, azonban csupán azok nagyobb tartalmi és erkölcsi súlyát juttatja kifejezésre, de a belső közjog szempontjából ez nem jelenti különös forma, különös mód, különös alakszerűség (alkotmányozó gyűlés, minősített szavazattöbbség) alkalmazását az előírások megváltoztatására nézve. (Ekkoriban nem volt Magyarországnak írott alkotmánya [az 1919-es tanácsköztársasági – két szövegben is létező – írott alkotmányt a magyar jog nem ismerte el], mivel a vérszerződés óta íratlan, azaz történeti alkotmányunk volt.) Az 54–60. cikk értelmében a megmaradó magyar állam területén lévő faji, nyelvi és felekezeti kisebbségek védelmét a szerződés ugyan célul tűzte ki, de a magyarázat szerzői helyesen mutattak rá, hogy az eredeti béketervezetben nem is volt szó az elszakított területen lévő magyarság hasonló jellegű kisebbségvédelméről.

A magyar békeküldöttség ez ügyben kifogást jelentett be, mivel az 1919-es saint-germain-en-laye-i szerződés 51., 57., 60. cikke Német-Ausztria vonatkozásában az elcsatolt osztrák személyek tekintetében biztosította. A magyar küldöttség kérésére hasonló rendelkezések pótlólagos felvételére a 44. és a 47. cikkben ígéret

⁴¹ GYALAY 1997: 497.

⁴² GYALAY 1997: 811.

⁴³ *Magyar Békeszerződés* 1921: 35.

⁴⁴ GYALAY 1997: 401.

⁴⁵ TÉRFY 1922: 214–222; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 578–617.

⁴⁶ BUZA 1959: 524; 1967: 828.

történt. Erre azért nem került sor, mert részben arra hivatkoztak, hogy a kérdést Nyugat-Európában a nagy területi változások miatt tanulmányozzák, részben az ilyen Magyarország részére adott engedmény áthidalhatatlan bonyodalmakhoz vezetne. A Nemzetgyűlés közjogi bizottsága úgy foglalta össze a kérdést, hogy a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság és Románia végül is kötelezettséget vállalt, de Csehszlovákia nem, ugyanis a Szövetséges és Társult Főhatalmakkal váltott jegyzékben erre már kötelezettséget vállalt a három állammal szemben.⁴⁷ Az 56. cikk a községi illetőség (ezt az olasz *pertinenza* szóval nevezi meg a szerződés, ez németül *Gemeindezuständigkeit*) alapján magyar állampolgároknak ismerte el mindazokat, akiknek más állampolgársága nincs. Ez a magyar jog szempontjából felesleges szabály, mivel a korabeli magyar jogi szabályozás és joggyakorlat értelmében az állampolgárság *eo ipso* feltétele a községi illetőség.⁴⁸ A 62. cikk válogatási lehetőséget biztosít a területet szerző államnak a községi illetőség megszerzésének időpontja szerint.⁴⁹ A szabályozás annyiban is újat hozott, hogy korábban az optálás a nemzetközi jogban az eddigi állampolgárság fenntartását jelentette, míg a szabályozás új állampolgárság választását is biztosította.⁵⁰

A szerződés *Magyarország érdekei Európán kívül* (79–101. cikk)⁵¹ címmel rendez egyes kérdéseket. E körben csupán egyetlen ténykérdést emelünk ki: a Kínával való rendezés ügyét. Magyarország a 97. cikkben lemondott azokról az előnyökről, amelyek az 1901. szeptember hó 8-án Pekingben előírt zárójegyzőkönyv és függelékei, jegyzékei, kiegészítő okmányai értelmében megillették, ideértve a kínai állammal szembeni valamennyi kártérítési igényt is. A 98. cikk rögzítette, hogy mindazonáltal Kína nem köteles Magyarországnak megadni azokat az előnyöket és kiváltságokat, amelyek az Osztrák–Magyar Monarchiát megillették. A 99. cikk alapján a tiencsini osztrák–magyar telep (angolul *settlement*) vagy Kína más területén Magyarország a maga részéről Kínára ruházta különféle dologi jogait (épületek, rakodópartok, kikötőhidak, laktanyák, erődök, fegyverek és lőszeresek, hajók, drót nélküli távírók és egyéb közvagyon). Megjegyzendő, hogy az itt 1901 és 1917 között fennállott úgynevezett tiencsini koncesszió (németül *Österreich-ungarische Konzession in Tientsin*) ügyéről van szó, amelyet más államokhoz hasonlóan (Amerikai Egyesült Államok, Belgium, Japán, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Oroszország) az Osztrák–Magyar Monarchia is létesített. Területe 150 hektár volt, 30 ezer lakost számláló négy utca és tágabb vonzáskörzete

⁴⁷ Magyar Békeszerződés 1921: 45–46.

⁴⁸ Magyar Békeszerződés 1921: 47.

⁴⁹ Magyar Békeszerződés 1921: 51.

⁵⁰ Magyar Békeszerződés 1921: 53.

⁵¹ T É R F Y 1922: 222–226; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 616–635.

tartozott ide. A lakosok életviszonyait osztrák–magyar állampolgárok irányították. A konzulok szinte kizárólag etnikai osztrák németek voltak (egyikük volt csupán szerb származású). Angol nyelvű iskolát is létesítettek a kínai gyermekek részére, és a közbiztonságot négy rendőrőrs szolgálta.⁵²

Az ötödik fejezet a *Katonai, hadihajózási, és léghajózási rendelkezések* (102–143. cikk)⁵³ címet viseli. Az ötödik fejezet elrendelte az általános hadkötelezettség megszüntetését, és a magyar hadsereg összlétszámát 35 ezer főben állapította meg, beleértve a tiszti állomány és a pótkeretek létszámát is (104. cikk). A katonai vagy hadihajózási repülőszolgálatot a szerződés megszüntette. A katonai iskolák tanfolyamainak látogatási létszámát szigorúan a tiszti állomány üresedéséhez kötötte (111. cikk). A fegyverzet, a lőszer, a hadiaanyag mennyiségét is részletesen szabályozták (113–119. cikk), ideértve a hadihajózást is (120–132. cikk).⁵⁴

A *Hadifoglyok és sírhelyek* (144–156. cikk)⁵⁵ szabályozása jogilag jelentős kérdés. Ez a rész elrendelte a hadifoglyok és a polgári internáltak mielőbbi hazaszállítását (144. cikk). Az elindulástól a hazaszállításig felmerülő költségeket a magyar kormány viselte (147. cikk). A fegyelmi büntetéssel sújtott vagy ilyen ügyben elmarasztalt hadifoglyok és polgári internáltak hazaszállítása engedélyezett volt az eljárás befejezése vagy a büntetés kitöltésének hiánya ellenére is, kivéve ha cselekményüket 1920. január 1-et követően követték el (148. cikk). A magyar kormány kötelezte magát a hazaszállítandó egyének megkülönböztetés nélküli területére történő befogadásra (150. cikk). A szibériai és turkesztáni területen lévő hadifoglyok hazaszállításának kérdését nem lehetett szabályozni, mivel az aláíró hatalmak területén kívül tartózkodtak.⁵⁶ A Szövetséges és Társult Hatalmak, valamint a Magyar Kormány a területein eltemetett katonák és tengerészek sírhelyei tiszteletben tartásáról és jó karban tartásáról gondoskodik (155. cikk).

A szerződés tartalmazott úgynevezett *Büntető rendelkezéseket* (157–160. cikk)⁵⁷ is. A fejezet szerint Magyarország kötelezte magát azok kiadására, akik a háború törvényeivel és szokásaival ellentétes cselekményekkel vádoltatnak (a szövetséges államok, a korábbi, velünk szemben ellenséges hadviselő felek). E rendelkezés végrehajtására nem került sor.⁵⁸ Hogy miért, azt a magyarázat kellően alátámasztja. A szerzők úgy ítélték meg, hogy e rendelkezések ellentétesek „a kultúrnépek általános felfogásával és a nemzetközi jog általánosan ismert jogtételeivel” (elveivel).

⁵² JÓZSA 1966: 128–145; CAHOON [é. n.].

⁵³ TÉRFY 1922: 226–236; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 636–680.

⁵⁴ BUZA 1959: 524–525; 1967: 828–829.

⁵⁵ TÉRFY 1922: 236–238; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 686–691.

⁵⁶ *Magyar Békeszerződés* 1921: 87.

⁵⁷ TÉRFY 1922: 238–239; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 690–694.

⁵⁸ BUZA 1959: 524–525; 1967: 828–829.

Ugyanis mindenkit csak olyan cselekményért lehet büntetéssel sújtani, amelyre az elkövetés helyén és idején hatályos jogszabály volt („érvényben állott”, a korabeli kifejezéssel), és a jogszabály az illető cselekményre kilátásba helyezett büntetést (*nullum crimen sine lege; nulla poena sine lege; nulla poena sine crimine; nulla poena sine praevia lege poenali* elvek). A szabályozás a magyar hatóság általi üldözésre, illetve a kiszabott büntetés kiállítására sincs tekintettel, így a Szövetséges és Társult Hatalmak ennek alapján valakit másodjára is büntetni kívánnának, amely a *ne bis in idem* (senkit kétszer ugyanazon cselekményért büntetni nem lehet) elvébe ütközik.⁵⁹

A jóvátétel (161–179. cikk)⁶⁰ köznyelvi kifejezéssel a hadi kárpótlás volt. A Wilson-féle 14 pont még nem szólt a hadi kárpótlásról, erről a Lansing-féle 1918. november 5-i jegyzék rendelkezett. Így a megszállt területeket nemcsak kiüríteni tartozott a hármass szövetség, hanem az antant polgári lakosságának okozott szárazföldön, vízben, levegőben okozott károkért kárpótlással tartozott – érvelt a német cselekményekkel szemben a jegyzék.⁶¹ Ideértették a szöveg csiszolása során létrejött függelékbe történő betoldással a hadifoglyoknak vagy a kormányoknak okozott károkat is.⁶² A szerződés a jóvátételi kötelezettség mértékét nem határozta meg, ennek megállapítását az úgynevezett jóvátételi bizottságra bízta. A jóvátételi követelések javára zálogjogot statuáltak Magyarországon minden vagyona és jövedelme felett. A megállapítás tulajdonképpen nem nélkülözte az önkényes elemeket sem.⁶³

A pénzügyi rendelkezések (180–199. cikk)⁶⁴ szintén jelentékenyek. A pénzügyi rendelkezések közül egyesek a fenti zálogjog végrehajtását szolgálták. Az ország fizetőképtelensége miatt mind Magyarországtól, mind a központi hatalmak egyéb államaitól előlegfizetési címen természetbeni szolgáltatásokat követeltek (állatok, hajók, gépek, anyagok: fa, vas, szén, illetve más árucikkek). A pénzügyi rendelkezések érvényre jutását általános zálogjog bevezetése biztosította (mint követelésbiztosító elem).⁶⁵ A biztosított tartozások vonatkozásában az első világháború kezdőnapja volt a fontos (1914. június 28.). Az osztrák–magyar államvasutakra felvett kölcsönt a román, az SZHSZ, a csehszlovák, az osztrák és a magyar fél között osztották meg.⁶⁶

⁵⁹ *Magyar Békeszerződés* 1921: 93.

⁶⁰ T É R F Y 1922: 239–250; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: I. 694–736; II. 737–764.

⁶¹ *Magyar Békeszerződés* 1921: 94.

⁶² *Magyar Békeszerződés* 1921: 95.

⁶³ B U Z A 1959: 524–525; 1967: 828–829.

⁶⁴ T É R F Y 1922: 250–262; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 764–821.

⁶⁵ B U Z A 1959: 524–525; 1967: 828–829.

⁶⁶ *Magyar Békeszerződés* 1921: 133.

A pénzügyi rendelkezéseket a gazdasági rendelkezések (200–259. cikk)⁶⁷ követik. A gazdasági rendelkezések a vámszabályokkal,⁶⁸ a vám díjakkal és a vámkorlátozásokkal, a hajózás, a tisztességtelen verseny és a tartozások szabályozásával foglalkoznak. A 231. cikk a kölcsönösség álarca alatt kizárólag a győztesekkel szemben fennálló, háború előtti vagy alatti tartozásokat kívánta biztosítani (a tőke és a kamat megfizetése). Ez volt az úgynevezett valorizáció, amelyet a győztes állam pénznemében, a háború előtti árfolyamon kellett beváltani. A magyar adósok tartozása a hitelezők javára történt, a győztes államok polgárainak adósságfizetése Magyarország jóvátételi számlájára került egyéb javakkal, jogokkal, érdekekkel, azaz teljesen elveszett.⁶⁹

A korban az adott jellegű technikai-műszaki fejlődés miatt külön szabályozást nyert a légi közlekedés (260–267. cikk).⁷⁰ A legfőbb rendelkezések arra vonatkoztak, hogy a Szövetséges és Társult Hatalmak kötelékébe tartozó légi járművek Magyarország területén szabadon repülhetnek és leszállhatnak (260. cikk), illetve a magyar államterület felett leszállás nélkül átrepülhetnek (261. cikk). A hazai nyilvános repülőtereket a hatalmak „légi járművei” is igénybe vehették leszállási- és kezelésiilleték-mentesen (262. cikk).

A szerződés a kikötők, a víziutak és a vasutak (268–314. cikk)⁷¹ kérdésére is kitért. E körben a szerződés szövege szerint Magyarország kötelezi magát, hogy szabad átmenetet engedélyez vasúton, hajózható vízi úton, a hatalmak szomszédos és nem szomszédos államai számára a személyek, áruk, hajók, vasúti kocsik és posta számára (368. cikk). A hatalmak államainak részére biztosított volt a hajózás szabadsága (274. cikk). A Dunára nézve külön rendelkezéseket hoztak, Ulmtól kezdve nemzetközi folyónak nyilvánították (275–291. cikk). A vasutak körében biztosították az átmenet szabadságát az Adriai-tengerhez (294. cikk) a kikötők felé.

A *Munka* (315–355. cikk)⁷² fejezet a nemzetközi kötelezettségekből eredő munkaügyi szabályozást foglalja magában. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (angolul *International Labour Organisation*) a Nemzetek Szövetsége szakosított szerve volt, 1919-ben jött létre, célja a munkafeltételek normáinak kidolgozása, nemzetközi ellenőrzése. A szervezet jelenleg is létezik. E szervezet szabályai, amelyek a szerződésnek részei, a szociális igazságot kívánták biztosítani leginkább a munkaidő, a női munka, a gyermekmunka, a munkavédelem körében.

⁶⁷ T É R F Y 1922: 262–297; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 764–1000.

⁶⁸ Az egyes államokkal szembeni részletes szabályok: *Magyar Békeszerződés* 1921: 154.

⁶⁹ B U Z A 1959: 525–526; 1967: 829.

⁷⁰ T É R F Y 1922: 297–298; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 1000–1005.

⁷¹ T É R F Y 1922: 298–312; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 1006–1069.

⁷² T É R F Y 1922: 312–322; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 1068–1114.

A szerződés az ILO feladatait, szervezeti szabályait, eljárásait is rögzítette, de ezekre ehelyütt nem térünk ki.

A szerződés a vegyes rendelkezésekkel (356–364. cikk)⁷³ zárul. Ezen rendelkezések a létrejött vagy a jövőben létrejövő Szövetséges és Társult Hatalmak közötti vagy azok közül csupán egyeseket érintő egyezmények elismerésére vonatkoznak (francia–monacói egyezmény, 1918. július 17.; az 1815. november 20-án kelt, Svájc függetlenségét biztosító egyezmény egyes részeinek hatályon kívül helyezése; a svájci–francia viszony és a felső-szavojai és a Gex vidéki szabad területek sorsának rendezését még a szerződés keretei között deklarálták [356–357. cikk]). Az utódállamok területén lévő magyar társaságok vagy magyar magánszemélyek által fenntartott keresztény missziók tulajdona és nyeresége továbbra is a hitfelekezeti misszió céljaira volt fordítható, ezt olyan Igazgatótanácsok ellenőrizték, amelyek az adott vallásfelekezet képviselőiből álltak, ezek létrehozásáról a kormányok gondoskodtak (359. cikk).

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- AJTAI, József (1933): *Le paix en danger: Le traité de Trianon*. Budapest: Hungária.
- BEDJAOUÏ, Mohammed szerk. (1991): *Droit international: Bilan et perspectives*. Paris: Pedone–UNESCO.
- BÉKÉS ÁDÁM (2024): Vlagyimir Nyikolajevics Kudrjavcev (1923–2007), a Magyar Tudományos Akadémia tiszteleti tagja. In HAMZA GÁBOR (szerk.): *Portrék a Magyar Tudományos Akadémia tagjairól, III*. Budapest: Akadémiai, 172–176. Online: https://real.mtak.hu/220631/1/Vlagyimir_Nyikolajevics_Kudrjavcev.pdf
- BODOLAI, Zoltán – CSAPÓ, Endre (1980): *The Unmaking of Peace: The Fragmentation and Subsequent Destruction of Central Europe after World War I by the Peace Treaty of Trianon*. Melbourne: Committee for Human Rights in Central Europe.
- BOKORNÉ SZEGŐ HANNA (1967): Nemzetek Szövetsége. In DIÓSZEGI István – HAJDU Gyula – HARASZTI György (szerk.): *Diplomáciai és nemzetközi jogi lexikon*. Budapest: Akadémiai, 601–603.
- BOKORNÉ SZEGŐ HANNA (2006): *Nemzetközi jog*. Budapest: Aula.
- BRUHÁCS JÁNOS (2010): *Nemzetközi jog*. I. kötet: *Általános rész*. II. kötet: *Különös rész*. Budapest: Dialóg Campus.
- BUZA LÁSZLÓ (1959): Trianoni béke. In DIÓSZEGI István – HAJDU Gyula – HARASZTI György (szerk.): *Diplomáciai és nemzetközi jogi lexikon*. Budapest: Akadémiai, 525–527.
- BUZA LÁSZLÓ (1967): Trianoni béke. In DIÓSZEGI István – HAJDU Gyula – HARASZTI György (szerk.): *Diplomáciai és nemzetközi jogi lexikon*. Budapest: Akadémiai, 827–830.

⁷³ T É R F Y 1922: 322–327; Magyar Királyi Belügyministerium 1922: II. 1114–1136.

- CAHOON, Ben [é. n.]: Former Foreign Colonies and Concessions in China. *World Statesmen.org*. Online: https://www.worldstatesmen.org/China_Foreign_colonies.html
- DEÁK, Francis (1928): *The Hungarian-Rumanian Land Dispute: A Study of Hungarian Property Rights in Transylvania Under the Treaty of Trianon*. New York: Columbia University Press.
- DEÁK, Francis (1942): *Hungary at the Paris Peace Conference: The Diplomatic History of the Treaty of Trianon*. New York: Columbia University Press. Online: <https://doi.org/10.7312/deak91504>
- DÍAZ CISNEROS, César (1966): *Derecho internacional público I–II*. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina.
- GYALAY Mihály (1997): *Magyar igazgatástörténeti helységnévlexikon: A magyar honfoglalás tizenegy évszázados jubileumára helyreállított teljes szövegű, a Mohács előtti adatokkal kiegészített, s a mindenkori főhatalmak és azok területi igazgatási változásaihoz alkalmazkodó kiadás*. Budapest: Egeler.
- GYURGYÁK János szerk. (2020): *Trianon 100*. I. kötet. Kosztolányi Dezső (szerk.): *Vérző Magyarország*. II. kötet. *Emlékező Magyarország 1*. III. kötet. *Emlékező Magyarország 2*. IV. kötet. *Nyolc trianoni tárgyú reprint térképmelléklet* (papírtokban). Budapest: Osiris – Petőfi Irodalmi Múzeum.
- HAMZA Gábor (2015): A trianoni békeszerződés és Lengyelország. *Polgári Szemle*, 11(4–6), 525.
- JÓZSA Sándor (1966): *Kína és az Osztrák–Magyar Monarchia*. Budapest: Akadémiai.
- KARDOS Gábor (2002): Békeszerződések a nemzetközi jogban. In NAGY Boldizsár – JENEY Petra (szerk.): *Nemzetközi jogi olvasókönyv: Dokumentumok, szemelvények*. Budapest: Osiris, 833–835.
- KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László szerk. (2018): *Nemzetközi jog*. Budapest: CompLex.
- KOVÁCS Péter (2005): *Nemzetközi közjog*. Budapest: Osiris.
- KOVÁCS Péter (2016): *Nemzetközi közjog*. Budapest: Osiris.
- KRÜGER, Herbert – STRUPP, Karl – SCHLOCHAUER, Hans-Jürgen szerk. (1960–1961): *Wörterbuch des Völkerrecht*. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht.
- KUDRJAVCEV, Vlagyimir Nyikolajevics szerk. (1989): *Kursz mezsdunarodnogo prava, I–VII*. Moszkva: Izdatyelsztvo Nauka.
- A magyar békefeltételek: Egyedül jogosított, hiteles és teljes kiadás* (1920). Budapest: Táltos-Lengyel Dezső és Társa.
- A Magyar Békeszerződés és a becikkelyező törvény szövege és magyarázata* (1921). Budapest: „Ordo” Törvény- és rendelettár.
- Magyar Belügyminisztérium (1947): *1947. évi országos törvénytár (Corpus Juris)*. Budapest: Magyar Belügyminisztérium – Athenaeum.
- Magyar Királyi Belügyministerium (1922): *Az 1921. évi törvények gyűjteménye. I–II. kötet*. Budapest: Tisza Testvérek – Pesti Könyvnyomda.
- NAGY Károly (1999): *Nemzetközi jog*. Budapest: Püski.
- NIZSALOVSZKY Endre (1935): A magyar kötelmi jogszabályok hatálya a Lengyelországhoz csatolt magyar területeken. In NIZSALOVSZKY Endre: *A lengyel kötelmi törvénykönyv általános rendelkezései*. Kecskemét: Első Kecskeméti Hírlapkiadó, 5–30.
- O’CONNELL, Daniel Patrick (1970): *International Law I–II*. London – New York: Stevens & Sons.

- PÁNDI Lajos (1995): A magyar nemzet Köztes-Európában, 1910. In PÁNDI Lajos (szerk.): *Köztes-Európa, 1763–1993: Térképgyűjtemény*. Budapest: Osiris–Századvég, 50–51.
- PTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék (2020): *Buza László (1885–1969)*. Online:
- RAFFAY Ernő (1990): 1921. évi XXXIII. törvénycikk (kivonatos közlés). In RAFFAY Ernő: *Trianon titkai, avagy hogyan bántak el országunkkal*. Budapest: Tornado Dannenija, 150–184.
- SERENI, Angelo Piero (1956–1965): *Diritto internazionale I–IV*. Milano: Giuffrè.
- SHAW, Malcolm N. (2001): *Nemzetközi jog*. Ford. Dunay Pál, Jeney Petra, Kardos Gábor, Kende Tamás, Nagy Boldizsár, Sonnevend Pál, Zsigmond Barna. Budapest: Osiris.
- SUBA János [é. n.]: A magyar-osztrák határszakasz határjelzői. *Fullextra.hu*. Online: <http://www.fullextra.hu/modules.php?name=News&file=article&sid=3138>
- SULYOK Gábor (2018): Nemzetközi jog. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2018. január 22. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog>
- SZIDIROPULOSZ Archimédész (2002): *Trianon utóélete: Válogatás a magyar nyelvű irodalom bibliográfiájából, 1920–2000*. Budapest: XX. Század Intézet.
- SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék (2020): *Nagy Károly (1932–2001)*. Online: <http://www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/tanszek-tortenete-150727/buza-laszlo-1885-1969>
- TÉRFY Gyula szerk. (1922): *1921. évi XXXIII. törvénycikkek* (Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár: Milleniumi emlékkiadás). Budapest: Franklin.
- VERZIJL, Jan Hendrik Willem (1968–1992): *International Law in Historical Perspective I–IX*. Leyden: Sijthoff.
- VIZI László Tamás (2015): A trianoni békediktátum aláírói az első világháborúban. In MAJOROS István et al. (szerk.): *Sorsok, frontok, eszmék: Tanulmányok az első világháború 100. évfordulójára*. Budapest: ELTE BTK, 307–324.
- Wikipedia Contributors (2024): Janíkov dvor. *Wikipedia*, 2024. november 10. Online: <https://w.wiki/FEQd>
- ZEIDLER Miklós (2020a): 1921. évi XXXIII. törvénycikk. In ZEIDLER Miklós (szerk.): *Trianon*. Budapest: Osiris, 166–297.
- ZEIDLER Miklós (2020b): Trianon válogatott történeti bibliográfiája. In ZEIDLER Miklós (szerk.): *Trianon*. Budapest: Osiris, 909–937.



M. Balázs Ágnes

IGAZSÁGOS PLURÁLIS VÁLASZTÓJOG?

ALAPVETÉSEK

Plurális választójogról beszélhetünk akkor, ha egyes választópolgárok többször szavazhatnak, mint mások, vagy szavazatuk többet ér másokénál.¹ Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatálybalépése előtti és azt követő gyakorlata szerint a plurális választójog tilalma abszolút tilalomnak tekinthető, az egy ember, egy szavazat elve sérthetetlen.² Habár ezzel az állítással kapcsolatban a külhoni választójoghoz köthetően lehetnek fenntartásaink,³ jelen tanulmány célja nem ennek kifejtése.

A politikai gondolkodásban és a politikaelméleti szakirodalomban ugyanis – az alapjogi dogmatikán túllépve – egészen napjainkig megjelennek olyan gondolatok, amelyek szerint egyes választópolgároknak többet kellene hogy érjen a szavazata másokénál, illetőleg egyes választópolgároknak több szavazattal kellene rendelkezniük másoknál. Ezek az elméletek – ahogyan látni fogjuk – érdekes módon legtöbbször az utilitarista John Stuart Mill gondolatvilágában gyökereznek, mégis különböző, bár sokszor rokon eszmeáramlatokhoz köthetők. Közös bennük az, hogy a plurális választójogot explicit vagy implicit módon igazságosnak tekintik, ám az, hogy milyen igazságosságfelfogás alapján,⁴ meglehetősen változatos. Jelen tanulmány célja annak áttekintése, hogy milyen megfontolások alapján tekintik vagy tekintették egyes szerzők igazságosnak ezt az alapjogi szemszögből szűk kivételtől (a kisebbségek képviseletétől⁵ és a külhoni választójogtól⁶) el-

¹ PAPP 2003: 750; M. BALÁZS 2019: 118–119.

² M. BALÁZS 2022.

³ M. BALÁZS 2022: 167–170.

⁴ Azt első pillantásra kijelenthetjük, hogy a plurális választójog az egalitárius (egyenlőség alapú) igazságosságfelfogás szerint természetesen nem tekinthető igazságosnak. A jog és az igazságosság kérdéskörére vonatkozóan bővebben lásd TAKÁCS 2008.

⁵ M. BALÁZS 2022: 181–189.

⁶ M. BALÁZS 2022: 170–181.

tekintve egyértelműen elvetendő jogintézményt. Mivel az az állítás, hogy a plurális választójog a liberalizmussal vagy egy azzal rokon irányzattal összeegyeztethető lehet, elsőre meghökkentőnek tűnik, a következőkben elsősorban a liberális és libertariánus szerzők álláspontjára fogunk fókuszálni.

A PLURÁLIS VÁLASZTÓJOG „ATYJA”:
AZ UTILITARISTA JOHN STUART MILL

John Stuart Mill (1806–1873) plurális választójogi elmélete⁷ kiemelkedően fontos, hiszen a legtöbben az ő elméletéből és gondolatvilágából kiindulva elmélkednek a kérdésről. Az utilitarista gondolkodók a lehető legnagyobb szám (legtöbb ember) legnagyobb boldogságát tűzték ki célul.⁸ Míg a korábbi utilitaristák úgy vélekedtek, hogy ez, és így a közérdek érvényesülése akkor érhető el, ha az általános választójog megvalósul, Mill úgy gondolta, hogy az általános választójog további korrektívumok nélkül a többség zsarnokságához vezet.⁹ Mint korának liberális értelmisége általában, úgy gondolta, hogy a választási rendszernek biztosítania kell a személyes vélemény érvényesülését, azonban ezt nem tartotta elegendőnek.¹⁰ A korábbi utilitaristákkal szemben ő nem hitt abban, hogy az alsóbb, képzetlenebb társadalmi osztályok legjobbjait választanák meg képviselőként, így a többség zsarnokságának elkerülése érdekében a plurális választójog bevezetését is szükségesnek tartotta.¹¹ Azt, hogy ez a gondolatmenet az utilitarista gondolatvilággal teljes egészében ellentétben áll, sok szerző azzal az érvel próbálta áthidalni, hogy Mill a plurális választójogot csak átmeneti megoldásnak szánta, amely elősegíti az utat a választójog munkásosztályra való kiterjesztéséhez, ám Dale E. Miller szerint ezek a gondolatok tévesek.¹² Szerinte Mill javaslata négy megfontolásból fakad: abból, hogy jobban megfelelnek vagy hatékonyabbak a döntések akkor, ha a magasabb képzettséggel rendelkezőknek nagyobb a befolyása, mivel ők a képzetleneknél kompetensebbek a közérdek képviselése tekintetében; a plurális választójog hozzájárul az oktatás megbecsüléséhez, a gyermekek iskoláztatásához,

⁷ A plurális választójoggal elsőként 1859-ben megjelent, parlamenti reformról szóló írásában foglalkozott, majd az ugyanebben az évben megjelent, kortárs írók választójogi reformjáról szóló esszéjében és *A képviseleti kormány* című, 1861-es művében is. Lásd MILLER 2015: 400, 404–408; MILL 1859; 1867.

⁸ TÓTH 1993; BURNS 2005; GUIDI 2007.

⁹ MAGID 1998: 403–404; MILL 1867: 51–59.

¹⁰ MAGID 1998: 403.

¹¹ MAGID 1998: 404.

¹² MILLER 2015: 399.

elősegíti a morális és intellektuális kiválóságot; a plurális választójog igazságos és az egyenlő választójog igazságtalan volna; a munkásosztály és a társadalmon belüli két fő osztály érdekeinek ki kell egyenlítődnie.¹³ Láthatjuk tehát, hogy egyfajta episztokratikus (a tudás uralmára vonatkozó) és egyfajta osztályalapú érvrendszer is megjelenik érvelésében.

Jelenleg azonban arra – az első ránézésre meghökkentő kérdésre – térünk ki, milyen alapon találta igazságosnak a plurális választójogot éppen Mill. Utilitárius gondolkodóként a hasznosságon alapuló általános megfelelést értette igazságosság alatt, jelen esetben az egyik eleme az igazságosságnak az, hogy senki sem uralkodhat más felett, csak a közérdek alapján. Ennek megfelelően azoknak, akik jobban meg tudják ítélni, mi a közérdek, azaz a magasabban képzeteknek nagyobb bele szólást szükséges biztosítani a közérdekbe az igazságosság érvényesüléséhez.¹⁴

A fenti gondolatmenet a népszuverenitás elvével szemben egyfajta osztályalapú és episztokratikus képviseletet jelenít meg. Ezzel kapcsolatban érdekes Greg Conti álláspontja, aki szerint ez az ellentét csupán látszólagos, és hogy Mill kortársai körében is megjelent az a gondolat, hogy bár a népszuverenitást érvényesíteni kell, annak korlátokat kell szabni, és a törvényhozásban a társadalmi osztályok sokféleségének, érdekeinek és adottságainak kell visszaköszönnie.¹⁵

Ezek a gondolatok (egyfajta, a milli gondolatvilágban gyökerező elitista, osztályalapú, érdemalapú és tudásalapú érvelés) a plurális választójog elméletéről és gyakorlatáról a 20. század első felében író hazai és külföldi szerzőknél is felmerültek,¹⁶ de napjaink kisebbségek képviseletére vonatkozó szakirodalmá is jelentős részében azt vizsgálja, hogy egyes csoportok (például nemzeti kisebbségek, nők, fogyatékosokkal élők) számbeli képvisetele, döntéshozó testületekben való jelenléte elősegíti-e érdekeik hatékonyabb érvényesítését.¹⁷

¹³ MILLER 2015: 408–413; MAGID 1998: 404.

¹⁴ MILLER 2015: 410–411.

¹⁵ CONTI 2019. Lásd még CONTI 2022.

¹⁶ M. BALÁZS 2022: 40–55, 95–123. Schlett István *A politikai gondolkodás története Magyarországon* című művének harmadik kötetében a 20. század eleji magyarországi liberalizmus választójogi felfogására is kitér, és leírja, hogy a választójogról való gondolkodás az elitista liberalizmus védelme jegyében történt (SCHLETT 2018: 150–161). Valóban azt láthatjuk, hogy a korszak liberális gondolkodói nem ellenezték a plurális választójogot, vagy ha mégis, akkor sem a jogkiterjesztés mellett foglaltak állást (M. BALÁZS 2022: 40–55). A szabadelvű Hieronymi Károly vagy Tisza István például plurális választójog elleni érvelésében azt hangsúlyozza, hogy elviekben őszintébb és logikusabb lett volna ki sem szélesíteni a választójogot (TISZA 1913). A plurális választójoggal való szembehelyezkedés elsősorban, de nem kizárólag a polgári radikálisokra volt jellemző (M. BALÁZS 2018).

¹⁷ M. BALÁZS 2022: 37–38.

A PLURÁLIS VÁLASZTÓJOG ÉS A
MÉLTÁNYOSSÁGKÉNT FELFOGOTT IGAZSÁGOSSÁG

Gondolhatnánk, hogy a fentiekben kifejtett érvrendszer mégiscsak legalább évszázados gondolatmenetet tükröz, s azóta sokat változott a világ, a politikai gondolkodás. Ezért is érhet minket némi meglepetés, ha az egalitárius liberalizmus kulcsfontosságú művéhez, John Rawls *Az igazságosság elmélete* című könyvéhez¹⁸ fordulunk. A kötetnek a részvétel elvének korlátairól szóló részében ő is kitér Mill plurális választójogról való felfogására. Álláspontja szerint egyébként könnyebb igazolni a politikai részvétel elé állított korlátokat, mint a nem egyenlő politikai szabadságokat.¹⁹ Szerinte bár az „egy ember, egy szavazat” elvének megsértése talán a legnyilvánvalóbb politikai egyenlőtlenség, írása megjelenésének időpontjához, azaz 1971-hez képest egészen a közelmúltig az általános és egyenlő választójogot a legtöbb szerző elutasította. Míg egyes szerzők az érdekek képviselőinek szükségességét hangsúlyozták, mások a földrajzi térségek vagy kulturális formák képviselője mellett foglaltak állást.²⁰ Mill plurális választójogi felfogását példaként felhozva leírja, hogy az egyenlő politikai szabadságot ellenzők gyakran azzal érvelnek, az egyenlőtlen politikai szabadság voltaképpen azok számára előnyös, akiknek kevesebb a szabadsága. Kiemeli Mill abbéli meggyőződését, hogy a plurális választójog általa felvázolt rendszere mindenki – így a kevesebb szavazattal rendelkezők számára is előnyösnek tekinthető. Rawls szerint „Mill nem állítja kifejezetten, hogy a tanulatlan emberek nyereségét közvetlenül más szabadságaik nagyobb biztonsága alapján kell felbecsülnünk, noha érvelése erre vall”.²¹ Végül azt a következtetést vonja le, hogy a plurális választójog akár igazságosnak is tekinthető, ha elfogadjuk, hogy a kormányzat a közjó és a mindenki számára egyenlően előnyös feltételek biztosítására törekszik, és meg tudjuk határozni a bölcsőbbek és jobb ítélőképességűek körét, akikben a többiek megbíznak, és így elfogadják azt, hogy véleményüknek nagyobb súlya legyen.²²

Álláspontunk szerint a méltányosságként felfogott igazságosság megvalósulásának tekinthető az, amikor valamely kisebbséghez tartozó választópolgároknak több szavazata lehet, mint a kisebbséghez nem tartozóknak. Ilyen rendszer ma

¹⁸ BALÁZS–MOLNÁR 2024: 54.

¹⁹ RAWLS 1997: 277.

²⁰ RAWLS 1997: 281.

²¹ RAWLS 1997: 281–282.

²² RAWLS 1997: 282–283. Rawls műve jelentős mértékben hatott a későbbi, deliberatív demokráciára és episztemikus demokráciára vonatkozó elméletekre. Lásd MLADENOVIC 2022.

csak Szlovéniában létezik, és az alkotmány Horvátországban is teret engedne ilyen szabályozásra.²³ A témához kapcsolódóan érdemes kiemelni Melissa S. Williams álláspontját, aki szerint a liberális képviselet a marginalizált csoportok tekintetében kudarcot vallott. A liberális képviseletet pedig a pluralizmus és az „egy ember, egy szavazat” elve megtestesülésével azonosítja.²⁴ Azt írja továbbá, hogy az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága „egy ember, egy szavazat” doktrínájának kritikusai gyakran felhozzák azt az érvet, hogy az az egyenlően súlyozott szavazatoknak tisztán a formális aspektusára fókuszál, és nem veszi figyelembe, hogy a képviselők nem képesek az egyes egyéneket képviselni.²⁵ Úgy gondolja, hogy a liberális képviselet intézményei önmagukban nem képesek biztosítani a marginalizált csoportok (kisebbségek, nők) érdekeinek képviseletét, a „tiszteséges” képviselet biztosítása érdekében további intézmények (például kvóták) szükségesek.²⁶

HASZNOSSÁGELVŰ PLURÁLIS VÁLASZTÓJOGI FELFOGÁSOK MA

Mill plurális választójogra vonatkozó elmélete nem csupán Rawlsnál, hanem napjaink egyes szerzőinél is hivatkozási alapnak tekinthető. A plurális választójogról napjainkig élénk diskurzus folyik a politikaelméleti szakirodalomban.²⁷ Ez gyakran az úgynevezett határvonal-problémához és az érintettségi elmülethez (*all affected interests*) kapcsolódik. A határvonal-probléma arra a kérdésre irányul, hogy mely szereplők számára kell teret biztosítani a demokratikus folyamatokban, és kiket kell kizárni azokból.²⁸ Annak a kérdésnek a feltevését jelenti tehát, hogy kik alkossák a demokráciában a közhatalmat gyakorló politikai egységeket. Az érintettségi elmélet pártján állók úgy vélik, hogy azokat szükséges bevonni a demokratikus szervek megválasztásába, akiket érintenek az adott szerv döntései.²⁹ Robert Hultin Rosenberg érintettségi elmületről szóló művében kitér az elv (*all affected interests*) politikai egyenlőséghez, így a választójog egyenlőségéhez való viszonyára is. Szerinte sokan azért kritizálják az elvet, mert a döntéshozatalba való egyenlőtlen beleszóláshoz vezet, pedig a politikai egyenlőség egyenlő beleszólást, ezért egyenlő választójogot követel meg. Rosenberg szerint ezzel szemben akkor

²³ M. BALÁZS 2022: 181–189.

²⁴ WILLIAMS 2000: 62.

²⁵ WILLIAMS 2000: 63–64.

²⁶ WILLIAMS 2000: 203–220.

²⁷ Lásd például BRENNAN 2016; 2022; ARLEN–ROSSI 2022.

²⁸ DIMDINS–MONTGOMERY 2009: 14.

²⁹ MIKLÓSI 2012: 483.

valósul meg a politikai egyenlőség, ha azok, akiket kevésbé érintenek az adott szerv döntései, kevésbé szólhatnak bele annak összetételébe.³⁰ Álláspontunk szerint ezen gondolatmenetben egyfajta utilitarista, hasznosságelvű megközelítést fedezhetünk fel. Rosenbergnél megjelenik azonban a „kontributivista”, hozzájárulások alapon meghatározott plurális választójog lehetősége is, amikor a szavazatok száma a megfizetett adóval, azaz a közterhekhez való hozzájárulással állna arányban.³¹ Ez egyfajta meritokratikus, érdemalapú gondolatmenetnek tekinthető.

Az érintettségi elmélet és a választójogba való bevonás vagy kizárás kérdésköre kapcsán ki kell még emelnünk Ludvig Beckman munkásságát, aki nem csupán az országban élő külföldiek, bűnelkövetők, gyermekek és fogyatékosokkal élők választójogára tér ki, hanem a még meg nem született generációk választójogának lehetőségét is vizsgálja.³² Álláspontunk szerint egyébként a plurális választójog érintettségi elmélet alapján történő alkalmazását jelenti az is, amikor az adott országban lakcímmel nem rendelkezők csupán pártlistára szavazhatnak, míg a lakóhellyel rendelkezők egyéni jelöltre is, azzal együtt, hogy a kérdés kapcsán rendszerint kontributivista érvrendszer is felmerül.³³

Láthatjuk, hogy a gyermekek választójogának kérdésköre is kötődik az érintettségi elmülethez, amely a vonatkozó alkotmányjogi és jogelméleti szakirodalom háttérében is meghúzódik, hiszen gyakori érv, hogy a gyermekeket is be kell vonni az őket érintő döntések meghozatalába. Gyakran a fenntartható fejlődés biztosítékaként tekintenek a gyermekek választójogára, emellett rendszerint a család és a gyermekek mint érték védelme is felmerül az érvelés során.³⁴ Szintén hasznosságelvűnek tekinthetjük Demény Pál amerikai magyar demográfus megközelítését, aki a népességfenntartás szemszögéből közelítette meg a kérdést.³⁵ Hozzá kell azonban tennünk, hogy Schanda Baláznál egyfajta kontributivista érv is megjelenik a tizenhatodik életévüket betöltött munkavállalók választójoga kapcsán, amikor kitér annak visszasságára, hogy ők adót már fizetnek, míg szavazni nem szavazhatnak.³⁶

Mielőtt rátérnénk az érdemalapú plurálisválasztójog-megközelítésre, fel kell vázolnunk még egy hasznosságelvű megközelítést, amely szerint az egyes szavazók számára többszörös szavazat biztosításával a ma élő generációk közötti igazságosságot valósíthatnánk meg. Több szerző is amellet foglal állást, hogy a fiatalabb

³⁰ HULTIN ROSENBERG 2016: 67–75.

³¹ HULTIN ROSENBERG 2016: 63.

³² BECKMAN 2009: 194–195.

³³ M. BALÁZS 2022: 170–207.

³⁴ Lásd például JAKAB 2016; KÖNCZÖL 2016; 2018; M. BALÁZS 2017; SCHANDA 2010; 2012; 2020.

³⁵ Lásd például DEMENY 1986; 2015.

³⁶ SCHANDA 2012: 82–83.

választópolgárok számára több szavazatot kell biztosítani, mint az idősebbek számára. Philippe Van Parijs baloldali libertáriánus filozófus 1998-ban írta meg *Az idősek választójogának megvonása és az intergenerációs igazságosság biztosítására tett egyéb lépések* című tanulmányát.³⁷ Álláspontja szerint az elöregedő társadalmakban a jövő generációk érdekeinek képviselője a túlnyomórészt idősekből álló szavazóbázis döntésén múlik, mivel a mediánszavazó életkora egyre nő, így olyanok döntenek a jövőről, akiknek az érdekei a jövő generáció érdekeivel nem feltétlenül esnek egybe.³⁸ Ezért szükségesnek tartja az idősebb generációk politikai döntéshozatalra és a közhatalmi szervek összetételére gyakorolt súlyának csökkentését, amely kapcsán lehetséges módszerként vázolja fel az életkor vagy a várható élettartam szerinti plurális választójog lehetőségét. Célja ezzel az lenne, hogy csökkenjen azoknak a döntéshozatalra gyakorolt hatása, akiket várhatóan kevésbé, illetőleg kevesebb ideig fognak érinteni a népképviselői szervek által hozott döntések. Végző soron azonban a szülőknek biztosított többlétszavazat módszerét találja ígéretesnek.³⁹

Bár ez az írás több mint huszonöt évvel ezelőtről származik, a jelenleg élő generációk közötti igazságosság melletti érvek napjainkban is felmerülnek. Igen gyakran történt így, például az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésére (brexit) vonatkozó népszavazás kapcsán, amely komoly, hosszú távú következményekkel járó döntést túlnyomó többségében az idősebb korosztály támogatta, bár egyébként a választási részvétel is sokkal alacsonyabb volt a fiatalabb korosztály esetében.⁴⁰

MERITOKRATIKUS ALAPÚ PLURÁLIS VÁLASZTÓJOGRA VONATKOZÓ ELMÉLETEK MA

A plurális választójog mellett megfogalmazott mai érvek másik csoportjának alapját azon elméletek alkotják, amelyek meritokratikus alapokon biztosítanak több vagy többszörös értékű szavazatot a választók bizonyos csoportjának. Az érdem, amely alapján egyeseknek több szavazatot juttatnának az egyes szerzők, legtöbbször a magasabb szintű tudás vagy belátási képesség.⁴¹ Gyakran vizsgálják

³⁷ VAN PARIJS 1998: 292–233. A tanulmány angol nyelven jelent meg, címének fordítása jelen tanulmány szerzőjének fordítása.

³⁸ VAN PARIJS 1998: 296–297.

³⁹ VAN PARIJS 1998: 301–308.

⁴⁰ SZAKÁLY 2017: 58–59.

⁴¹ M. BALÁZS 2022: 200.

Mill munkásságát, azt az episztémikus demokrácia megfogalmazásaként értékelve.⁴² Így kerül napjainkban is az érdeklődés középpontjába a többes szavazati jog mint az episztokrácia, „a szakértőkből álló kisebbség jó szándékú uralma”⁴³ megvalósulásának eszköze. Ezek a felvetések gyakran libertariánus szerzők tollából születnek. Ahogyan azt Balázs Zoltán és Molnár Csaba is leírja, a libertarizmus vagy libertarianizmus a liberalizmussal rokonítható irányzat, amely az egyéni szabadság, méghozzá a negatív szabadság védelmét helyezi gondolkodása középpontjába. A negatív szabadság a kényszerű külső beavatkozásoktól való szabadságot jelenti, nem pedig a cselekvésre való szabadságot. Ennek fényében az állam szerepének, így gazdasági szerepvállalásának is minél szűkebbre szabása a céljuk. Ez az állammal szembeni szkepszisük vezet át a többség uralmával (sőt az ő szemükben zsarnokságával) szembeni szkepszisbe.⁴⁴

A libertariánus szerzők közé tartozik Jason Brennan, aki nem tartja jogosnak azt, hogy a megfogalmazása szerint a politikát illetően tájékozatlan, tudatlan, irracionális és érdektelen választópolgároknak épp annyi beleszólásuk legyen a közhatalmi szervek összetételébe, mint neki.⁴⁵ *Against Democracy (A demokrácia ellen)* című írásában az episztokrácia megvalósulásának a választójog korlátozása melletti másik lehetséges eszközeként mutatja be a plurális választójog Mill által is felvázolt rendszerét, amelyben bizonyos cselekmények, vizsgák letétele vagy a tudásról való egyéb tanúságtétel révén lehetne többlétszavazathoz jutni.⁴⁶ Gondolatmenete egyáltalán nem tekinthető elszigeteltnek,⁴⁷ hiszen számos más szerző gondolkodik egyfajta episztokratikus alapú plurális választójog lehetőségében.⁴⁸ Azt, hogy a kérdésről valóban élő diskurzus folyik, mutatja az is, hogy a Brennan *Against Democracy* című könyvéről szóló vitának külön tematikus blokkot szenteltek az *Inquiry* című folyóirat 2022. évi 1. számában.

ZÁRSZÓ

A plurális választójog tehát alkotmányosan két nagyon szűk és nagyon ritka kivételtől eltekintve nem igazolható, ahogyan egyfajta egalitárius igazságosság-felfogás keretein belül sem. A fentiek viszont azzal a tanulással szolgálnak, hogy

⁴² Lásd CEROVAC 2022.

⁴³ SMILOVA 2013: 113, 115.

⁴⁴ BALÁZS–MOLNÁR 2019: 279–284.

⁴⁵ BRENNAN 2011: 700.

⁴⁶ BRENNAN 2016: 213.

⁴⁷ Erről bővebben lásd M. BALÁZS 2022: 55–60, 200–204.

⁴⁸ Lásd például HARWOOD 1998; FUDGE–QUINN 2001; LATIMER 2015; MULLIGAN 2017.

nem csupán a klasszikus liberalizmus és utilitarizmus gondolatvilágával, hanem akár a modern liberalizmussal is összeférhető jogintézményről van szó. Emellett a liberálisokkal rokon libertariánusoknál is megjelenik a plurális választójog kérdésköre. Azt is láthattuk, hogy kortól és irányzattól függetlenül leginkább hasznosságelvű vagy meritokratikus érvrendszer húzódik meg mögötte. Ezeknek jó része alkotmányosan elvetendő. Amögött viszont, hogy adott ország területén lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok csak pártlistára szavazhatnak, egyéni jelöltre nem, szintén gyakran megjelenik egyfajta hasznosságelvű érvelés, még az Alkotmánybíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában is,⁴⁹ habár érdemalapú érveket is szokás felsorakoztatni, még hozzá az adózás kapcsán. Szlovénia tekintetében nem csupán a szlovén Alkotmánybíróság, hanem a Velenicei Bizottság is igazolhatónak találta az őshonos kisebbséghez tartozók plurális választójogát, és felmerülhet a kisebbségek plurális választójogának igazolhatósága Horvátország esetében is,⁵⁰ ami álláspontunk szerint a méltányosságként felfogott igazságosság szemszögéből értékelhető.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- ARLEN, Gordon – ROSSI, Enzo (2022): Is This What Democracy Looks Like? (Never Mind Epistocracy). *Inquiry: An Interdisciplinary Journal of Philosophy*, 65(1), 1–14. Online: <https://doi.org/10.1080/0020174X.2018.1502924>
- BALÁZS Zoltán – MOLNÁR Csaba (2019): *Irányzatok a magyar politikai gondolkodásban: Jelen és múlt*. Budapest: Osiris.
- BALÁZS, Zoltán – MOLNÁR, Csaba (2024): *Modern Hungarian Political Thought: Ideologies and Traditions*. Cham: Palgrave Macmillan. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-73761-9>
- BECKMAN, Ludvig (2009): *The Frontiers of Democracy: The Right to Vote and its Limits*. Basingstoke – New York: Palgrave Macmillan.
- BRENNAN, Jason (2011): The Right to a Competent Electorate. *The Philosophical Quarterly*, 61(245), 700–724. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9213.2011.699.x>
- BRENNAN, Jason (2016): *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- BRENNAN, Jason (2022): Giving Epistocracy a Fair Hearing. *Inquiry: An Interdisciplinary Journal of Philosophy*, (65)1, 35–49. Online: <https://doi.org/10.1080/0020174X.2019.1663020>
- BURNS, James H. (2005): Happiness and Utility: Jeremy Bentham's Equation. *Utilitas*, 17(1), 46–61. Online: <https://doi.org/10.1017/S0953820804001396>
- CEROVAC, Ivan (2022): *John Stuart Mill and Epistemic Democracy*. Lanham, MD: Lexington. Online: <https://doi.org/10.5771/9781793636775>

⁴⁹ Lásd M. BALÁZS 2022: 148–181.

⁵⁰ Lásd M. BALÁZS 2022: 181–187.

- CONTI, Gregory (2019): *Parliament the Mirror of the Nation: Representation, Deliberation and Democracy in Victorian Britain*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108582469>
- CONTI, Greg (2022): Plural Voting and Popular Government in Victorian Britain. In INGRAM, Robert G. – BARKER, Christopher (szerk.): *People Power: Popular Sovereignty from Machiavelli to Modernity*. Manchester: Manchester University Press, 182–203.
- DEMÉNY, Paul (1986): Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance, and Prospects. *Population and Development Review*, 12(Supplement), 335–358. Online: <https://doi.org/10.2307/2807916>
- DEMÉNY Pál (2015): Emelhető-e a reprodukcióhoz szükségesnél alacsonyabb termékenységgé? *Demográfia*, 58(2–3), 97–115. Online: https://epa.oszk.hu/05300/05334/00172/pdf/EPA05334_demografia_2015_2-3_097-115.pdf
- DIMDINS, Girts – MONTGOMERY, Henry (2009): Negative and Positive Stakes in Plural Voting: An Experimental Study. *Baltic Journal of Psychology*, 10(1–2), 14–24.
- FUDGE, Robert – QUINN, Carol (2001): On Harwood's Plural Voting System. *Journal of Social Philosophy*, 32(4), 500–504. Online: <https://doi.org/10.1111/0047-2786.00110>
- GUIDI, Marco E. L. (2007): Jeremy Bentham's Quantitative Analysis of Happiness and its Asymmetries. In BRUNI, Luigino – PORTA, Pier Luigi (szerk.): *Handbook on the Economics of Happiness*. Cheltenham – Northampton, MA: Edward Elgar, 68–94. Online: <https://doi.org/10.4337/9781847204158.00010>
- HARWOOD, Robin (1998): More Votes for Ph.D.'s. *Journal of Social Philosophy*, 29(3), 129–141. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9833.1998.tb00126.x>
- HULTIN ROSENBERG, Jonas (2016): *The All-Affected Principle and its Critics: A Study on Democratic Inclusion*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- JAKAB András (2016): Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 9(3), 1–17.
- KÖNCZÖL Miklós (2016): Future-Related Interests: What and How to Represent? In BELOV, Martin (szerk.): *Global Governance and Its Effects on State and Law*. Frankfurt am Main: Peter Lang Academic Research, 179–193.
- KÖNCZÖL Miklós (2018): A „családi választójog” és a választójogi képviselő két lehetséges értelme. *Politikatudományi Szemle*, 27(4), 42–59. Online: <https://doi.org/10.30718/POL-TUD.HU.2018.4.42-59>
- LATIMER, Trevor (2015): Plural Voting and Political Equality: A Thought Experiment in Democratic Theory. *European Journal of Political Theory*, (17)1, 65–86. Online: <https://doi.org/10.1177/1474885115591344>
- M. BALÁZS Ágnes (2017): Családi választójog és fenntarthatóság. *Parlamenti Szemle*, 2(1), 47–65.
- M. BALÁZS Ágnes (2018): A plurális választójog és a polgári radikálisok: Egy anket margójára. In MÉHESES Tamás – TÉGLÁSI András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya: A közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Budapest: Dialóg Campus, 143–152.
- M. BALÁZS Ágnes (2019): A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Budapest: Dialóg Campus, 117–154.
- M. BALÁZS Ágnes (2022): Többször szavazni és egyenlőnek maradni? A plurális választójog és a nemzetiségi képviselő útvesztőjében. Budapest: Gondolat.

- MAGID, Henry M. (1998): John Stuart Mill (ford. Mezei György). In STRAUSS, Leo – CROSEY, Joseph (szerk.): *A politikai filozófia története II.* Ford. Berényi Gábor, Greskovits Endre, Keszthelyi András, Seres Iván. Budapest: Európa, 387–411.
- MIKLÓSI, Zoltán (2012): Against the Principle of All-Affected Interests. *Social Theory and Practice*, 38(3), 483–503. Online: <https://doi.org/10.5840/soctheorpract201238326>
- MILL, John Stuart (1859): *Thoughts on Parliamentary Reform*. London: John W. Parker & Son.
- MILL, John Stuart (1867): *A képviseleti kormány*. Ford. Jánosi Ferencz. Pest: Emich Gusztáv. Online: https://mtda.hu/books_kulf/mill_j_s_a_kepviseleti%20kormany.pdf
- MILLER, Dale E. (2015): The Place of Plural Voting in Mill's Conception of Representative Government. *The Review of Politics*, 77(3), 399–423. Online: <https://doi.org/10.1017/S0034670515000340>
- MLADENIĆ, Ivan (2022): Considerations on Democracy in Rawls's A Theory of Justice. *Prolegomena: Časopis za filozofiju*, (21)1, 9–24. Online: <https://doi.org/10.26362/20220102>
- MULLIGAN, Thomas (2017): Plural Voting for the Twenty-first Century. *The Philosophical Quarterly*, 68(271), 286–306. Online: <https://doi.org/10.1093/pq/pqx046>
- PAPP Imre (2003): A politikai részvételi jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 737–790.
- RAWLS, John (1997): *Az igazságosság elmélete*. Ford. Krokovay Zsolt. Budapest: Osiris.
- SCHANDA Balázs (2010): Családi választójog: Alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója? *Magyar Jog*, 57(10), 608–611.
- SCHANDA Balázs (2012): A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 8(2), 77–88.
- SCHANDA Balázs (2020): Kinek a szuverenitása? Általános és/vagy egyenlő választójog? In BODNÁR Eszter – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SOMODY Bernadette (szerk.): *Tisztelet a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest: Gondolat, 79–86.
- SCHLETT István (2018): *A politikai gondolkodás története Magyarországon III.* Budapest: Századvég.
- SMILOVA, Ruzha (2013): Episztemikus proceduralizmus: Megoldás a demokrácia autoritás-igényének problémájára? (Ford. Bojtár Péter). In KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Lehetséges: Kis Jánosnak tanítványaitól*. Pozsony: Kalligram, 109–135.
- SZAKÁLY Zsuzsa (2017): Az intergenerációs igazságosság megjelenése alkotmányi szinten. *Pro Futuro*, 7(2), 48–64. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2017/2/4762>
- TAKÁCS Péter (1998): Jog és igazságosság. In SZABÓ Miklós (szerk.): *Jogbölcseleti előadások*. Miskolc: Bíbor, 163–195.
- TISZA István (1913): Hieronymi a választójogról. In TISZA István – RÉZ Mihály – MÉHELY Kálmán: *Választójog: Tanulmányok*. Budapest: Magyar Figyelő, 102–118.
- TÓTH Viktória (1993): A legnagyobb szám legnagyobb boldogsága: Bentham kritériumának értelmezése. *Tiszatáj*, 47(3), 75–79.
- VAN PARIJS, Philippe van (1998): The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice. *Philosophy & Public Affairs*, 27(4), 292–333. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.1998.tb00072.x>
- WILLIAMS, Melissa S. (2000): *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.



Márki Zoltán – Patyi András

ÁLLÁSPONT S NÉZŐPONT A SZUVERENITÁS ÉS AZ ALKOTMÁNYOS ÖNAZONOSSÁG FOGALMAIHOZ

A szuverenitás és az alkotmányos önazonosság az elmúlt közel másfél évtizedben a korábbiakhoz képest jóval élénkebb vitákat generált a jogtudományi és a politikatudományi diskurzusokban,¹ és az Alkotmánybíróság sem kerülhette el az ezzel kapcsolatban felmerülő jogvitákban történő állásfoglalást. Ennek során kiegészítő vagy éppen tovább erősítő érveléseket is tartalmazó párhuzamos indokolások is születtek.

Jelen tanulmány célja, hogy némiképp hozzájáruljunk a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság elméletét övező – fentebb is említett – tudományos diskurzushoz. A tanulmány érinti a szuverenitás történeti hátterét, fejlődését, a szuverenitás fogalmát, illetve a szuverenitás jelentéstartalmát a magyar Alaptörvény kontextusában, valamint az alkotmányos önazonosság kérdését. Nem célunk ezeknek a kérdésköröknek a teljes körű elemzése, csupán az Alkotmánybíróság többségi döntéseiben leírtakhoz szeretnénk némi adalékot szolgáltatni. Ehhez alapvetően két alkotmánybírósági döntéshez – a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat (Abh1.) és a 20/2024. (XI. 28.) AB határozat (Abh2.) – fűzött párhuzamos indokolásaink szolgáltattak alapot.²

¹ Az alkotmányos identitásról szóló első komolyabb tudományos művek az ezredforduló után születtek meg, döntően az angolszász szakirodalomban. Az alkotmányos identitásról szóló szakirodalmi diskurzus kezdeteiről lásd HALÁSZ 2019: 125. Az MTA TK Jogtudományi Intézete a Széchenyi István Egyetem jogi karán zajló OTKA-program keretei között 2014. március 21-én egész napos konferenciát szervezett a témakörben, az elhangzott előadások tanulmánykötet formájában is megjelentek, lásd TAKÁCS 2015. Jenei György szerint két alternatíva áll szemben egymással: szuverén európai államok interdependens együttműködése – köztük a szuverén, keresztény és etnikai heterogenitású magyar állam mint az együttműködés résztvevője – vagy Európai Egyesült Államok, amely – a nemzeti erők meggyengítése miatt – kiszolgáltatott Kínának és az Amerikai Egyesült Államoknak. JENEI 2024: 12.

² Lásd MÁRKI 2021; 2024; PATYI 2024.

A SZUVERENITÁS TÖRTÉNETI HÁTTERÉHEZ

A függetlenség és az „öntörvényűség” (önállóság, autonómia) igénye egyidős az ember társadalmi pályafutásával. A szuverenitás fogalmának megjelenése ennek természetes következménye. Szintén természetes következmény – az államok együttműködésével, szövetségével egyidejűen – a szuverenitás fogalmának gazdagodása. Szövetségek esetében, egyenlő jogú szövetség esetén is régóta meglévő dilemma, s korabeli történelemkönyvekben felhozott, miszerint vezető helyzetben lévő szövetséggel kapcsolatban a „parancsolás”, az alacsonyabb helyzetben levővel kapcsolatban pedig az „engedelmesség” szó használatos. „A rómaiak a szövetség vezető tagjának ezt a tevékenységét az »imperare« (parancsolni) szóval, a görögök szerényebben az elrendezni szóval fejezték ki.”³

A szuverenitás fogalmának történeti gazdagodása nyilvánul meg az alkotmányos önazonosság fogalmának megjelenésében is. E fogalomgazdagodás azonban – nyilvánvalóan – nem a fogalom eredetiségében lévő alapjainak csorbítása; viszont kétségtelen magyarázatok,⁴ újabb magyarázatok kiindulópontja.⁵

Fogalomtörténeti kutatások szerint⁶ a szuverenitás etimológiailag a latin *super*, *superanus*, *supremus*, *supremitas* szavak középkori francia nyelvhasználatban való átalakulásával keletkezett, és a legfelső jelzőjeként kezdték használni a *soverain*, *sofrain* kifejezést, majd ennek tárgyiasított formáját, a *soverainete* fogalmat.⁷

Alkotmányunk történetéből látjuk, hogy a magyar állam keletkezésétől fogva *soverain* volt és így bent, területére és alattvalóira, a legfőbb hatalmat bírta, kifelé, más államokkal szemben, pedig az önállóság és a függetlenség jellemezte; korlátokra jogilag csak saját akaratában talált: a törvényben és a nemzetközi szerződésekben. De a történelem tanúsága szerint az önállóság és függetlenség számos támadásnak volt kitéve. Majd a német-római, majd a byzanci császárok vágytak a magyar koronával szemben (hűbéri) főhatalomra, de sikertelenül. A mohácsi vész után pedig a török porta lépett fel hódítási vágyakkal és az államterület egy részét, viszonylag rövid időre, el is foglalta. A Habsburg-házból származott királyok alatt szintén veszély fenyegette a magyar államiságot. Több kísérlet történt, hogy az ország a német birodalomba bekebeleztessék, vagy Ausztriával egy állammá szerveztessék. De mind e törekvéseket a függetlenségéhez szívósan

³ Vö. GROTIUS 1960: 283; MÁRKI 2024: [109].

⁴ A magyarázat mindig analízis (felbontás), amely árnyaláshoz vezet.

⁵ MÁRKI 2024: [110].

⁶ Lásd QUARITSCH 1986: 12–15.

⁷ POKOL 2015: 169.

ragaszkodó nemzet meghiusította. A mondottakból könnyen megérthető, hogy az állam több törvényt alkot önállóságának, függetlenségének kifejezésére és a téves következtetésekkel, magyarázatokkal szemben, megerősítésére. Ezek közül kiemelendő az 1715: III. t.-cikk, mely kimondja, hogy a magyar királyok az országot jövőre is csak saját törvényei és szokásai szerint fogják kormányozni. E t.-cikket az 1723: III. és az 1741: VIII. t.-cikkek megerősítik. – Az 1791: X. t.-cikk (*De independentia Regni Hungariae*) szerint pedig „Magyarország csatolt részeivel egyetemben független és szabad ország, semmi más népnek alá nem vetett, hanem saját állammal és alkotmánnyal bíró, ennél fogva koronás királyai által saját törvényei és szokásai szerint, nem pedig idegen államok mintájára parancsokkal, u.n. patensekkel kormányoztatik”. A magyar állam önállóságát biztosítják még a koronázási hitlevelek és eskük, valamint kifejezi ezt az 1867: XII. t.-cikk is, mely Magyarországnak Ausztriához való viszonyát szabályozza.⁸

A SZUVERENITÁS FOGALMÁHOZ

A szuverenitás politikai és jogi értelemben is használt komplex fogalom. A jogi szuverenitásfogalom maga is többszörösen összetett, használja ugyanis a nemzetközi jog, az alkotmányjog és az államtan is.⁹

A szuverenitás nem jogi vívmány, tudományos felfedezés vagy csupán jogi fogalom, spekuláció, hanem a társadalmak uralkodóvá vált felismerése. Minden nép és nemzet esetében a történetében gyökerező s a népesség magatartása, annak következménye, illetve magatartása lehetséges következményei latolgatásának eredménye.¹⁰

A szuverenitás tehát előzetes mérlegelésen már átesett, megállapodott akarat megnyilvánulása. A jog által csupán fogalmat kap, ezáltal fogódzót ahhoz, hogy bánni lehessen vele, azonban (amint az emberi méltóságot) nem kreálják, hanem deklarálják, kinyilatkoztatják, azaz elismerik annak, ami; a lényege magában való. A szuverenitás az állam (a közösségi kötelék) kinyilatkoztatott – s a nemzetközi (nemzetek közötti) jog által elismert – alanyi joga, s mint minden alanyiban, benne rejlik a megvédéshez való jog.¹¹

⁸ NAGY 1912–1914: 208–209. Jenei György utal arra, hogy az 1867-es kiegyezés a nemzeti szuverenitást részlegesen és a magyar etnikai identitás kulturális önállóságát – európai értékeket létrehozva – biztosan és sokoldalúan alapozta meg Szent István államiságának 1541-es elvesztése után. JENEI 2024: 25.

⁹ Abh2., Indokolás [41].

¹⁰ MÁRKI 2021: [171].

¹¹ Egy alanyi jog ugyanis nem lehet „prédának kített”, nem lehet „szabad préda”. MÁRKI 2021: [172]; 2024: [106].

A szuverenitás akaratmegnyilvánulás, egyik eleme a függetlenség akarása (amelynek történeti, történelmi előzménye mindig a szabadságért való küzdelem, a szabadság kivívása), a másik pedig, amely a szabadságnak, a függetlenségnek értelmet ad, a saját rendelkezés szerinti élés akarása (öntörvényűség).¹²

A szuverenitás mibenlétének nem lényege a korlátlanság, azonban korlátozása nem az állam(ok) feletti jogrend általi korlátozás, hanem magának a szuverénnek az önkorlátozása.¹³ Ami tehát nem szünteti meg a szuverenitás tárgyát, ekként a szuverenitást sem, s nem jelenti a szuverenitás csorbulását, sőt ez a természetes feltétele a többi szuverénnel való együttműködésnek.¹⁴ Nincs kibékíthetetlen ellentét a szuverenitás és az együttműködés között.

A szuverenitás nem adható át, legfeljebb gyakorlása osztható meg, ami pedig nem lemondás, nem elidegenítés, hanem valójában mindig csupán kölcsönadás. Ám nem kölcsönbe, hanem haszonkölcsönbe adás, amikor is a tulajdon és a tulajdonos, a tulajdonosság változatlan (ugyanaz) marad.

A posztulátum, a tovább nem osztható alapigazság: a függetlenség és az öntörvényűség. A szuverenitás (függetlenség és öntörvényűség) iránti akarat valójában nem más, mint az államalkotó akarat, és ebből fakad az – akár írott, akár íratlan – alkotmányosság iránti igény.¹⁵

Szuverénnek az tekinthető, ami nincs más szuverénnek alávetve. A szuverenitás természetes lényege, hogy az állam a határain belül főhatalom, joghatóság, viszont más állam belügyébe nem beavatkozó.¹⁶

Ez utóbbiból az következik, hogy bizonyos állami aktusok – hagyományosan, eleve és kölcsönösen – kivontak a nemzetközi jogi szabályozás alól, kíméltek azáltal, semmiképp nem tartoznak a „róla, de nélküle” kategóriába. Ez – értelemszerűen – mindaz, ami a szuverenitás (mint akarat) magában való alkotója. Ebbe

¹² MÁRKI 2024: [105].

¹³ MÁRKI 2024: [107]. A szuverenitás az államhatalom gyakorlásának „kulcsszava”, amely etimológiailag főhatalmat – még hozzá általában korlátlan főhatalmat – jelent. TÓTH 2006: 114; CSERNY-TÉGLÁSI-HALÁSZ 2013: 119. Ebből logikailag az következik, hogy ha a szuverenitás korlátlan főhatalom, akkor azt nem korlátozhatja más, csak saját maga.

¹⁴ Jenei György a szuverenitás egyik szintjeként jelöli meg az interdependens szuverenitást, amelyben számos egymással határos szuverén állam egyeztetett módon lép fel valamilyen regionális kihívás ellen. Jenei szerint ezen a területen Közép-Európában kihasználatlan lehetőségek vannak. JENEI 2024: 30.

¹⁵ MÁRKI 2024: [108]. Pokol Béla szerint a szuverén állam legfőbb jellemzője az alkotmányozó hatalom feletti rendelkezés, amelynek a megszűnését jelentené az egyes alkotmánybíróságoknak azon jogkör biztosítása, amely alapján a strasbourgi EJEB döntései és a globális alkotmány-tanácsadó szervek előírásai, illetve az alkotmányjogiasított „általános” nemzetközi jog alapján magát az alkotmányt, az alkotmánymódosítást és az alkotmányozó hatalmat is ellenőrzés alá vonhatnák. POKOL 2015: 174.

¹⁶ MÁRKI 2021: [177].

a körbe tartozik az ország államformájára, állami berendezkedésére, területi egységére, népességére vonatkozó szabályozás. A terület és a népesség körében kiváltképp ilyen az állampolgárságra és a határátlépésre vonatkozó szabály.¹⁷ Ezek mind elemi belügyek, a honosság alapelemei, ezért a szuverén belügyei: ettől szuverén a szuverén. Ezek megtartása, fenntartása, megvédése a szuverén elidegeníthetetlen lényege.¹⁸ Minden szuverén ország politikai közösséget alkot, feltételez. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyazon tartalmi értékválasztás szerinti alapon nyugszik a politikai közösségen belül egyéneket megillető jog és a politikai közösség létjogosultsága egyaránt. Valójában minden alkotmány, alaptörvény ennek a kifejezője.¹⁹

Az alkotmányos önazonosságában teljes, szuverén állam döntéshozatali rendjének és a döntéseinek önállósága azt (is) jelenti, hogy a döntés (mint egyaránt lehetséges megoldások közötti választás) maga is az, és a döntés körülményei is azok. Így egyáltalán a döntési helyzet (dönteni kell vagy lehet) felismerése, az egyes eltérő megoldások – válaszok – felismerése, kialakítása, a döntés következményeinek mérlegelése és legfőképp annak kiválasztása, hogy milyen döntés illeszkedik leginkább az ország érdekeihez.²⁰ Az ország (az állam, a társadalom, a gazdaság) érdekeinek kiválasztása, megválasztása az állami döntéshozatal során az arra az Alaptörvénynek megfelelően felhatalmazott magyar alkotmányos szervek hatáskörébe (jogkörébe) tartozik.²¹ Minden olyan kísérlet, szándék, tevékenység, amely ebben a folyamatban idegen – azaz nem magyar, nem magyarországi – érdek vagy cél megjelenítését, előnyben részesítését vagy döntési alappá tételét szolgálja, a szuverenitást sértő befolyásolásnak tekinthető.²²

Az Alaptörvényen nyugvó felhatalmazás létrejötte (választások vagy népszavazás útján) már önmagában ki lehet téve befolyásolásnak. A felhatalmazás útján kialakult állami szervezetrendszer legkülönbözőbb közhatalmi (törvényhozói, végrehajtó hatalmi, ezen belül kormányzati és bírósági) döntéshozatali lépései is ugyanígy.²³ Az államok természetes módon veszik figyelembe azt, hogy döntéseiknek milyen hatása lehet más államok viselkedésére, illetve fordítva, más államok viselkedésére miként reagálnak saját döntéseikkel.²⁴ A mai világrendben a multi-

¹⁷ Ennek kapcsán megemlítendő, hogy az uniós együttműködés alatt ma sem értendő, hogy a tagállamnak ne lenne államhatára, illetve állampolgára.

¹⁸ Vö. Alaptörvény, E) cikk (2) bekezdés.

¹⁹ MÁRKI 2021: [178]–[179].

²⁰ PATYI 2024: [122].

²¹ PATYI 2024: [123].

²² PATYI 2024: [124].

²³ PATYI 2024: [125].

²⁴ PATYI 2024: [126].

és transznacionális (több országot vagy éppen minden országot érintő) gazdasági szereplők, a nagy nemzetközi szervezetek, a regionális nemzetközi szerveződések, esetünkben az Európai Unió vagy a NATO létező jogi és politikai entitás. Ezért az is természetes, hogy a szuverén államok döntéseit jelentősen befolyásolják külső tényezők.²⁵ Ezek a külső tényezők nemcsak egy másik államhoz, annak érdekeihez vagy több állam közös érdekéhez, hanem értelemszerűen gazdasági szereplők érdekeihez is kapcsolódnak, ahogyan transznacionális nem kormányzati (nem állami) szervezetek is érdekek megjelenítőiként, érvényesítőiként lépnek föl.²⁶

A szuverenitás lényegéhez (meglétéhez) tartozik az, hogy az idegen érdekek megjelenését az állam észlelje, és azokat értékelhesse. Ugyanígy az is, hogy a nem magyar érdekek értékelése, azoknak a magyar érdekekkel és célokkal való összevetése a magyar állami döntéshozóknak az alkotmányos identitásunk magját képező elven²⁷ nyugvó szabad tevékenysége legyen.²⁸ Erről az érdekmérlegelésről, a hazai és külföldi, idegen állambeli vagy éppen nemzetközi gazdasági szereplői érdekekről, célokról és azok mozgatóiról a közvélemény tájékoztatása elengedhetetlen.²⁹ A szuverenitás végső hordozója a nép, ebből fakad, hogy az állami döntéshozatalra, a közhatalom-gyakorlásra – szintén az alkotmányos identitás elidegeníthetetlen belső magját jelentő jogállam-klauszula követelményeként – minden egyes állami szervnek, sőt közhatalom-gyakorlóknak demokratikus legitimitációval kell rendelkeznie, amelynek visszavezethetőnek kell lennie a szuverén népre, a választópolgárok közösségére.³⁰ A demokratikus legitimitáció alkotmányjogi felhatalmazást jelent, de ennek megadásakor a választópolgárok

²⁵ Pokol Béla – a már idézett Takács Péter-tanulmánykötetben (lásd TAKÁCS 2015) megjelent tanulmányában – rámutat arra, hogy a globális nemzetközi rend fokozódó ereje az egyes szuverén államok felett sok szempontból formálisabbá teszi a szuverenitás értékét az egyes államok önállósága tekintetében, és ez fokozottan igaz az Európai Unióhoz csatlakozott tagállamok vonatkozásában. Ugyanakkor ez a fokozódó formálissá válás nem jelenti a szuverenitás értékének eltűnését, és az egyes államok különböző eszközökkel felléphetnek szuverenitásukra támaszkodva önállóságuk maradékának megtartásáért. POKOL 2015: 162.

²⁶ PATYI 2024: [127]. Jenei György szerint a külső erők célja belső anarchia vagy a nemzetet megosztó pártviszály kirobbantása és ennek eszközei az azoknak engedelmessé váló belső erők. Ezek a belső tényezők (pártok, NGO-k, média) önálló nemzetépítési programmal nem rendelkeznek, csak a globális programok és célok megvalósítására és szolgálatára alkalmasak. JENEI 2024: 31.

²⁷ Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

²⁸ Ebben az értelemben tehát minden magyar állami közhatalom-gyakorló tevékenysége egyben „szuverenitásvédelem” vagy – ha úgy tetszik – „jogállamvédelem”.

²⁹ PATYI 2024: [128].

³⁰ Lásd 38/1993. (VI. 11.) AB határozat; ABH 1993, 256, 262; 16/1998. (I. 8.) AB határozat; ABH 1998, 140, 146; megerősítette: 3436/2022. (X. 28.) AB végzés, Indokolás [17]; illetve a többségi döntés által is hivatkozott 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [21].

akaratának szabad kialakításához az ő magatartásuk idegen (külső) befolyástól való mentességét is biztosítani kell, pontosabban a szabad választói akarat kialakításához a közügyekről szóló információk szabad áramlását, azok széles körű és szabad megismerését kell biztosítani.³¹ Demokratikus társadalomban a közügyek szabad megvitatásával nemhogy nem ellentétes, hanem egyenesen ahhoz tartozik a közügyekről szóló tudás, információk szándékolt torzításoktól, tudatosan hamissá tett hírektől való védelmének – lehetőség szerinti – biztosítása.³² A szuverenitásvédelem nemcsak a szuverenitásból fakadó egyes állami jogkörök gyakorlóinak idegen befolyástól való védelmét jelentheti, hanem a szuverenitás végső, kollektív alanyának, a népnek (különösen a közügyek iránt érdeklődő választópolgároknak) a rejtett külső befolyásoktól mentes, szabad döntéshozatali képessége védelmét, lehetőség szerinti biztosítását is.³³ A választópolgárok – a szintén a magyar alkotmányos önazonosság alkotóelemét képező alapjogok érvényesülése nyomán – szabadon alakíthatják ki véleményüket, döntéseik meghozatalához onnan tájékozódnak, ahonnan szeretnének és tudnak, informálódásuk során szabadon választhatják ki annak forrását, és a megszerzett információk alapján szabadon alakítják ki és át gondolataikat, meggyőződésüket, és szabadon kinyilváníthatják azt. Az információforrás kiválasztása, az információ tartalmának értékelése és befogadása természetes és szabad emberi kognitív tevékenység.

Az információk értékelésében a közügyek iránt érdeklődő, a híreket fogyasztó választópolgárt a Szuverenitásvédelmi Hivatal segíti az információk értékelésében, a Hivatal jelentését a választópolgár szabadon értékelheti, ennek során elvetheti vagy akár figyelmen kívül is hagyhatja, ignorálhatja is, a jelentés ugyanis nem minősül állami döntésnek.³⁴ Az állami döntések ugyanis tartalmukban igen, de létükben nem ignorálhatók.³⁵ A meghozott és kihirdetett jogszabályok, a bírói ítéletek, a hatósági döntések a normatív valóság részévé válnak, joghatás kiváltására törekszenek, természetesen a közbeszéd tárgyává tehetők, értékelhetők, kritizálhatók, de jogi létezésük ettől még tény marad.³⁶

Alkotmánytani értelemben megkülönböztetjük a népszuverenitást, a jogszuverenitást és az állami szuverenitást.³⁷ A szuverenitással kapcsolatos nézetek között a jogirodalomban meg szokták említeni a jogszuverenitás-felfogást is, amely a

³¹ PATYI 2024: [129]–[130].

³² PATYI 2024: [131].

³³ PATYI 2024: [132].

³⁴ PATYI 2024: [133].

³⁵ PATYI 2024: [134].

³⁶ PATYI 2024: [134].

³⁷ Abh2., Indokolás [41].

jog főhatalomjellegét abban az értelemben ismeri el, hogy az államhatalom minden tevékenységének alkotmányos alapokon kell nyugodnia, azaz lényegében a jogállamiságról van szó.³⁸ A szuverenitás fogalmának jelentőségéhez azonban a külön jogszuverenitás nem tesz hozzá, ilyen fogalom nem feltétlenül azonosítható.

Az Abh2. többségi indokolása szerint a jogszuverenitás – a jogirodalomban nem egységesen elfogadott – tana szerint a főhatalom alapja a jog, e felfogás szerint az államhatalom minden megnyilvánulásának alkotmányosnak kell lennie, azaz érvényesülnie kell az alkotmány szupremáciájának. Az Alaptörvénybe foglalt intézményi garanciák biztosítják az államhatalom korlátozását, az államhatalom joghoz kötését, lényegében magát a jogállamot. E felfogás szerint a szuverenitás nem az államhatalom, hanem a jog, a jogrendszer egyik tulajdonsága. Az állami szuverenitás pedig felfogható az államiság egyik lényegi ismérveként is.

Amit a többségi döntés jogszuverenitásnak tekint, az a szuverenitás jogi oldala (jogi eszközökben, azok útján való megnyilvánulása). A többségi indokolás maga is helyesen utal arra, hogy a jogirodalomban nem egységesen elfogadott ez a fogalom.³⁹ A szuverenitást főhatalomnak tekintve, a jogállam lényegét pedig egyfelől a közhatalom jog alá rendeltségében, másfelől a jog uralmában látva sem jelenthető ki, hogy a jog maga is szuverén lenne, hiszen a jog önmagában nem gyakorolhatja a főhatalmat. Tehát, bár mindenki alá van vetve a jognak, ez nem jelent(het)i azt, hogy a jog maga lenne a szuverenitás.

SZUVERENITÁS AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A modern demokratikus jogállamokban a hatalomgyakorlás feltételeit, jogi kereteit elsődlegesen – legmagasabb szinten – az alkotmányok határozzák meg. Az Alaptörvény nem (egyik alaptörvény vagy alkotmány sem) egyszerű jogszabály.⁴⁰ Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.⁴¹

Az Alaptörvény nem használja a szuverenitás fogalmát, viszont egyértelműen akként rendelkezik, miszerint Magyarország független;⁴² Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó

³⁸ TÓTH 2006: 114; CSERNY–TÉGLÁSI–HALÁSZ 2013: 121.

³⁹ Tóth Károly szerint, ha a szuverenitást főhatalomnak tekintjük, aki a főhatalmat gyakorolja, akkor, ha a jog is szuverén lenne, kérdés, hogy ki gyakorolná ténylegesen a hatalmat. A jog ugyanis nem gyakorolhatja a főhatalmat. Persze alá van vetve mindenki a jognak, de ez Tóth Károly szerint nem jelenti, nem jelentheti, hogy a jog maga lenne a szuverenitás. TÓTH 2006: 114.

⁴⁰ MÁRKI 2021: [174].

⁴¹ Alaptörvény, R) cikk (1) bekezdés.

⁴² Alaptörvény, B) cikk (1) bekezdés.

rendelkezési joga elidegeníthetetlen.⁴³ A függetlenség és a sajátjaként rendelkezés elidegeníthetetlen joga (öntörvényűség) – s ezek természetes eredője, a szabadság – egyszerűbb igazságra már vissza nem vezethető sarktétel, mérlegelésen átesett konzekvencia, vitát nem tűrő legitimációs alap, posztulátum. Az Alaptörvény e két rendelkezése valójában a leginkább normatív megnyilvánulása a történeti alkotmányban gyökerező alkotmányosságnak, ugyanis nem más, mint a függetlenség kinyilatkozása, az állami autonómia autonóm megfogalmazása.⁴⁴ Magyarország szuverén, politikai közösségének kifejeződése az Alaptörvényben:

- ♦ az A) cikk, amely nem csupán elnevezés, hanem a közösség általi magának vallás;⁴⁵
- ♦ a B) cikk (1) bekezdése, miszerint Magyarország független, demokratikus jogállam;⁴⁶
- ♦ a B) cikk (2) bekezdése, miszerint Magyarország államformája köztársaság;⁴⁷
- ♦ a B) cikk (3) bekezdése, miszerint a közhatalom forrása a nép, s a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja;⁴⁸
- ♦ s mindennek megjelenítőjeként a 9. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét.⁴⁹

Mindennek értelme, alapvető alkotmányos akarati rendeltetése, hogy „Magyarország védelmezi állampolgárait”.⁵⁰

AZ ALKOTMÁNYOS ÖNAZONOSSÁGHOZ

Az alkotmányos önazonosság vagy identitás meglehetősen népszerű téma a modern közjogban,⁵¹ noha nem mindig egyértelmű, hogy a tudományban mit értenek ez alatt a fogalom alatt.⁵² Bán-Forgács Nóra szerint az alkotmányok

⁴³ Alaptörvény, E) cikk (2) bekezdés, a második mondat zárófordulata.

⁴⁴ MÁRKI 2024: [103]–[104].

⁴⁵ Ilyen rendelkezés a korábbi Alkotmányban nem szerepelt.

⁴⁶ Ez megegyezik a korábbi Alkotmány 2. § (1) bekezdésével.

⁴⁷ Lásd korábbi Alkotmány, 1. §.

⁴⁸ Vö. korábbi Alkotmány, 2. § (2) bekezdés.

⁴⁹ Korábbi Alkotmány, 29. § (1) bekezdés; MÁRKI 2021: [180].

⁵⁰ Alaptörvény, G) cikk (2) bekezdés.

⁵¹ Lásd például DRINÓCZI 2020; ORBÁN 2022; BÁN-FORGÁCS 2024: 3/6. jegyzet.

⁵² ROSENFELD 2009; hivatkozva: BÁN-FORGÁCS 2024: 3/7. jegyzet. Téglási András és Boros Luca szerint az alkotmányos identitás fogalmának és tartalmának körvonalazódása még kezdeti fázisban jár,

identitása tág keretek közt értelmezhető: egyrészt meghatározható adott alkotmány kulcsfontosságú jellemzőinek összességéként, másrészt jelentheti az alkotmány és az által reprezentált kultúra közötti kapcsolatot is.⁵³

A magyar Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos önazonosság vagy identitás ugyan rokon fogalom a szuverenitással, de nem azonosítható azzal. Az alkotmányos önazonosság az adott állam alkotmányos berendezkedésének sajátos, történelmileg és kulturálisan kialakult alapelveit és értékeit jelenti, amelyek megkülönböztetik az adott állam alkotmányát más országokétól. Az alkotmányos önazonosság arra összpontosít, hogy az adott állam alkotmányában rögzített alapelvek és jogi struktúrák miként fejezik ki az állam politikai közösségének egyedi jellegét. Ez magában foglalhatja az adott nemzet történelmét, hagyományait, kultúráját és az állami intézmények működését.⁵⁴ Magyarország alkotmányos önazonosságának kérdésével az Alkotmánybíróság elsőként a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatban foglalkozott érdemben.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság a 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban fontos megállapításokat tett a szuverenitás és az alkotmányos identitás kapcsán. Elsőként rögzítette, hogy az Alaptörvény a népszuverenitás talaján áll, amelyre az Alkotmánybíróság az államot megillető hatáskörök végső forrásaként tekint. Szuverenitás nélkül nem léteznek állami hatáskörök, hiányzik az államiság maga, ugyanakkor e hatáskörök gyakorlása jelzi a szuverenitás létét. Az alkotmányos önazonosság a szuverenitáshoz hasonlóan: „[...] olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot.”⁵⁶

Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben megerősítette a nemzeti szuverenitás és az alkotmányos önazonosság kapcsán – a 32/2021. (XII. 20.) AB határozatában – tett megállapításait, amelyek szerint a „Magyarország alkotmányos önazonosságát

az azonban tisztán látszik, hogy meghatározása kulcsfontosságú lesz az unió és a tagállamok közötti jövőbeli hatásköri viták eldöntésében. TÉGLÁSI-BOROS 2022: 427.

⁵³ BÁN-FORGÁCS 2024: 3. Varga Zs. András a bírói függetlenséget történeti alkotmányunk olyan vívmányának tekinti, amely identitáselemmé szilárdult, és amelyről ezért akkor is nehéz lenne lemondani, ha valaki ezt kívánná. Lásd VARGA ZS. 2020.

⁵⁴ Abh2., Indokolás [42].

⁵⁵ ZÉTÉNYI 2023: 62; TÉGLÁSI-BOROS 2022: 426–427. A határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Trócsányi László felhívta a figyelmet, hogy „amikor a tagállamok a szuverenitásukból fakadó hatáskörüket egy részét, vagy annak gyakorlását átruházták a közösségi (uniós) szervekre, nem mondtak le államiságuk, szuverenitásuk és függetlenségük lényegéről, államrendjük alapjainak szabad meghatározásáról. A tagállamok megtartották alkotmányuk azon alapelvei feletti szabad rendelkezési jogukat, amelyek nélkülözhetetlenek az államiság, az alkotmányos identitás fenntartásához.”

⁵⁶ 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [67].

alkotó értékek a történeti alkotmányfejlődés során jöttek létre, azok olyan jogi tényeknek minősülnek, amelyekről nemcsak nemzetközi szerződéssel, de még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg. [...]”⁵⁷

Az alkotmányos önazonosság fogalmának [R] cikk (4) bekezdés] rendelkezése, hivatása, hogy a szuverenitás (függetlenség és öntörvényűség) alkotmányos alapján rögzíti azt a minimumot, amely sem államon belül, sem más állam előtt nem feladható; védelme az állam minden szervének kötelessége. Az alkotmányos önazonosság magában hord némi tautológiát, ugyanis kérdésként felmerülhet, hogy létezhet-e egyáltalán alkotmányosság önazonosság nélkül. A válasz erre az, hogy lehet, ugyanakkor az nem öntörvényű, azaz nem szuverén, nem független. Szuverenitás, alkotmányosság és önazonosság tehát valójában egymást feltételező fogalmak/kategóriák.⁵⁸

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BÁN-FORGÁCS Nóra (2024): Constitutional Identity and Judicial Independence. *MTA Law Working Papers*, 2024/13. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/constitutional-identity-and-judicial-independence>
- CSENYI Ákos – TÉGLÁSI András – HALÁSZ Iván (2013): Népszuverenitás és népképviselés. In CSENYI Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: NKTK, 119–142.
- DRINÓCZI Tímea (2020): Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution – A Regional Approach. *German Law Journal*, 21(2), 105–130. Online: <https://doi.org/10.1017/glj.2020.1>
- GROTIUS, Hugo (1960): *A háború és a béke jogáról*. Ford. Haraszti György, Brósz Róbert, Diósi György, Muraközy Gyula. Budapest: Akadémiai.
- HALÁSZ Iván (2019): Az alkotmányos identitás fogalma és funkciója. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba: Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg Campus, 125–142.
- JENEI György (2024): Kompország vagy hírország? Globális hatások, magyar állami szuverenitás, egységes magyar nemzet, etnikai identitás. *Polgári Szemle*, 20(1–3), 11–34. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2024.0803>
- NAGY Ernő (1912–1914): *Magyarország közjoga (államjog)*. Budapest: Athenaeum.
- ORBÁN Endre (2022): Constitutional Identity in the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 63(2), 142–173. Online: <https://doi.org/10.1556/2052.2022.00374>

⁵⁷ Abh2., Indokolás [52].

⁵⁸ MÁRKI 2024: [112]–[113].

- POKOL Béla (2015): Globális uralmi rend és állami szuverenitás. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam szuverenitása: Eszmény és/vagy valóság*. Budapest–Győr: Gondolat – Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 162–195.
- QUARITSCH, Helmut (1986): *Souveränität: Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und in Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806*. Berlin: Duncker & Humblot.
- ROSENFELD, Michel (2009): *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. London: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203868980>
- SAJÓ, András – UITZ, Renáta szerk. (2010): *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. The Hague: Eleven International.
- TAKÁCS Péter szerk. (2015): *Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság*. Budapest–Győr: Gondolat – Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar.
- TÉGLÁSI András – BOROS Luca (2022): Néhány gondolat az alkotmányos identitásról. *Miskolci Jogi Szemle*, 17(2), 421–428. Online: <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2032>
- TÓTH Károly (2006): A szuverenitás. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest: CompLex, 114–118.
- VARGA Zs. András (2020): Védi vagy kiüresíti a bírói függetlenséget az EU Bírósága? *Mandiner*, 2020. április 10. Online: <https://mandiner.hu/kulfold/2020/04/vedi-vagy-kiuresiti-a-biroi-fuggetlenseget-az-eu-birosaga>
- ZÉTÉNYI Zsolt (2023): A magyar örökkévalósági klauzula: az állami és nemzeti függetlenség. *Hitel*, 36(3), 61–88. Online: <https://www.hitelfolyoirat.hu/wp-content/uploads/2023/03/14-zetenyi.pdf>

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1723. évi III. tc.

1741. évi VIII. tc

1791. évi X. tc.

1867. évi XII. tc.

Alkotmánybírósági döntések

38/1993. (VI. 11.) AB határozat

16/1998. (I. 8.) AB határozat

3436/2022. (X. 28.) AB végzés

22/2020. (VIII. 4.) AB határozat

143/2010. (VII. 14.) AB határozat

22/2016. (XII. 5.) AB határozat

32/2021. (XII. 20.) AB határozat

20/2024. (XI. 28.) AB határozat

MÁRKI 2021 = Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 32/2021. (XII. 20.) AB határozathoz

MÁRKI 2024 = Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 20/2024. (XI. 28.) AB határozathoz

PATYI 2024 = Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 20/2024. (XI. 28.) AB határozathoz



Méhes Tamás

SZEMÉLYISÉGI JOGOK

· VÉDELEM, SÉRELEM, SZANKCIÓ ·

BEVEZETÉS

Amikor magát a személyiséget vetjük vizsgálat alá, igencsak sokszínű és elvont fogalomról beszélünk, amely nehezen megragadható vagy leírható, hiszen minden ember vonatkozásában eltérő személyiségekkel találkozhatunk. Az egyes jogterületek szintén különbözőképpen értelmezik és határozzák meg a fogalom lényegét.¹ A jogképesség egyik legalapvetőbb és leglényegesebb megnyilvánulása a személyiségi jogok érvényesítése és feltétlen védelme. Ezen jogok igen különlegesek, hiszen az emberi lét és szellemiség héját képzik, védelmük hatékonyságán keresztül meggyőződhetünk a társadalmi és az állami stabilitás milyenségéről. Így a megsértésük esetén érvényesíthető és arányos szankcionálás kiemelt jelentőségű. Ez nem volt mindig így, napjainkban mondhatni divatos témává vált a személyiségi jogokkal alaposabban is foglalkozni. Természetesen közel sem új keletű jogokról van szó, megítélésük, a jogrendszerben történő elhelyezésük és a kapcsolódó jogkövetkezmények szabályozása folyamatosan alakult.

A személyiségi jogok fejlődése

A nemzetközi szintéren a felvilágosodás nagy gondolkodóinak (Hobbes, Locke vagy Rousseau) sokat köszönhetünk, hiszen azzal, hogy kimondták az egyén szabadságát és önállóságát döntései meghozatalában, két évszázad távlatában biztosították a személyiségi jogokat mint jogfilozófiai kategóriát. A következő mérföldkő a szabadság földjén található: az Amerikai Egyesült Államok 1776-os függetlenségi nyilatkozata tartalmazta először az élethez, a szabadsághoz való jogot és a boldogságra való törekvés jogát.²

¹ PETRIK 1992: 12–13.

² SZIGETINÉ JUHÁSZ 2012.

Magyarországon még az 1970-es években is igen csekély reflektorfény esett a témára, egészen a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1977. évi IV. törvényig, amely igyekezett mindazon technikai akadályokat felszámolni, amelyek a személyiségi jogok érvényesítésének útjában álltak. Megtörtént a nem vagyoni kártérítés újbóli bevezetése, valamint az egyes különös személyiségi jogok részletezése. Ahogyan azt egykori köztársasági elnökünk, Sólyom László is megfogalmazta doktori értekezésében, a szocialista jogtudomány legfőbb problémáját az jelentette, hogy miként helyezhetők el a vagyoni viszonyokról rendelkező polgári jogban a személyiségi jogok, amelyek célja a 19. század végéig kizárólag a gazdasági pozíció biztosítása volt. Így a kor nagy előrelépésének tekinthető a személyiségi jogok tulajdonosi pozíciótól történő függetlenedése.³

SZEMÉLYISÉGI JOGOK KORUNK JOGI KÖRNYEZETÉBEN

Személyiségi jogokról – ezzel az elnevezéssel – az új(abb) polgári jogi kódex, vagyis a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) bevezetése óta beszélhetünk. A korábbi szabályozás még a személyhez fűződő jogok kifejezéssel illette az említett jogokat, amelyek egyébként már az Alaptörvény szintjén is általános védelmet nyernek. Ez azért is fontos, mert a személyiségi jogok taxatív, teljes körű felsorolását sem a Ptk., sem Magyarország Alaptörvénye nem tartalmazza. Ez természetesen nem figyelmetlenségből fakad, sokkal inkább a jogok megszámlálhatatlan sokféleségéből. A személyiségi jogok az élet minden területén felbukkannak, és nem elhanyagolható az a szempont sem, hogy az idő múlásával folyamatos igény fogalmazódhat meg egyes további elemek megóvására is. A generálklauzula megléte ezt az általános, mindenre kiterjedő védelmet hivatott biztosítani, miszerint:

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 tisztelőben tartásához való jogát szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja.⁴

³ SÓLYOM 1983.

⁴ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:42. § (1).

A törvényalkotó a generális jelleg mellett láthatóan nem mulasztotta el az emberi élet legszemélyesebb értékeit ezen keretek között is kiemelni. Továbbá a Ptk.-ban a teljes körű taxatív rögzítés elmaradása ellenére megtörténik a legfontosabb személyiségi jogok nevesített felsorolása. Még ezt megelőzően pedig – szintén az új kódex vívmányaként – kiemelték az emberi méltóságot mint minden más személyiségi jog anyajogát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ráadásul az emberi méltósághoz való jog az általános értelmezésen túl konkrét és önálló alapjogként alkalmazandó, amely az emberi élettől elválaszthatatlan minőségben szerepel.⁵ Ez nem meglepő, hiszen az Alaptörvény több ízben is megerősíti az emberi méltóság kiemelt fontosságát. „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság”⁶ – így szól a *Preambulum*, míg a *Szabadság és felelősség* fejezet II. cikkének tanúsága szerint: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”⁷ Tehát az emberi méltóság – mint mindannyiunk leglényegesebb, eredendő vonása – biztosítja személyiségi jogaink meglétét és védelmét.

A Ptk. nevesített személyiségi jogai által amellet, hogy felsorolásszerűen megismerhetők a legfontosabbak, a törvény lehetőséget biztosít arra is, hogy tisztában legyünk azzal, egyáltalán mi sérthető meg. Egy-egy személyiségi jog esetében további konkrét rendelkezésekkel világít rá a jogalkotó a megsértés mibenlétére, illetve magyarázattal szolgál bizonyos helyzetek megítélésében. Az egyértelműség kedvéért a következőkben álljanak itt a Ptk. által nevesített személyiségi jogok:

A személyiségi jogok sérelmét jelenti különösen

- a) az élet, a testi épség és az egészség megsértése;
- b) a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás megsértése;
- c) a személy hátrányos megkülönböztetése;
- d) a becsület és a jóhírnév megsértése;
- e) a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jog megsértése;
- f) a névviseléshez való jog megsértése;
- g) a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog megsértése.⁸

⁵ LANDI 2020; RÓNAY 2018.

⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), *Nemzeti hitvallás*.

⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), *Szabadság és felelősség* II. cikk.

⁸ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:43. §.

A SÉRELEM SOKSZÍNŰSÉGE ÉS A VÉDELEM

Igen sokféleképpen nyílik rá lehetőség, hogy valaki megsértse a személyünket érintő jogokat. Mielőtt vizsgálódás alá vesszük a kapcsolódó jogkövetkezményeket és a szankcionálás részleteit, nézzük, mit értünk védelem alatt. Ezen jogok általános védelme egyszerűen azt jelenti, hogy mindennemű megsértésük tilalom alatt áll. Valamennyi formájukat, a nevesítetteket és a nem nevesítetteket egyaránt védelem illeti meg. Alapvetően nincs meghatározva, hogy milyen magatartások sorolhatók ide. Tehát a törvényben nem szereplő esetekben is kiterjed a jogvédelem minden jogalany valamennyi személyhez fűződő jogára. A generálklauzula megléte biztosítja a védelem általános jellegét. A jogok tiszteletben tartása mindenki számára kötelező. Ezen a ponton fontos kiemelni, hogy a védelem minden jogalanyt megillető volta azt is jelenti, hogy a természetes személyeken túl bizonyos esetekben ez jogi személyekre is vonatkozhat. A rendelkezés lényege tehát, hogy minden jogsértő magatartás tilalom alá esik, illetve minden olyan cselekedet, amely sérti a személyiségi jogokat, jogellenesnek minősül. A nevesített személyiségi jogok esetében pedig a Ptk. speciális védelemmel is él. Van azonban a védelemnek is korlátja, mégpedig a jogszabály keretei, illetve más személyek jogai. Kivételt képeznek azok a helyzetek, amikor jogellenességet kizáró körülmények állnak fenn. Ez a jogszabály engedélye, a jogos védelem, a szükséghelyzet vagy a jogosult hozzájárulása. A jogszabály engedélyével kifejtett jogsértő cselekmény lehet például a hatósági kényszerintézkedés. A jogos védelem kizárólag akkor biztosít kivételt, ha az az adott helyzetben a feltétlen szükséges mértéket nem lépte túl. A szükséghelyzet fennállásakor más személyének, javainak vagy a közérdeknek másként meg nem valósítható, veszélyből való mentése történik, de szintén csak akkor, ha maga a cselekmény nem jár nagyobb sérelemmel, mint az, amelynek elhárítása a cél.⁹ A Ptk. 2:42. §-ának (3) bekezdése szerint pedig nem tekinthető a személyiségi jogok megsértésének az a magatartás, amelyre az érintett személy hozzájárulásával került sor.¹⁰ Lényeges azonban tudni, hogy a beleegyezés soha nem vonatkozhat minden személyiségi jogra, mindig csupán az adott helyzetben meghatározottra. Továbbá kizárólag konkrét személyhez címzett jognyilatkozat formájában valósulhat meg. Kiterjesztő értelmezésre nincs lehetőség.

⁹ BARZÓ–PAPP 2018: 173–177.

¹⁰ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:42. § (3).

Itt szükséges szót ejteni a közéleti szereplők megítéléséről. Helyzetük és annak szabályozása némileg eltér. Akárcsak az európai jogrendszerek többségénél, hazánkban is a társadalmi szerepvállalás velejárója az őket megillető védelem alacsonyabb foka. A Ptk. rendelkezése így szól: „A közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja; azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”¹¹ Fontos azonban, hogy a védelem változatlanul megilleti a közszerelőt is, csak szűkebb körben, nagyobb tűrésre készíti, az emberi méltóság sérthetlensége és a privát élet tiszteletben tartása mellett. A közéleti szerepvállalást mindig az adott élethelyzet alapján szükséges megítélni: minden közlés vagy magatartás, amely a közéleti szerepvállaláson kívül esik, a személyiségi jogvédelem általános szabályai szerint ítélandó meg.¹²

A VÉDELEM ÉRVÉNYRE JUTTATÁSA

A személyiségi jogok elválaszthatatlan kapcsolatban állnak az illető személlyel. Átruházásukra vagy átszállásukra nincs lehetőség. Ebből fakadóan lemondani sem lehet róluk. Így magától értetődő, hogy kizárólag személyesen érvényesíthetők, és néhány speciális esetet leszámítva csak az érintett személynek áll módjában eljárást indítani. Speciális esetnek az minősül, ha a jogsértés egyben közérdeket sért, vagy egy közösséget ér sérelem. Az utóbbi esetben ugyanis a közösség tagja személyesen érvényesítheti a jogait.¹³

Tehát ha a személyiségi jogok sérelme bekövetkezik, a szankciók érvényre juttatása történhet személyes igényérvényesítés útján, ügyési keresetindítás keretében vagy a közösség tagjainak keresetindításával – attól függően, milyen sérelem valósult meg, és miként. Alapvetően személyesen történő jogérvényesítésről beszélünk a jogalany által, akit a sérelem ért. Ez nincs másképp a korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy esetében sem. A Ptk. rendelkezése szerint, amennyiben valaki cselekvőképtelen, személye megóvása érdekében törvényes képviselője járhat el. Hozzá tartozó vagy gondnok közbelépésére abban az esetben van lehetőség, ha a sérelmet szenvedett személy tartózkodási helye ismeretlen. A Ptk.

¹¹ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:44. § (1).

¹² BARZÓ–PAPP 2018: 179–182.

¹³ BARZÓ–PAPP 2018: 175.

ezen rendelkezéseiről elmondható, hogy tartalmilag megegyeznek a régi Ptk. szabályozásával. A korlátozott és feltételhez kötött ügyészi keresetindítás akkor vehető igénybe, amennyiben a jogsérelem közérdekbe ütközik. Ilyenkor azonban elengedhetetlenül szükséges az érintett személy hozzájárulása. Továbbá a jogérvényesítés kizárólag az objektív szankciókra korlátozódik, azaz sérelemdíjra vagy kártérítésre vonatkozó igényt az ügyész nem érvényesíthet. A jogsértés megvalósításával elért vagyoni előnyt ebben az esetben közérdekű célra kell átengedni. Amennyiben kollektív személyiségi jogsérelemre kerül sor, a közösség bármely tagja jogosult fellépni. A fellépés egymástól függetlenül, a közösség több tagja által is megvalósulhat. Az igényérvényesítés azonban itt is feltételekhez kötött. A jogszabályban taxatív módon meghatározott közösségek tagjainak áll módjában élni a joggal, és csak a közösséghez tartozásukkal összefüggésben. A magyar nemzethez vagy valamely nemzeti, etnikai, faji és vallási közösséghez tartozás vehető figyelembe. További feltétel, hogy a jogsérelemre nagy nyilvánosság előtt kerüljön sor, súlyosan sértő vagy indokolatlanul bántó módon, és a jogsértés bekövetkezte a 30 napos jogvesztő határidőt ne haladja meg. Ha mindez fennáll, a közösség tagja egy kivétellel bármely szankciót érvényesítheti. A kivételt a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedése képezi, mégpedig annak elkerülése érdekében, hogy a közösség valamely tagja a közösség nevében kizárólag azért részesedhessen vagyoni előnyben, mert időben pert indított.¹⁴

A SZEMÉLYISÉGVÉDELEM ESZKÖZEI ÁLTALÁNOSSÁGBAN, SZANKCIÓK

Ahhoz, hogy a közösségben minden ember biztonságban érezhesse magát és jogait, az állam feladata és természetesen kötelessége is egyben, hogy a lehető legtöbb körülményt figyelembe véve biztosítsa a bekövetkező jogsérelmek igazságos és arányos szankcióját. A Ptk. alapján érvényesíthető jogkövetkezmények lehetnek objektív és szubjektív szankciók. Az objektív szankció – ahogyan a törvény is definiálja – a felróhatóságtól függetlenül éri el a célját. Tehát nem számít, hogy a jogsértő jó- vagy rosszszemű volt-e, amikor elkövette az adott cselekményt. Elegendő a személyiségi jogsérelem tényének megállapítása, kimentésnek nincs helye. Összességében elmondható, hogy ezek az eszközök reparatív jellegűek, azaz a helyreállítást szolgálják. Ezzel szemben a szubjektív szankciók megkövetelik a jogsértés felróhatóságát. Abban az esetben, ha bizonyítható, hogy valaki úgy járt

¹⁴ TÓTH-TAKÁCS-CSEHI [é. n.].

el az adott helyzetben, ahogyan az általában elvárható, de mégis bekövetkezett a jogsérelem, van helye kimentésnek.¹⁵ Lényeges, hogy a régi Ptk. szabályozását megőrizve a jogkövetkezmények mind önállóan, mind együttesen érvényesíthetők, attól függően, hogy milyen az elkövetett sérelem jellege és az abból fakadó következmények. Azonban a változásokat is szemléltetve látható a különbség a régi és az új Ptk. között. A jogérvényesítés hatékonyságának elősegítése, biztosítása érdekében viszont több jelentős változás is történt: az objektív szankciók köre kiegészült a jogsértéssel elért vagyoni előny átengedésével és megszűnt a régi Ptk. által nyújtott nem vagyoni kártérítés és a közérdekű bírság lehetősége. Nem utolsósorban megjelent a sérelemdíj törvényi szintű szabályozása.¹⁶

Minden szankcióról elmondható, hogy relatív szerkezetű és kötelmi jellegű, ebből következik, hogy az általános szabályok alapján alakul az elévülési idő is. Speciális a sajtó-helyreigazítás, amelynek szabályozása formális változtatás keretében átkerült a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) keretei közé. Ez esetben lényeges a szigorú jogvesztő határidő, hogy minél előbb reakció követhesse a jogsértést.

*A személyiségvédelem eszközei:
objektív szankciók*

Az objektivitás a jogsértő tudati állapotától való teljes függetlenséget jelenti. Ha senki sem felelős a bekövetkezett jogsérelemért, azt akkor is orvosolni kell. A sértett kérheti:

- ♦ a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;
- ♦ annak abbahagyását és a jogsértő személy eltiltását minden további jogsértéstől;
- ♦ megfelelő elégtétel adását a jogsértő által, illetve annak saját költségén történő megfelelő nyilvánosság adását;
- ♦ a felmerülő sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és az ezzel előállított dolog megsemmisítését vagy jogsértő természetétől való megfosztását;
- ♦ valamint azt, hogy a jogsértő személy vagy jogutódja a jogsérelemmel elért vagyoni előnyt engedje át javára a jogalap nélküli gazdagodás szabályai szerint.¹⁷

¹⁵ BARZÓ–PAPP 2018: 231.

¹⁶ TÓTH–TAKÁCS–CSEHI [é. n.].

¹⁷ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:51. §

A SZEMÉLYISÉGVÉDELEM ESZKÖZEI:
SZUBJEKTÍV SZANKCIÓK

A személyiségvédelem szubjektívnek minősülő eszközei:

- ♦ a sérelemdíj;
- ♦ a kártérítés.

A sérelemdíj új Ptk.-val történő bevezetése és a korábbi szabályozási módszerekkel történő szakítás fontos lépést jelentett a problémás kérdéskör rendezésében. A kártérítés, a vagyoni kompenzáció nehezen értelmezhető nem vagyoni viszonyok kapcsán, és ugyanígy nagy kihívás az immateriális, erkölcsi károk elhelyezése a vagyoni viszonyok között. Önálló magánjogi védelemre volt tehát szükség. Ahhoz viszont, hogy érthetővé váljon, miként jutott el a jogalkotó a sérelemdíj bevezetéséig, szükséges az előzmények ismerete is.

A régi Ptk. bevezetésekor az adott ideológiai és társadalmi körülmények között a jogalkotó nem kívánta kiterjeszteni a vagyoni viszonyokat a személyi viszonyokra is. Így a nem vagyoni kártérítés nem került be a törvénykönyvbe. Döntő változásra egészen a 70-es évekig kellett várni, amikor a beszivárgó nyugati mintákat is figyelembe véve megfogalmazódott az igény a személyt ért jog-sérelem pénzbeli ellensúlyozására akkor is, amikor az elkövetett jogsértés nem járt vagyoni károkozással. A már korábban említett 1977. évi IV. törvény jelentette a fordulópontot a nem vagyoni kártérítés bevezetésével.¹⁸ A gyakorlati megvalósítás azonban időnként nagy kihívást jelentett a bíróságoknak. A sérelemdíj jogszabályi bevezetésekor kitűzött cél volt a nem vagyoni kártérítésből fakadó fogalmi nehézségek feloldása és a bírói gyakorlat megkönnyítése.

A sérelemdíj tehát a személyiségi jogok megsértésével járó nem vagyoni következmények pénzbeli megtérítése. Célja kettős: egyrészt az elszenvedett nem vagyoni hátrány kompenzációja, másrészt preventív jelleggel a jövőre nézve a hasonló jogsértések elkövetésének megelőzése. Megállapításának és kiszabásának konjunktív feltétele a jogellenes, személyt érő sérelemmel járó magatartás, az okozati összefüggés az elkövetett magatartás és a nem vagyoni sérelem között, valamint a jogsértőnek való felróhatóság. A törvény alapján a fizetésre kötelezés feltételeire a kártérítési felelősség szabályai alkalmazandók. Kiszabásakor a bíróság – gyakran igen nehéz – feladata az eset összes körülményének (a jogsértés súlya,

¹⁸ MOLNÁR 2013: 745.

ismétlődő jellege, a felróhatóság mértéke, a jogsértés sértettre és környezetére gyakorolt hatása) megvizsgálásával és figyelembevételével a megfelelő ítélet kiszabása. A sérelemdíj mértékének meghatározása egy összegben történik, járadék formájában nem állapítható meg.¹⁹

A szubjektív szankciók másik köre a kártérítés. Ez esetben, ha valakit a személyiségi jogai megsértése folytán kár ér, a jogellenesen okozott károkért való felelősség szabályai szerint módja van követelni a jogsértőtől a károk megtérítését.²⁰ A nem vagyoni kártérítés megszűnése és a sérelemdíj bevezetése folytán a vagyonban bekövetkező károkra szorítkozik.

ÖSSZEGZÉS

A személyiségi jogok témája igen árnyalt, sokrétű és érdekes kérdéskör, amelyet jelen gondolatmenetemen túl rendkívül részletesen és hosszasan lehet tanulmányozni. A történeti változások, az adott társadalmi, politikai és szociális viszonyok nagyban befolyásolták és feltehetően a jövőben is befolyásolni fogják a személyiségi jogok megítélését. A jelenkor kihívásai között szerepel az online média, az online közösségi terek befolyása, amelyek számos személyiségi jog kapcsán fontos kérdéseket és problémákat vetnek fel egy-egy helyzet igazságos megítélésekor. A technológia folyamatos és rohamos fejlődése, a mesterséges intelligencia, az adatvédelem komplexitása mind-mind hatással van a személyiségünket érintő jogokra. Az írásban áttekintettük a személyiségi jogok mibenlétét, a törvényi szabályozás alapjait és miértjeit és természetesen a leglényegesebbet: mit tehetünk, ha sérelem ér minket? Milyen módon érvényesíthetők a jogok, melyek a kapcsolódó jogkövetkezmények és ezekhez milyen körülmények között férhetünk hozzá. Hiszen a személyiségi jogok legbenső énünket érintik, egyes aspektusai és elszenvedett sérelmei gyakran beláthatatlanok és alig megragadhatók.

¹⁹ BARZÓ–PAPP 2018: 239–241.

²⁰ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 2:53. §

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BARTA Judit – BARZÓ Tímea – CSÁK Csilla szerk. (2018): *Magyarázat a kártérítési jogról*. Budapest: Wolters Kluwer.
- BARZÓ Tímea – PAPP Tekla szerk. (2018): *Civilisztika I. Általános tanok – Személyek joga – Szellemi alkotások joga*. Budapest: Dialóg Campus.
- BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás – BARZÓ Tímea – PUSZTAHELYI Réka – JUHÁSZ Ágnes (2013): *Általános tanok és személyek joga*. Miskolc: Novotni Alapítvány.
- LANDI Balázs (2020): Az emberi méltóság, mint polgári jogi személyiségi jog az emberi élet ellenében, sőt azon is túl? Gondolatok a halál és a kegyeleti jog kapcsán. *Iustum Aequum Salutare*, 16(2), 59–70.
- MOLNÁR Ambrus (2013): A sérelemdíj elméleti és gyakorlati kérdései. *Kúriai Döntések – Bírósági Határozatok*, 61(7), 744–748.
- PETRIK Ferenc szerk. (1992): *A személyiség jogi védelme*. Budapest: KJK.
- RÓNAY Zoltán (2018): *Jogszerűség és etika a tanári pályán*. Budapest: ELTE Eötvös.
- SÓLYOM László (1983): *A személyiségi jogok elmélete*. Budapest: KJK.
- SZIGETINÉ JUHÁSZ Orsolya (2012): A személyhez fűződő jogok védelmének kialakulása és fejlődése, azok általános szabályozása. *Jogi Fórum*, 2012. február 3. Online: https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/szigetine_juhasz_orsolya__a_szemelyhez_fuzodo_jogok_vedelmenek_kialakulasa_fejlodesse_szabalyozasa%5bjogi_forum%5d.pdf
- TÓTH Endre – TAKÁCS Péter – CSEHI Zoltán [é. n.]: *A személyiségi jogok megsértésének szankciói az új PTK-ban*. Online: https://birosag.hu/sites/default/files/static/ptk_e_learning/ptk3/index.html#modullecke



Orbán Balázs

MEGOLDJA-E A NEMZETI HITVALLÁS A BÖCKENFÖRDE-PARADOXONT?

BEVEZETÉS

Ezt a tanulmányt a Böckenförde-paradoxon és Takács Albert emberi méltóságról szóló írásai ihlették.¹ Azt vizsgálja, hogy nyújthat-e, illetve ha igen, miként az emberi méltóság alkotmányos védelme ellenszert arra a paradoxonra, hogy a liberális állam nem képes újratermelni saját fennmaradásának értékalapját.

Takács Albert egyik vonatkozó tanulmányában kifejti, hogy minden alkotmány rendelkezik antropológiai értelemben vett emberképpel, amely azt mutatja meg, hogyan vélekedik az alkotmányozó az ideális polgárról.² Ezen emberkép értelmében a jog alanyai képesek jogokat gyakorolni, valamint képesek és hajlandók kötelességeiket teljesíteni. Ezen emberkép normaszövegbe szőtt kifejtése primer módon az emberi méltóság védendő értéként tételezése során jelentkezik.³ Ezen kifejtések közös jellemzője, hogy azok értelmében az emberi méltóság az élethez való joggal egységet alkotó, oszthatatlan alapjog, ezentúl pedig az emberi méltóság számos egyéb alapjog forrása. Ebben az összefüggésben az emberi méltóság olyan érték, amelyből a joggyakorlás és a kötelességek teljesítésének képessége antropológiai értelemben következik.⁴

Az emberi méltóság tehát olyan alapjog, amelyet politikai ideológiai hovatartozástól függetlenül egyaránt alkotmányos értéknek tartunk. Viszont – mint ahogy arra Sólyom László rámutat – egyben olyan értéktételezés, amelynek

¹ A tanulmány a német jogtudós híres írásának arra a magyar nyelvű változatára támaszkodik, amelyhez a fordítók egyúttal kommentárokat is készítettek. Így a továbbiakban Böckenförde e munkájára való hivatkozást PÁLFY–JANCSÓ 2020 jelöli. Takács Albert idevonatkozó munkái közül mindenekelőtt 2021-es, *Alkotmány és antropológia* című tanulmánya emelendő ki.

² TAKÁCS 2021: 434.

³ TAKÁCS 2021: 439.

⁴ 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos indoklása.

tartalma pusztán jogi eszközökkel nem ragadható meg teljesen.⁵ Ezért az emberi méltóság alkotmányos értelmezése is jogen túli fogalmakkal és levezetésekkel operál. Pontosan az effajta, tulajdonképpeni értéktételezésekkel kapcsolatban merül fel problémaként az Ernst-Wolfgang Böckenförde német alkotmányjogász által megfogalmazott paradoxon, amely arra hívja a fel a figyelmet, hogy a modern liberális állam nem képes „újratermelni” azokat az értékeket, amelyek a működéséhez szükségesek.

Nem állhat-e elő olyan visszas helyzet, hogy bár alkotmányos szinten elismerjük az emberi méltóságot és annak védelmének fontosságát, az alapjog konkrét tartalmának meghatározása nélkül nem tudjuk, hogy vajon ezek az értékek megalapozhatók-e pusztán a liberális alkotmányosság keretei között. E kérdés megválaszolásához – a jog keretein túlmutató elemzésben – vizsgáljuk az emberi méltóság értelmezési lehetőségeit, majd ezt az értelmezést összevetjük a magyar Alaptörvény, különösen a Nemzeti hitvallás értékkatalógusának rendszerével. Meglátásunk szerint az Alaptörvény ezzel a sajátos méltóságfelfogással a Böckenförde-paradoxonra ad választ, egyúttal keretet biztosítva az alternatív alkotmányos antropológiai nézetek számára is.

EMBERI MÉLTÓSÁG, SZABADSÁG, ÁLLAM

Az emberi méltóság fogalmának tartalmi elemzése túllép a szigorúan vett jogi kereteken, hiszen e fogalom jelentéstartománya eszmetörténetileg és politikailag egyaránt összetett. Sólyom László már idézett párhuzamos indoklásában ugyan kísérletet tett a méltóság és az élethez való jog összekapcsolására kantiánus logikai keretben, azonban nem bontotta ki annak tényleges tartalmát, fogalmi elemzéssel pusztán csak az emberi méltóság oszthatatlansága és elidegeníthetlensége mellett érvelt.⁶ E tanulmány célja részben a méltóságfogalom eszmetörténeti gyökereinek

⁵ 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos indoklása.

⁶ Az Alkotmánybíróság természetesen nem csak ebben a döntésében foglalkozott az emberi méltósággal. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat – az úgynevezett első abortuszhatározat – rögzítette, hogy a méltóság olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan minőség, amely az emberi élettel eleve együtt jár. A második abortuszhatározat [48/1998. (XI. 23.) AB határozat] szerint az élethez és az emberi méltósághoz való jog az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élén helyezkedik el. Az 56/1994. (XI. 10.) AB határozat a magánélet szabadságához való jogot az egyén autonómiájának védelmére szolgáló jogként értelmezte, amely az emberi méltóságból ered. A 37/2011. (V. 10.) AB határozat alapján az emberi méltóság „az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének” tényleges alapjaként „a legfőbb alkotmányos vezérlő elv”. A 19/2019. (VI. 18.) AB határozat szerint az emberi méltóság áll az Alaptörvény értékrendjének középpontjában. A közös uniós hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülésének és az emberi méltóságból következő önazonossághoz való jognak a viszonyát is vizsgálta a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.

bemutatása annak érdekében, hogy értelmezési lehetőségeit alkotmányjogi kontextusban vizsgálhassuk.

A fogalomtörténeti megközelítés segítségével feltárható, hogy az emberi méltóság különböző értelmezései miként illeszkednek a modern állami keretekbe, illetve hogy milyen válaszokat adhatnak a Böckenförde-paradoxon által felvetett kihívásokra. Kiemelt figyelmet fordítunk arra, hogy a méltóság jogi diskurzusának hazai vonatkozásai miként helyezhetők el az európai és globális jogfejlődés szövetében.

Az emberi méltóság rövid eszmetörténete

Az emberi méltóság az európai eszmetörténet egyik alapfogalma, amelynek gyökerei a klasszikus görög–római gondolkodásig nyúlnak vissza.⁷ Cicero *De Officiis* című művében fogalmazta meg azt a gondolatot, miszerint minden embernek van méltósága, mivel képes az értelem használatára.⁸ Ez a megközelítés szakít a római jogi hagyománnyal annyiban, hogy az a méltóságot életkorhoz, társadalmi státuszhoz vagy érdemhez kötötte.⁹

Miközben Cicero az ember méltóságát a világ rendjében elfoglalt helyéből vezeti le, addig a keresztény emberi méltóság gondolata összeolvad az ember istenképmás mivoltának gondolatával. Eszerint a teremtéskor kapott méltóságot a bűnbeeséssel elvesztette, és Krisztus megváltó áldozatával kapta vissza. A római katolikus mise áldozási imájának részeként ma is elhangzó szövegrész, a *Deus, qui humanae substantiae dignitatem mirabiliter condidisti* (Isten, ki az emberi természet méltóságát csodálatos módon alkottad) erre utal, és nagy valószínűséggel I. (Nagy) Leó pápa (440–461) idejéből származik.¹⁰ A középkorra tehát a méltóság fogalma teológiai diskurzus részeként kristályosodott, míg az újkor hajnalán a humanizmus adott neki új jelentéstartalmat. Pico della Mirandola *Az ember méltóságáról* című művében az ember autonóm önformáló képességére helyezte a hangsúlyt, amelyben az individuum fokozatos fejlődés révén maga alakíthatja saját létét.¹¹ Ez az értelmezés már a modern antropológiai szemlélet előfutára volt, amely később a felvilágosodás gondolkodóinál is megjelent.

⁷ Mindenekelőtt azokat a szerzőket emeljük ki, akik a jogi diskurzusban is a legtöbbször fordulnak elő, például BALÁZS 2005; ZAKARIÁS 2017.

⁸ CICERO 1885: 30

⁹ BARCSI 2011: 32

¹⁰ PÖSCHL–KONDYLIS 2002: 644–645.

¹¹ Mirandolánál az ember önformálásának célja a természet rendjéből kiolvasható. A vegetáló ember a növényekhez lesz hasonlatos, míg az értelmét pallérozó ember angyali, sőt istenfiúi státuszt is elérhet. A természeti létezők ezen hierarchiája segít meghatározni, hogy egy önformáló cselekvés a jó irányba történő lépés-e, vagy sem. Ezzel szemben Rousseau-nál nincs ilyen teleologikus természeti

Jean-Jacques Rousseau továbbfejlesztette ezt a felfogást, de egyben eltávolodott Mirandola teleologikus szemléletétől.¹² Míg Mirandola szerint az ember méltósága előre meghatározott rendben érvényesül, Rousseau elvetette a külső normák szerepét, és azt állította, hogy az ember önformálása nem irányulhat előre meghatározott cél felé. Ez a különbségtétel kijelöli az emberi méltóság értelmezési lehetőségeinek két fő pólusát: a külső normák által meghatározott, illetve az önálló választásokra épülő autonóm koncepciót.

A későbbi korok diskurzusából még két szerző, Immanuel Kant és Jean-Paul Sartre munkásságát érdemes kiemelni, hiszen ők további jelentésárnyalatokkal gazdagították az emberi méltóság felfogását. Kant szerint a méltóság az emberi autonómia és az erkölcsi törvényalkotás képességéből fakad. A kategorikus imperatívusz második formulája szerint az embert mindig célnak, sohasem pusztán eszköznek kell tekinteni.¹³ Ez a megközelítés a méltóságot az emberi értelem univerzalitásából vezeti le, miközben az egyéni autonómia elsődlegességét is fenntartja.¹⁴ Sartre egzisztencialista perspektívája pedig más megközelítéssel élve utasítja el radikálisan a méltóság külső normákra alapozott értelmezését. Szerinte az ember létezése megelőzi lényegét, azaz minden egyén maga alakítja ki saját értékrendjét és önazonosságát.¹⁵ E megközelítés szerint a méltóság nem valamely veleszületett minőség vagy normatív rend része, hanem az emberi szabadság és választás következménye. Sartre így végső soron az emberi méltóságot a radikális önmeghatározás perspektívájába helyezi, amelyben az egyén felelős saját létértelmezéséért.

Az emberi méltóság fogalomtörténeti fejlődése rávilágít arra, hogy e fogalom értelmezési tartománya széles skálán mozog a természetjogi és az egzisztencialista koncepciók között. A 20. században meghatározó fordulatot jelentett Max Scheler német filozófus megállapítása, aki egyszerre beszél a személy értékéről (*Wert*) és méltóságáról (*Würde*), és aki szerint Kant észalapú antropológiával összekapcsolt formális etikája szükségszerűen a cselekvő konkrét személy háttérbe szorulásához vezet. Vagyis a kanti etika sem a konkrét személy egyéni méltóságát, sem egyéni autonómiáját nem tudja sem megmagyarázni, sem elméletileg megalapozni.¹⁶ Scheler felvetése nagyon fontos természetjogi irányú fordulat kezdetét jelenti az emberi méltóságról szóló 20. századi gondolkodásban, amely

rend. A morális jó, amely elsősorban a társas együttélés körülményei között jön létre, szintén emberi alkotás, amely tetszés szerint megváltoztatható. PICO DELLA MIRANDOLA 1984: 214–216.

¹² ROUSSEAU 1978.

¹³ TAKÁCS 2021: 438.

¹⁴ KANT 1998: 62.

¹⁵ SARTRE 1991: 33.

¹⁶ SCHELER 1966: 372, 489.

fordulatot felgyorsította az emberi méltóság tiszteletben tartásának ellentétéként működő 20. századi totalitárius rendszerekkel kapcsolatos történeti tapasztalat. A természetjogi megközelítés újjáéledése mind a háború utáni német törvényalkotásban, mind nemzetközi szinten az Egyesült Nemzetek Alapokmányának preambulumban tetten érhető.¹⁷ Ugyanakkor a fogalom konkrét tartalmával kapcsolatos elképzelések továbbra is rendkívül széttartók. Míg Karl Barth, a 20. század egyik meghatározó református teológusa „Isten dicsőségének az emberekre eső fényének visszaverődését” látja abban,¹⁸ addig Albert Camus francia filozófus az élet objektív értelmetlenségére adott aktivista válaszkísérletként tekint arra.¹⁹

Az alkotmányjogi diskurzusban mindez kettős kihívást jelent: szükség van olyan általánosan alkalmazható meghatározásra, amely biztosítja az emberi méltóság védelmét, ez azonban elkerülhetetlenül értékvállalásokat csempész az alkotmányos normaszövegbe.

A szabadság és az emberi méltóság kapcsolata

A történeti elemzés szerint az emberi méltóság értelmezése folyamatosan bővült az eszmetörténeti fejlemények révén. Az elemzésből az is kiderül, hogy az emberi méltóság szorosan összefügg a szabadság fogalmával: az ember önformáló képessége szabadságában gyökerezik. Kérdés, hogy ez a szabadság mennyiben függ külső vagy belső normáktól. Ez a kérdés részben már Arisztotelészt is foglalkoztatta, aki szembeszállt azzal a szókratészi nézettel, hogy senki nem követ el rosszat készakarva, vagyis etikai szempontból nem vetette el a szabad akarat létezését, azonban nem dolgozott ki ezzel kapcsolatban végigvezetett gondolatmenetet.²⁰ A probléma maga ugyanakkor a hellenisztikus filozófia, azon belül is a sztoicizmus egyik sarkalatos kérdését jelentette, mivel a világ determinisztikus működése és az erkölcsi felelősség meglétének összeegyeztethetősége volt a tét. Az egyetemes törvényekkel összhangban lévő cselekedet etikai értékét az adta meg, hogy a determinisztikus külső tényezők mellett a cselekvő belső elhatározását is e cselekedet részének tekintették,²¹ amely gondolatmenet sok ponton kapcsolódott később a keresztény, illetve a kanti etikához is. A reneszánszban Mirandola a szabadságot külső normákhoz kötötte, Kant az egyetemes emberi ész tette meg belső normává, míg Rousseau és Sartre az autonómiát éppen a

¹⁷ PÖSCHL-KONDYLIS 2002: 676–677.

¹⁸ BARTH 1957: 789.

¹⁹ CAMUS 1962: 107.

²⁰ ROSS 2001: 272.

²¹ LONG 1998: 214–215, 264.

külső előírások elvetésében látta. A szabadság értelmezése azonban nem érhető meg a középkori keresztény szabadságfelfogás vizsgálata nélkül, amely egyszerre jelent történeti előzményt és viszonyítási pontot.²²

A keresztény gondolkodás Platón eszmeelméletéből merített választ a szabadság problémájára. Platón szerint a *Démiurgosz* (Δημιουργός) az ideák mintájára (παράδειγμα) teremtette a világot,²³ a keresztények pedig ezt úgy értelmezték, hogy az ideák Isten elméjében léteznek, és meghatározzák az emberi természetet.²⁴ Az ember szabadnak tekinthető abban az értelemben, hogy dönthet, közeledik-e az ideális állapothoz, ám az ideához való közeledés egyben morálisan jó döntést is jelent. Ez az elmélet ellentmondást vet fel: ha minden létező a jó felé törekszik, akkor az ember szabadsága az értelem segítségével felismert jó követésére korlátozódik. Ebből fakad a kérdés, hogy az akarat valóban szabad-e, ha a jó felismerése külső norma által meghatározott. A reformáció eleve elrendelés tana végső soron éppen e dilemma feloldására tett kísérletet. A jezsuita Luis de Molina a katolikus álláspontot képviselve dolgozta ki a molinizmust, amely szerint az isteni idea csupán egy tényező az ember döntései között, de nem determinálja azokat.²⁵ Az emberi akarat így belső indíttatásból képes egyenrangú opciók között választani.

A molinizmus megalapozta azt a szabadságfelfogást, amelyet ma a libertárius szabad akarral azonosítunk. Eszerint a valódi szabadság feltétele, hogy az egyén belső indíttatásból, külső meghatározottság nélkül hozhasson döntéseket. Ezzel szemben áll a kompatibilista felfogás, amely szerint a szabadság összeegyeztethető egy külső normához igazodó cselekvéssel, legyen az a természetjog vagy az egyetemes ész törvénye.²⁶

Mindezek fényében azt is könnyű belátni, hogy fogalompárral van dolgunk. A Mirandola- és Kant-féle emberiméltóság-fogalomhoz kompatibilista szabadság-felfogás párosul, míg a Rousseau- és Sartre-féle felfogás inkább a libertárius szabadakarat-fogalommal jár együtt. Ezt azért fontos kiemelni, mert a libertárius szabadakarat-fogalom megjelenése az, ami az egyén és a közösség olyan viszonyának értelmezését tette lehetővé, amely megágyazott a modern értéksemleges állam és alkotmány koncepciójának.

²² Az elemzés következő két alfejezetét más logikában, de szintén tárgyalja Schmal Dániel a modern énfogalom születését vizsgáló nagydoktori értekezésében: SCHMAL 2021.

²³ Erről lásd ZEYL–SATTLER 2022.

²⁴ SCHMAL 2021: 28–29.

²⁵ FISCHER 2008: 21.

²⁶ O’CONNOR–FRANKLIN 2022.

*Emberi méltóság és modern közösség,
útban az értéksemleges állam felé*

Az emberi méltóság fogalmának korábban tárgyalt, reneszánszsal kezdődő, felvilágosodás kori átalakulása és a szabadság libertárius fogalmának megjelenése alapvető hatással volt a modern közösség- és államszervezési elvekre is. E kettség tette lehetővé az úgynevezett funkcionális differenciálódás kialakulását, amely a közösséghez való viszony új formáját teremtette meg: az egyes emberi szerepek mellérendeltségét és az egyén szabadságát ezek között a szerepek között választás formájában.²⁷

A felvilágosodással az emberi méltóság jelentése elmozdult a külső normák által meghatározott szemlélettől egy autonóm, önalakító perspektíva felé. Ezzel összefüggésben a felvilágosodás előtti társadalmak közösségi struktúrájában az emberi szerepek hierarchikus módon szerveződtek, a modern állam ezzel szemben az egyéni döntéshozatal primátusát hangsúlyozta. Ezt a német Georg Simmel úgy írja le mint a funkcionális differenciálódás folyamatát, amely az élet különböző területeit (munka, közélet, magánélet) autonóm rendszerekké alakítja.²⁸ Ezzel megszűnt a közösség egyetlen, átfogó keretként való értelmezése, és létrejött a mellérendelt szférák sokasága. A libertárius szabadságfelfogás ebben a folyamatban kulcsszerepet játszott, hiszen annak megjelenése tette lehetővé a hierarchizált közösségi struktúrák lecserélését az egyéni döntésen alapuló, egymás mellett paralel létező közösségi struktúrákra.²⁹

A modern állam intézményes rendje ezt az elvet ültette át jogi formába az értéksemleges alkotmány révén. Az állam immár nem meghatározott közösségi vagy erkölcsi cél megvalósítására törekszik, hanem olyan intézményi kereteket biztosít, amelyekben az egyének saját értékeik szerint határozhatják meg életüket.³⁰ E folyamat alapja az az emberi méltóságfogalom, amely nem ismer el külső mintát, hanem az önalakítás aktusában és a mellérendelt szerepek közötti

²⁷ MACINTYRE 1999: 274.

²⁸ SIMMEL 2009: 116.

²⁹ STICHWEH 2013: 52–53.

³⁰ A 20. század elejének jogtudományi munkái az alkotmányra mint a kormányzat keretére tekintettek, amely az állam formáját, hatalmát és az állampolgárok jogait határozza meg, vö. BRYCE 1905: vii. Hasonlóan tesz a kortárs szakirodalom is, amely az alkotmányok alapvető funkciójának az állam és a kormányzati intézmények létrehozását, a közhatalom legitimálását, illetve (az állampolgárok önkénnyel szembeni védelme érdekében) korlátozását tekinti, vö. HORSLEY 2021: 102; MCILWAIN 1947: 1–3. szerint a modern és a hagyományos, modernitás előtti alkotmányfogalom között az a különbség, hogy míg az előbbi a formális szempontokat hangsúlyozza (az alkotmány a közösség írott, a közhatalmat konstituáló dokumentuma), addig az utóbbi szerint az alkotmány a jóra irányuló szubsztantív elvek és az ezeket megjelenítő intézmények, törvények és szokások összessége.

választásban nyilvánul meg. Ez a struktúra egyúttal lehetővé tette az autonóm társadalmi alrendszer kialakulását, amelyekben az egyének különböző funkciók között kell eligazodnia. A modern állam politikai és jogi rendszere nem csupán az egyéni szabadságot biztosítja, hanem az eltérő értékrendszerek közötti semleges koordinációt is ellátja.³¹ Ennek köszönhetően a modern alkotmányos rend szakított azzal a felfogással, hogy az államnak meghatározott erkölcsi vagy vallási normarendszert kellene érvényre juttatnia.

A MODERN ÁLLAM ELLENTMONDÁSOS SÁGA ÉS A MAGYAR ALKOTMÁNYOS MEGOLDÁS

Az emberi méltóság és a szabadság viszonyának fenti vázlatos áttekintéséből, illetve az ezek alapján felszülő paradigma–önmeghatározás kettősségből (a belső akarat meghatározottsága vagy külsővel szembeni indifferenciája) eljutunk jelen írás gondolati ívének következő pontjához, a Böckenförde-paradoxonhoz. Így érdemes röviden felidézni Böckenförde vonatkozó megállapításait abból a szempontból, hogy ehelyütt miért releváns ez a probléma.

A Böckenförde-paradoxon

A német alkotmánytudós Ernst-Wolfgang Böckenförde *Az állam keletkezése mint a szekularizáció folyamata* című előadásában fogalmazta meg a róla elnevezett ellentmondást.³² Ebben Böckenförde a modern állam kialakulásának államelméleti és eszmetörténeti bemutatását adja. Böckenförde szerint a jelenkori államot jellemző „fundamentális politikai rendproblémákat” ebből a történeti magyarázati keretből szemlélve lehet megérteni.³³ Ennek a folyamatnak a lényege, hogy a politikai rend vallási meghatározottságának helyébe az állam „világian elgondolt (>>politikai<<) célkitűzése és legitimációja” lép.³⁴

Az első szakaszt az investitúraharc jelentette, amely a *res publica christiana* egységét elkezdte felbomlasztani: ekkor indult meg az egyház és az állam, a lelki és a világi szétválasztása, miután a császári uralmi igények a politikum szféráját „önálló, önmagában álló területté alakítják”.³⁵ A következő szakaszt a vallásháborúk,

³¹ RAWLS 1985: 225.

³² Az alábbiakban az idézett szöveghelyek forrása: PÁLFY–JANCSÓ 2020.

³³ PÁLFY–JANCSÓ 2020: 35.

³⁴ PÁLFY–JANCSÓ 2020: 35.

³⁵ PÁLFY–JANCSÓ 2020: 38.

illetve azok lezárása jelentette „a magát tisztán világian és politikailag felépítő és legitimáló állammal”.³⁶ Végül a felvilágosodás és a 18. század végének polgári forradalmi teremtették meg az államnak azt a konstrukcióját, amely szerint az állam „az egyes ember természetes és állam előtti jogainak és szabadságának biztosítására jött létre”.³⁷ Vagyis – s az emberi méltóság szempontjából ez nem mellékes megállapítás – az állam létjogosultságát és alapját „a szabad, önmagát meghatározó egyes személyiség, az individuum” jelenti.³⁸

Böckenförde számára a szekularizáció eredményeként felfogott modern állammal kapcsolatban felmerülő legfontosabb kérdés az, hogy mi képezheti azt a „homogenitást szavatoló erőt és a szabadság belső szabályozó erőit”, amelyekre az államnak szüksége van, de amelyet egyúttal a vallás – a szekularizáció okán – már nem tud többé mint a politikai rendet szavatoló kötőerő biztosítani.³⁹ Tehát a szekularisan elgondolt állam létezhet-e az állam alapját biztosító egyesítő, összetartó kötés nélkül, „egyedül az egyes ember szabadságának biztosításából”?⁴⁰ Mindez elvezet a paradoxonhoz: „a szabadelvű, szekularizált állam olyan előfeltételekből él, amelyeket ő maga sem tud garantálni.”⁴¹

³⁶ PÁLFY-JANCSÓ 2020: 40.

³⁷ PÁLFY-JANCSÓ 2020: 43.

³⁸ PÁLFY-JANCSÓ 2020: 43.

³⁹ PÁLFY-JANCSÓ 2020: 46. Böckenförde a homogén államot nem népi/etnikai (*völkisch*) értelemben érti, hanem a konkrét államról szóló pozitív politikai felfogás, egyfajta „demokratikus étosz” megalként. A jogtudós egy interjúban úgy fogalmazott, hogy „[a] relatív homogenitás fogalma alatt egy közös elképzelést értem azzal kapcsolatban, hogy hogyan akarunk együtt élni”, lásd RATH 2009. Ezt a „demokratikus étoszt” Böckenförde úgy írja le mint „az ember bizonyos fajta viselkedésformáit, amelyek magukban foglalják a rend eszméjét és a demokrácia alapelveit, és a gyakorlatban meg is valósítják azokat”. Böckenförde számára ezek közé tartozik „a másik politikai véleményének tiszteletben tartása”, „az érvelés és a kompromisszumok iránti fogadókészség”, „a többségi döntések iránti lojalitás”, illetve „a demokratikus játékszabályok feltétlen tiszteletben tartása”, vö. BÖCKENFÖRDE 1992.

⁴⁰ BÖCKENFÖRDE 1992.

⁴¹ BÖCKENFÖRDE 1992: 47. Stephan Harbarth, a német szövetségi alkotmánybíróság elnöke szerint Böckenförde mondata 13 szóban foglal össze minden nagy kérdést, amely a demokratikus jogállammal kapcsolatban feltehető. Harbarth szerint az államot végső soron nem az intézményei, hanem a polgárai tartják fenn, akik nem csupán magukért felelnek, hanem az állam által alkotott közösség iránti felelősségüket is érzékelik. Ez sokkal többet feltételez annál, mint hogy az alapjogaikra hivatkozva csupán annyit várjanak el, hogy az állam, amennyire lehet, „hagyja békén” őket. Az alapprobléma viszont éppen abban rejlik, hogy ez a „sokkal több” az államhatalom eszközeivel nem kikényszeríthető, éppen ezért teljesülésének minimális alapfeltétele, hogy a népesség bizonyos alapvető módon közösséget érezzen az állam által létesített közösségi formával, amelyben él, lásd HARBARTH 2022: 1–3. Hasonló felvetéssel él LARMORE 1990: 340–341, aki szerint a liberalizmus egyszerre akarja a jóra vonatkozó morális elvek révén korlátozni a kormányzatot, miközben azt is feltételezi, hogy az egyéneknek – észszerű lények lévén – saját, sokszor egymással ellentétes elképzelései vannak arról, mi a jó. A szakirodalomban a paradoxonnak egy olyan értelmezése is megjelenik, miszerint az egyfelől tartalmazza a köz és a magán alapvető elválasztását, míg másfelől az egyének és az állam közötti

*Az értékek alkotmányba foglalása,
a magyar Alaptörvény újszerűsége*

Az előzőkből látszik, hogy miért merül fel az emberi méltóság problémahorizontján a Böckenförde-paradoxon. Annak ugyanis központi mozzanata egy antropológiai kérdéskör, az önmagát formálni képes, szabad individuum s az ezen alapuló, az ehhez a fogalomhoz hézagmentesen illeszkedő, az ember autonómiáját és méltóságát tiszteletben tartó értéksemleges modern állam egymáshoz való viszonya. Csakhogy Böckenförde egyúttal arra is rámutat, hogy az emberi méltóság mint fő rendezőelv veszélybe kerül, miután az érvényesüléséhez szükséges feltételeket az állam nem tudja garantálni. Ez azért lényeges, mert a modern alkotmányosság alapvető elgondolását állítja kihívás elé. A modern alkotmányos felfogás gyökerét az emberi méltóság sérthetlensége jelenti, ugyanakkor – követve Böckenförde gondolatmenetét – az állami működés nem képes ezt a feltétlen értéket megvédeni. Így az az alkotmányjogi kérdés merül fel, hogy az alkotmányosság keretei között miként lehet az összetartást, az integrációt, Böckenförde szavai szerint a „homogenitást” szavatoló feltételeket, kötőerőt megteremteni, amelyek az egyes emberek méltóságából fakadó szabadságot hivatottak lehetővé tenni.

Ezt a problémát egyik tanulmányában Takács Albert is érintette. Ő onnan közelítette meg a kérdést, hogy az identifikációs normák – idetartoznak az értékek is – beemelése az alkotmányba erősíti a legitimitást. Azonban míg az értékek érvényességük szerint szubjektívek, addig a jogszabályok objektívek, így az értékek jogszabályi (különösen alkotmányos szinten való normatív) rögzítése kihívást jelenthet e két különböző érvényesség összeegyeztetésére még akkor is, ha egyébként mindez növeli a jogszabályok alkalmazkodóképességét és rugalmasságát. Emellett azzal is számolni kell, hogy az alkotmányba emelt értékek egymáshoz való viszonya ne feszítse szét az alkotmány belső struktúráját és logikai rendszerét.⁴² Magyarán: a kötőerő mint a modern állam előfeltétele megteremtésének alkotmányjogi ára van. Ez olyan politikai és jogi természetű kihívás, amelyet ha végérvényesen nem is lehet megoldani, az ezzel való foglalkozás már önmagában a Böckenförde-paradoxon ellentmondásainak enyhítését hordozhatja magában.

Erre való törekvsként lehet felfogni a magyar Alaptörvényt is.⁴³ Ugyanis a 2011-ben elfogadott magyar alkotmányos dokumentum olyan újfajta minőséget

azonosulást teszi meg a szekuláris állam fennmaradásának feltételévé, vö. STEIN 2018. Böckenförde tételének megoldására tett kísérletként is felfogható HABERMAS 1996 alapján az úgynevezett alkotmányos patriotizmus, vö. MÜLLER 2007. A másodlagos irodalom megállapításai szerint továbbá az oktatási és kulturális intézmények, a média és a politikai vezetői réteg is fontos szerephez juthat az értékek és a morális mércék közvetítésében, vö. POLKE 2018; MÜLLER 2018.

⁴² TAKÁCS 1991: 55–61.

⁴³ Az alábbiak bővebb taglalását lásd ORBÁN 2022.

hozott létre a nyugati alkotmányok között, amely minőség újszerűsége, rendhagyó volta az értéktételezések katalógizálásával függ össze. Nem arról van szó, hogy a modern alkotmányok ne rögzítenének értékeket.⁴⁴ Ehhez elég csak fellapozni a hazai alkotmányjogi tankönyvek bevezető, alapfogalmakat tisztázó fejezeteit, és látni fogjuk, hogy az alkotmányok nemcsak az egyének jogainak és az állam működésének alapszabályait rögzítik, hanem azt is tükrözik, hogy milyen elvek és értékek mentén rendezi be magát a közösség.⁴⁵ Emellett a kortárs alkotmányos felfogás számára az emberi jogok, a népszuverenitás, a demokrácia, a hatalom-megosztás és a jogállam az alkotmányosság alapvető elvét és értékét jelenti, s ezek hiányában az ország berendezkedése nem is tekinthető alkotmányosnak.⁴⁶

Azonban az ilyen értékek az alkotmányosság alapvető, konszenzusos fogalmi elemeit jelentik, így tehát eggyel tovább kell lépnünk akkor, amikor meghatározott értékek alkotmányban való rögzítéséről gondolkodunk. Ezen a ponton viszont beleütközünk az értéksemlegeség kontra értéktelítettség problémájába.⁴⁷ A közjogtudományi gondolkodás intézményekre és eljárásokra összpontosító, procedurális irányzata szerint az alkotmányoknak – a modern társadalmak pluralitását elfogadva – semlegesnek kell maradniuk a jóra vonatkozó elképzelések és eszmék tekintetében.⁴⁸ Az értéksemleges tradíció szerint így az alkotmány nem több, mint a jogforrási hierarchia csúcsán álló jogi dokumentum, s mint ilyen alapvetően formális jogi funkcióval rendelkezik a közhatalom szabályozására nézve.

A másik meghatározó felfogás ezzel szemben azt állítja, hogy a jogszabályok többletfeladatot is ellátnak meghatározott adott etikai rendszerek közvetítése révén, s ennyiben az alkotmányoknak jogon túli funkcióik is vannak. E szubsztantív tradíció (vagy más megfogalmazásban a „közjó-alkotmányosság”) képviselői szerint ezek az elvek hozzájárulnak a közjóhoz, ezért a közhatalmi intézményeknek alapvető feladata ezen etikai elképzelések előmozdítása.⁴⁹ Az értékek alkotmányban való rögzítésének esetéhez sorolható például az államvallást alkotmányos

⁴⁴ Az alkotmányi értékek természetéről és főbb jellemzőiről lásd ÁDÁM 2010: 115–118.

⁴⁵ TRÓCSÁNYI 2015: 32.

⁴⁶ HEDLING 2011; SCHWEITZER 2018: 21–22; TAKÁCS 2007: 29–31; TRÓCSÁNYI 2015: 70–86.

⁴⁷ JACOBSON 2012; TRIBL 2022: 223–224; WALUCHOW–KYRITSIS 2023. Az alkotmányok érték-elméleti vonatkozásaihoz lásd SZIGETI 2010.

⁴⁸ KYMLICKA 1989: 883; PATTEN 2012; RAWLS 1971; WECHSLER 1959; WEST 1990: 641.

⁴⁹ VERMEULE 2022. A *common good constitutionalism* kérdését átfogóan vizsgáló íráshoz lásd CASEY 2024. Magyarul lásd még KIRÁLY 2011: 65–66. Az értéktelítettség nemcsak az alkotmányos normaszövegre, hanem magára az alkotmányértelmezés módjára is vonatkozhat. A szubsztantív értelmezés iskolája szerint a jog mellett gazdasági, hasznossági, erkölcsi és természetjogi szempontok is érvényesíthetők az alkotmányértelmezésben, vö. FRÖHLICH 2019: [31]. Ha az alkotmányt a közösség viszonyait – beleértve annak értéktételezéseit – védő és stabilan rendező dokumentumként fogjuk fel, akkor e feladat ellátásához az alkotmánynak kellő rugalmassággal is kell rendelkeznie. Hiszen a jogrendszer stabilitása a változó körülményekhez való alkalmazkodóképességgel biztosítható,

szinten kodifikáló észak-európai országok egy csoportja (míg a francia *laïcité* szekuláris modellje ennek ellenpéldájaként említhető),⁵⁰ de az alkotmány-preambulumok tekintetében azt is meg lehet állapítani, hogy az európai rendszer-váltó országok bevezetői gyakran értéktelítettek, és így funkciójuk is több, mint a nyugat-európai szövegeké.⁵¹

Mindazonáltal a magyar Alaptörvény mind az értékmentességet hangsúlyozó procedurális, mind az alkotmányok értékközvetítő szerepét elfogadó szubsztantív megközelítéshez képest újfajta felfogást jelenít meg. Ez a minőségbeli egyediség abban áll, hogy az Alaptörvény nem eseti jelleggel, hanem következetesen és koherensen közvetít értékvállalásokat. Ráadásul az értéktételezések megjelennek többek közt az alkotmányos történelemfelfogásban is. Az Alaptörvény a történeti alkotmányt nemcsak szimbolikus térbe helyezi, de annak az R) cikk (3) bekezdése alapján normatív státusza is van a jogalkalmazás során. A magyar rendelkezések ezzel sajátos, a magyar alkotmányos intézmények történeti előzményeit és a hatályos írott közjogi szabályok együttes figyelembevételét körvonalazó alkotmányértelmezési módszert jelenítenek meg.⁵²

További pontként említhetők a közösségfelfogás érték kategóriája köré rendezhető alaptörvényi szakaszok. Ilyen például a csak másokkal együtt kibontakozható szabadság (Nemzeti hitvallás), a család, a házasság, a szülői státusz, illetve a gyermekvállalás kiemelt alkotmányos védelme és támogatása [L) cikk], az állami és közösségi feladatok ellátásához, a közösség gyarapodásához való képesség és lehetőség szerinti hozzájárulás [O) cikk, XII. cikk (1)], Magyarország keresztény kultúrájának védelme [R) cikk (4)], az idegen népesség betelepítésének tilalma [XIV. cikk (1)] vagy a politikai és kulturális nemzetfogalom párhuzamos közjogiasítása.⁵³

Az értékelvű közpolitikák közé lehet sorolni a kiegyensúlyozott és felelős költségvetési gazdálkodás elvére vonatkozó rendelkezést [N) cikk] és az ehhez

vö. CSINK–FRÖHLICH 2016: 23. Értéktelített alkotmányként innen érthetők meg a magyar Alaptörvény módosításai is.

⁵⁰ Az állam és az egyház viszonya európai modelljeinek áttekintéséhez lásd SCHANDA 2022. Egy 2012-es alkotmánymódosítás alapján Norvégiában megszűnt az államvallás, az erre vonatkozó rendelkezés helyébe a keresztény és humanista örökségre való utalás lépett. Emellett a kortárs alkotmányjogi diskurzus egyik újonnan felmerülő problémája, hogy ezekben az országokban – az értéktételezések ellenére – az alkotmányos keretekkel szemben kihívásként jelentkeznek az egymással konfliktusba kerülő értékrendszerek versengése, illetve ennek feloldásának kérdése, vö. ZAMBONI 2024.

⁵¹ BERKES–FEKETE 2017: 15.

⁵² Vö. FRÖHLICH 2019: [40]; SZALMA–CSERVÁK 2017; TÉGLÁSI – KUBOVICSNÉ BORBÉLY – VIRÁNYI 2011. Az Alaptörvény egyúttal nyit az olyan „modernizációs” szabályozási tárgykörök felé is, mint például a közpénzügyek vagy a harmadik generációs jogok, vö. KUKORELLI 2014: 148.

⁵³ KUKORELLI 2013: 8–9.

kapcsolódó olyan intézményeket, mint az úgynevezett államadósságfék-szabály és az ennek betartását ellenőrző Költségvetési Tanács. Egyebek mellett kiemelhető még az Alaptörvény által – a közösségfelfogás emberképével összhangban, azzal konzisztens módon közvetített – gazdaságfelfogás is, amelynek alapja az értékteremtő munka és a vállalkozás szabadsága [M) cikk].

Végül a politikai konstitucionalizmus felfogását és a szuverenitás kiemelt értéként való kezelését juttatja kifejezésre, hogy az Alaptörvényt és az alkotmány-módosítást az Alkotmánybíróság csak eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja [24. cikk (5)].⁵⁴ Az Európai Unióval való relációban pedig meglehetősen alaposan és részletezetten rögzíti az E) cikk, hogy a magyar uniós tagság miként érinti az állami szuverenitást: az EU-ban való részvétel nemzetközi szerződés alapján történik; nem szuverenitásátruházásról, hanem egyes hatáskörök közös gyakorlásáról van szó; a közös hatáskörgyakorlás nem lehet ellentétes a nemzeti alkotmánnyal; továbbá kifejtést nyer a szuverenitás „klasszikus” felfogása (terület, népesség, állami berendezkedés).

*Az emberi méltóság mint érték a Nemzeti hitvallásban:
a paradoxon meghaladására tett sajátos kísérlet*

Mint a korábbiakban láttuk, az emberi méltóság fogalomtörténeti fejlődése összefügg az állam azon szerepével, hogy kereteket biztosít az egyéni célok meghatározásához. Ez az elv alkotja az értéksemleges állam és az értéksemleges alkotmányosság alapját, amely az egyének autonómiáját biztosítja különböző értékrendek között. Ugyanakkor az emberi méltóság alkotmányos deklarációja elengedhetetlen az értékpluralizmus biztosítása érdekében. A Böckenförde-paradoxon azonban rámutat arra, hogy a liberális állam önmagában nem képes előállítani azokat az értékeket, amelyek az értékpluralizmus fenntartásához szükségesek. Ezért kérdésessé válik, hogy az emberi méltóság milyen értelmezése fér bele a modern jogrendszer kereteibe.

Ha az emberi méltóságot előre adott erkölcsi rend vagy „paradigmatikus jó” keretében értelmezzük, akkor a liberális állam nem képes reprodukálni annak tartalmát, mivel az meghaladja a jogi normák hatáskörét. Ezzel szemben ha az emberi méltóság mellé a libertárius szabadságfogalmat állítjuk, akkor maga az emberi méltóság kerülhet veszélybe. Ebben az esetben ugyanis nehezen védhető az az állítás, hogy az emberi lényeg elválaszthatatlan az emberi méltóságtól,

⁵⁴ Az Alkotmánybíróság alkotmányos helyét vizsgálja a bírósági aktivizmus/parlamentari aktivizmus, a *counter-majoritarian/supermajority* fogalmak dimenziójában STUMPF 2022.

hiszen nincs olyan egyetemes tartalom, amely ezt biztosíthatná. E problémát egyes alkotmányok a szubsztantív tradícióval kezelik, amely a közjót hangsúlyozza, és amely szerint az állam nemcsak kereteket biztosít, hanem adott etikai rendszereket is közvetít. Ennek célja a társadalmi rend fenntartása és az erkölcsi közösség formálása. A magyar Alaptörvény ezen túlmenően explicit módon olyan értékrendszert közvetít, amelynek középpontjában az emberi méltóság áll.⁵⁵ Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása ezért nemcsak jogi, hanem tartalmi keretet is meghatároz a méltóság fogalmára.

Fontos kérdés, hogy az Alaptörvényben megjelenő emberiméltóság-fogalom milyen szabadságértelmezéssel párosul: kompatibilista, libertárius vagy újszerű megoldást képvisel? Ha valóban új koncepcióról van szó, akkor érdemes vizsgálni, hogyan viszonyul a Böckenförde-paradoxonhoz. Lehetséges-e olyan modell, amely egyszerre biztosítja a szabadságot és az értékek reprodukcióját anélkül, hogy meghatározott etikai rend mellett köteleződne el?

A Nemzeti hitvallás emberi méltósággal kapcsolatos szakasza jól elkülöníthető egységet alkot, amely a „Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság.” kijelentéssel kezdődik, és a kommunista alkotmány el nem ismerésével zárul. Jelen elemzés során két lehetőség áll előttünk: az egyes tételmondatok különálló értékelése vagy a tartalmi egység feltételezése. Az utóbbi mellett szól, hogy a magyar Alaptörvény sajátossága értékrendszerként való működése, így indokolt a hitvallás érték-katalógusának egységes vizsgálata.

A normaszöveg jelen dolgozat fogalomtörténeti megállapításaival összhangban szoros kapcsolatot tételez az emberi méltóság és szabadság között. A szöveg deklarálja, hogy a szabadság másokkal együttműködve bontakozhat ki, és rögzíti azokat a társadalmi tereket – család, nemzet –, amelyek ezen együttműködés alapjai. Ezzel összefüggésben megnevezi az összetartozás elvi pilléreit is: a hűséget, a hitet és a szeretetet, amelyek társadalmi kohéziót teremtenek.⁵⁶

A hitvallás az állam és a polgár közös céljait is rögzíti, amelyeket a közjó szolgálatában határoz meg: a jó élet, a rend, az igazság és a szabadság kiteljesedését. Különösen a jó élet problematikus, mivel annak meghatározása számos szubjektív tényezőtől függ. A szöveg azonban implicit módon univerzális jóélet-fogalmat feltételez, amely alá a különböző életmodellek rendelődnek. Emellett egyértelművé teszi, hogy a szabad élet és a jó élet kiteljesedése közösségi keretek között valósul meg.⁵⁷

⁵⁵ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat.

⁵⁶ A közösségi keretek fontosságának hangsúlyozásával a Nemzeti hitvallás egyúttal azt a felfogást közvetíti, hogy a jogi emberfogalomtól pontosan az emberi méltóság miatt nem lehet elválasztani a közösséget – az emberi méltóság teremt kapcsolatot a közösség tagjai között, vö. BALOGH 2010: 36–37.

⁵⁷ Az Alaptörvény nemcsak az alapjogokat, de a közösség felé fennálló kötelezettségeket is rögzíti, lásd BÓDI–TÉGLÁSI 2018.

A hitvallás továbbá kiszélesíti a közösség fogalmát történeti dimenzióban is. A történeti alkotmány vívmányainak és a Szent Koronának a tisztelete a nemzeti egység és az alkotmányos állami folytonosság biztosítékaként jelenik meg. Ennek megfelelően a nemzeti identitás is alkotmányosan védendő érték. A szöveg ezen túlmenően elutasítja az idegen megszállás alatt végbement alkotmányos változásokat, azok érvényességét nem ismeri el, és kifejezetten deklarálja a történeti jogfolytonosság fenntartását.

A Nemzeti hitvallás emberi méltósággal kapcsolatos szakaszának értelmezése jelentős kihívást jelent az Alaptörvény kommentátorai számára.⁵⁸ Az egyik legelterjedtebb nézet szerint a hitvallás értéktárként funkcionál a közjó megvalósítása érdekében, hasonlóan más szubsztantív alkotmányokhoz. Ez az értelmezés azt feltételezi, hogy az emberi méltóságra és szabadságra vonatkozó állítások természetjogi alapokon nyugszanak, összhangban a kompatibilista szabadság-felfogással, amely a szabadságot az egyéni döntések észszerűségével azonosítja.

A hitvallás azonban a történetiség hangsúlyozásával eltér a hagyományos természetjogi és egyetemes észre alapozott megközelítésektől. A történeti alkotmány normaszövegszintű beemelése arra utal, hogy az emberi méltóság, a szabadság és az erkölcsi rend kérdései nem absztrakt elvekből vezethetők le, hanem a történelmi tapasztalatok, az intézmények és a társadalmi érintkezési formák alakították ki azokat.⁵⁹ Ezek az együttélési formák nem eleve adott, időtlen normák, hanem hosszú történeti fejlődés eredményei, amelyek az idő próbáját kiállták, ezért védelemre érdemesek.

Ez a megközelítés biztosítja a szabadság és az értékek közötti egyensúlyt. Nem minősíti az egyének döntéseit erkölcsi hierarchia szerint, így megőrzi a libertárius szabadságfelfogás előnyeit. Ugyanakkor azzal, hogy a történeti fejlődés során kipróbált értékeket alkotmányos védettséggel ruházta fel, megakadályozza, hogy az állam alapját képező értékek megalapozás nélkül elveszenek – ezáltal választ

⁵⁸ ERDŐS 2020; ZAKARIÁS 2012. Az Alaptörvény hatálybalépését követően mind az alkotmányjogászi szakma, mind az Alkotmánybíróság számára fontossá vált a „közösségi méltóság” dogmatikai és alkotmányos problémaköre egyrészt a Nemzeti hitvallás, másfelől az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése vonatkozásában, ehhez lásd ERDŐS 2022.

⁵⁹ Tágabb összefüggésben a történelem ilyen értelmezéséről ír Láncki András is. Olvasatában a történelemben változó formában, de hasonló tartalommal megjelenő igazságfelfogás a 19. század eszmétörténeti fejleménye. Ez a felfogás egy alapvető ismeretelméleti problémára ad választ, miszerint „csak az ismerhető meg, ami nem változik, viszont a változás állandó”. A Láncki által tárgyalt elvont ismeretelméleti probléma analóg módon viszonyul a jelen tanulmányban tárgyalt természetjogon alapuló méltóság és értéktételezés, valamint az ezzel szemben álló libertárius/értéksemleges méltóság-fogalom dichotómiájához. Láncki olvasatában a történelem mint igazsághordozó újszerűsége abban áll, hogy meghaladja ezt a szembenállást. Ugyanígy haladja meg a (változatlan értékeket feltételező) természetjogot a(z) (folyton változást tételező) értéksemlegességgel a magyar Alaptörvény történetiségre való hivatkozása (LÁNCZI 2023: 102).

ad a Böckenförde-paradoxon kihívására. A történeti tapasztalatok ilyen módon való beemelése az állami rend fenntarthatóságát biztosítja, anélkül, hogy az alkotmány adott morális rendszer előírásait kényszerítené az egyénekre.

További jelentősége ennek a megközelítésnek, hogy az alkotmányos értékeket nem absztrakt metafizikai konstrukciókból – például a természetjogból vagy az egyetemes észből – vezeti le, hanem a történelem konkrét tapasztalataiból. Ezáltal az értékek a hétköznapi élet számára is hozzáférhetővé válnak, és elfogadásuk nem igényel előzetes világnézeti vagy metafizikai elköteleződést. Ha létezik is történeti értelemben paradigmátikus jó, annak tartalma folyamatosan alakul és igazodik a változó körülményekhez, miközben biztosítja a normatív kontinuitás fenntartását. Ebből érthető meg az is, hogy az Alaptörvény sűrű módosításai valójában miért nem tekinthetők úgy mint az eredeti szöveg „korrekciói”. Ehelyett inkább úgy érdemes vizsgálni ezeket mint a történelmi alkotmányban gyökerező közösségi értékvallások modern viszonyokra és aktuális problémákra vonatkoztatott, kodifikált megjelenési formái – amelyek értelemszerűen mindig a modern viszonyok és az aktuális problémák felmerülésénél jelentkeznek.

Megítélésünk szerint az Alaptörvény és a Nemzeti hitvallás emberiméltóság-fogalma egyedülálló választ kínál a Böckenförde-paradoxonra. Az értékek állami védelme nem a modern államra hárul, hanem azokat a történeti fejlődés eredményének tekinti. Az értékek normaszövegbe emelése nem jelent dogmatikus erkölcsi előírást, hanem a modern állam kompatibilista szabadságfelfogásának és értékpluralizmusának olyan biztosítékát nyújtja, amely lehetővé teszi a közösségi keretek megőrzését anélkül, hogy az értékek sokfélesége önmagát számolná fel.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- ÁDÁM Antal (2010): Az alkotmányi értékek értelmezéséről. *Jura*, 16(2), 115–127.
- BALÁZS Zoltán (2005): Emberi méltóság. *Jogelméleti Szemle*, 2005/4. Online: <https://ojs.elte.hu/jesz/issue/view/557/389>
- BALOGH Zsolt (2010): Az emberi méltóság: jogi absztrakció vagy alanyi jog. *Iustum Aequum Salutare*, 6(4), 35–44.
- BARCSI Tamás (2011): Az emberi méltóság filozófiájának alapjai (I.). *Létünk*, 41(4), 31–41.
- BARTH, Karl (1957): *Die Kirchliche Dogmatik*. Zürich: Evangelischer Verlag.
- BERKES Lilla – FEKETE Balázs (2017): Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak? *Közjogi Szemle*, 10(1), 15–25. Online: https://real.mtak.hu/73049/1/berkesfekete_kszi020171_1626.pdf
- BÓDI Stefánia – TÉGLÁSI András (2018): Alapvető kötelességek. In HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Dialóg Campus, 273–288.

- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang (1992): *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BRYCE, James (1905): *Constitutions*. New York: Oxford University Press.
- CAMUS, Albert (1962): *Le mythe de Sisyphe*. Paris: Gallimard.
- CASEY, Conor (2024): Common Good Constitutionalism: An Introduction. *Elgar Concise Encyclopedia of Legal Theory and Philosophy*, 2024. július 2. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.4883529>
- CICERO (1885): *A kötelességekről*. Ford. Csengeri János. Budapest: Franklin-Társulat.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2016): A Haining-elv: Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága. *Iustum Aequum Salutare*, 12(4), 21–32. Online: <https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/431/1/000974668.pdf>
- ERDŐS Csaba (2020): A dogmatikai alkotmányjogtudomány és az alkotmányelmélet metszéspontján: Az emberi méltóság mint a Nemzeti hitvallás eleme. In SZIGETI Péter (szerk.): *Ordo et connexio idearum: Ünnepi tanulmányok Takács Péter 65. születésnapjára*. Budapest–Győr: Gondolat – Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, 296–313.
- ERDŐS Csaba (2022): Közösség: Vázlat az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság közösségi méltóság-koncepcióiról. In ERDŐS Csaba – LÁPOSSY Attila – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter (szerk): *Kukorelli-kommentár*. Budapest: Gondolat, 228–234.
- FISCHER, John Martin (2008): Molinism. In KVANVIG, Jonathan L. (szerk.): *Oxford Studies in Philosophy of Religion*. New York: Oxford University Press, 18–43. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199542659.003.0002>
- FRÖHLICH Johanna (2019): Alkotmányértelmezés. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyertelmezes>
- HABERMAS, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HARBARTH, Stephan (2022): Rechtsstaat in bester Verfassung? Vortrag im Übersee-Club Hamburg. *Übersee-Club*, 2022. szeptember 14. Online: <https://www.ueberseeclub.de/resources/Server/pdf-Dateien/2020-2025/UEberseeclub-Rede-Harbarth.pdf>
- HEDLING, Nora (2011): Principles and Cross-cutting Themes. In BÖCKENFÖRDE, Markus – HEDLING, Nora – WAHIU, Winluck: *A Practical Guide to Constitution Building*. Stockholm: International IDEA, 45–78.
- HORSLEY, Thomas (2021): Constitutional Functions and Institutional Responsibility: A Functional Analysis of the UK Constitution. *Legal Studies*, 42(1), 99–119. Online: <https://doi.org/10.1017/lst.2021.32>
- JACOBSON, Gary Jeffrey (2012): Constitutional Values and Principles. In ROSENFELD, Michel – SAJÓ, András (szerk): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 777–792. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0038>
- KANT, Immanuel (1998). *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*. Ford. Berényi Gábor. Budapest: Klett.
- KIRÁLY Miklós (2011): Közjó és alkotmányozás. *Magyar Szemle*, 20(3–4), 63–72.

- KUKORELLI István (2013): Az Alaptörvény és az Európai Unió. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1(1), 4–11. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/3129/2379>
- KUKORELLI István (2014): *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet: A közjogász almanachja*. Budapest: Méry Ratio.
- KYMLICKA, Will (1989): Liberal Individualism and Liberal Neutrality. *Ethics*, 99(4), 883–905. Online: <https://doi.org/10.1086/293125>
- LÁNCZI András (2023): Arisztokratikus köztársaság szemben a korszellemmel. *Kommentár*, 2023/4, 102–113. Online: <http://www.kommentar.info.hu/uploads/2023/4/1709037257.pdf>
- LARMORE, Charles (1990): Political Liberalism. *Political Theory*, 18(3), 339–360. Online: <https://doi.org/10.1177/0090591790018003001>
- LONG, Anthony A. (1998): *Hellenisztikus filozófia*. Ford. Steiger Kornél. Budapest: Osiris.
- MACINTYRE, Alasdair (1999): *Az erény nyomában*. Ford. Bíróné Kaszás Éva. Budapest: Osiris.
- MCILWAIN, Charles Howard (1947): *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- MÜLLER, Jan-Werner (2007): *Constitutional Patriotism*. Princeton: Princeton University Press.
- MÜLLER, Jan-Werner (2018): What the Dictum Really Meant – and What It Could Mean for Us. *Constellations*, 25(2), 196–206. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12361>
- O’CONNOR, Timothy – FRANKLIN, Christopher (2022): Free Will. *Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive*, 2022. november 3. Online: <https://plato.stanford.edu/archives/win2022/entries/freewill>
- ORBÁN Balázs (2022): Az Alaptörvény mint értéktelített dokumentum. In VARGA Réka – MÁZI András (szerk.): *10 éves az Alaptörvény: „Szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között” – Ünnepi tanulmányok*. Budapest: Magyar Közlöny, 107–117.
- PÁLFY Eszter – JANCsó András (2020): Böckenförde emlékezete – Ernst-Wolfgang Böckenförde: Az állam keletkezése mint a szekularizáció folyamata. *Valóság*, 63(2), 33–51. Online: https://epa.oszk.hu/02900/02924/00085/pdf/EPA02924_valosag_2020_02_033-051.pdf
- PATTEN, Alan (2012): Liberal Neutrality: A Reinterpretation and Defense. *The Journal of Political Philosophy*, 20(3), 249–272. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2011.00406.x>
- PICO DELLA MIRANDOLA, Giovanni (1984): Az ember méltóságáról. In VAJDA Mihály – HERNÁDI Miklós (szerk.): *Reneszánsz etikai antológia*. Ford. Bajcsa András, Julow Viktor, Kardos Tiborné, Kenéz Győző, Lontay László, Tamás Gáspár Miklós. Budapest: Gondolat, 212–244.
- POLKE, Christian (2018): Böckenförde’s Dictum and the Problem of „Value Fundamentalism”. *Oxford Journal of Law and Religion*, 7(1), 109–123. Online: <https://doi.org/10.1093/ojlr/rwy005>
- PÖSCHL, Viktor – KONDYLIS, Panajotis (2002): Würde. In BRUNNER, Otto – CONZE, Werner – KOSELLECK, Reinhart (szerk.): *Geschichtliche Grundbegriffe Band 7: Verw–Z*. Stuttgart: Klett-Cotta, 637–677
- RATH, Christian (2009): „Freiheit ist ansteckend”: Verfassungsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde über den moralischen Zusammenhalt im modernen Staat. *Tages Anzeiger*, 2009. szeptember 23. Online: <https://taz.de/!576006/>
- RAWLS, John (1971): *The Theory of Justice*. Cambridge, MA – London: The Belknap Press of Harvard University Press.

- RAWLS, John (1985): Justice as Fairness: Political not Metaphysical. *Philosophy and Public Affairs*, 14(3), 223–251.
- ROSS, David (2001): *Arisztotelész*. Ford. Steiger Kornél. Budapest: Osiris.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1978): Értekezés az emberek közötti egyenlőtlenség eredetéről. In ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Értekezések és filozófiai levelek*. Ford. Kis János. Budapest: Helikon, 59–200.
- SARTRE, Jean-Paul (1991): *Exisztencializmus*. Ford. Csatlós János. Budapest: Hatágú Síp Alapítvány.
- SCHANDA Balázs (2022): Állami egyházjogi modellek Európában: Konvergencia és különbözőségek. In SCHANDA Balázs: *Keresztény kultúra – Állam és egyház – Vallásszabadság: Tanulmányok a vallásszabadság és az állami egyházjog köréből*. Budapest: Pázmány Press, 25–33.
- SCHELER, Max (1966): *Der Formalismus in der Ethik und die materielle Wertethik: Neuer Versuch der Grundlegung eines ethischen Personalismus*. Bern–München: Francke.
- SCHMAL Dániel (2021): *Reflexió és modernitás: A modern én születése a kora újkorban*. MTA doktori disszertáció. Online: https://real-d.mtak.hu/1366/7/dc_1816_20_doktori_mu.pdf
- SCHWEITZER Gábor (2018): Fogalmi bevezetés: alkotmányjog – Alkotmány, alkotmányozás. In HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest: Dialóg Campus, 13–23.
- SIMMEL, Georg (2009): *A társadalmi differenciálódásról*. Ford. Weiss János. Budapest: Gondolat.
- STEIN, Tine (2018): The Böckenförde Dictum: On the Topicality of a Liberal Formula. *Oxford Journal of Law and Religion*, 7(1), 97–108. Online: <https://doi.org/10.1093/ojlr/rwy004>
- STICHWEH, Rudolf (2013): The History and Systematics of Functional Differentiation in Sociology. In ALBERT, Mathias – BUZAN, Barry – ZÜRN, Michael (szerk.): *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 50–70. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139856041.005>
- STUMPF István (2022): Az Alkotmánybíróság a régi és az új alkotmányos erőtérben. In ZAKARIÁS Kinga (szerk.): *Az alkotmánybírósági törvény kommentárja*. Budapest: Pázmány Press, 27–39.
- SZALMA József – CSERVÁK Csaba (2017): A történelmi/történeti alkotmány és értelmezési kérdései az új magyar alaptörvény fényében. *Létünk*, 47(2), 9–33.
- SZIGETI András (2010): Constitutionalism and Value Theory. In SAJÓ, András – UITZ, Renáta (szerk.): *Constitutional Topography: Values and Constitutions*. The Hague: Eleven International, 21–44.
- TAKÁCS Albert (1991): Gondolatkörök a normatív alkotmányról. *Társadalmi Szemle*, 46(8–9), 48–62.
- TAKÁCS Albert (2021): Alkotmány és antropológia. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 11(3) 433–440.
- TAKÁCS Imre (2007): Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Budapest: Osiris, 21–34.
- TÉGLÁSI András – KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – VIRÁNYI András szerk. (2011): *Történelmi tradíciók és az új Alkotmány*. Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága.
- TRIBL Norbert (2022): Constitutional Values and Constitutional Identity in National Constitutions. In CSINK, Lóránt – TRÓCSÁNYI, László (szerk.): *Comparative Constitutionalism in Central Europe: Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*.

- Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 223–238. Online: https://doi.org/10.54171/2022.lcslt.ccice_12
- TRÓCSÁNYI László (2015): Alaptanok. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: HVG-ORAC, 21–86.
- VERMEULE, Adrian (2022): *Common Good Constitutionalism*. Cambridge: Polity Press.
- WALUCHOW, Wil – KYRITSIS, Dimitrios (2023): Constitutionalism. *Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive*, 2023. május 18. Online: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2023/entries/constitutionalism>
- WECHSLER, Herbert (1959): Toward Neutral Principles of Constitutional Law. *Harvard Law Review*, 73(1), 1–35. Online: <https://doi.org/10.2307/1337945>
- WEST, Robin (1990): Progressive and Conservative Constitutionalism. *Michigan Law Review*, 88(4), 641–721. Online: <https://doi.org/10.2307/1289126>
- ZAKARIÁS Kinga (2012): Az emberi méltósághoz való jog az Alaptörvényben. *Alkotmánybírószági Szemle*, 2012/2, 100–108.
- ZAKARIÁS Kinga (2017): Az emberi méltósághoz való jog. In JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <https://ijoten.hu/uploads/az-emberi-meltosaghoz-valo-jog.pdf>
- ZAMBONI, Mauro (2024): The Role of the Constitution in Sweden: Addressing its Patchy Legal Legitimacy and the (Half-Way) Transition from Political to Legal Constitutionalism. *ICL Journal*, 19(1), 47–85. Online: <https://doi.org/10.1515/icl-2024-0023>
- ZEYL, Donald – SATTLER, Barbara (2022): Plato's Timaeus. *Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive*, 2022. május 13. Online: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2023/entries/plato-timaeus>

Jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
 23/1990. (X. 31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos indoklása
 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
 56/1994. (XI. 10.) AB határozat
 48/1998. (XI. 23.) AB határozat
 37/2011. (V. 10.) AB határozat
 19/2019. (VI. 18.) AB határozat
 32/2021. (XII. 20.) AB határozat



Schweitzer Gábor

A „MAGYAR LABAND”

· NAGY ERNŐ ÉS A KÖZJOGI DOGMATIKA HŐSKORA ·

TÖRTÉNETI MÓDSZER VAGY/ÉS DOGMATIKAI MÓDSZER

A tudománytörténet korszakolása szerint a történeti-jogi szemléletet felváltó közjogi dogmatizmus az 1887–1948 közötti időszakban érvényesült a magyarországi alkotmányjog-tudományban.¹ A német államjogtudomány által kifejlesztett, a közjogi fogalmak jogi tisztázására és elemzésére összpontosító dogmatikai irányzatot hazánkban elsőként Nagy Ernő (1853–1921), a nagyváradi királyi jogakadémia professzora alkalmazta 1887-ben megjelenő *Magyarország közjoga (államjog)* című – sok kiadást megérintő – tankönyve megírása során.² Az alábbiakban a közjogdogmatikai módszer Nagy Ernő nevéhez köthető legfontosabb törekvéseiről, eredményeiről, valamint az új irányzat magyarországi fogadtatásának első időszakáról szeretnék áttekintést nyújtani.

Nagy Ernő már tankönyve előszavában nyilvánvalóvá tette a közjogírás módszertanának megújítása melletti elkötelezettségét:

[N]em állok egyedül azzal a nézettel, miszerint az államjog tárgyalásánál az u. n. *történeti módszer kizárólagos alkalmazása nem megfelelő már. Az élet, valamint a közjogi tudomány egyaránt sürgetik a behatóbb jogi (dogmaticai) elemzést. [...]* Ezzel természetesen nem a jog körében tett történeti bűvárlatokat támadom meg, melyeknek értékét nálamnál senki sem becsülheti jobban; s azt is tudom, hogy a magyar alkotmány múltja számos, fölötte érdekes momentumot rejt. De mindez megtalálja illő helyét a magyar alkotmány- és jogtörténetben és a mai államjog

¹ A tanulmány az OTKA K 143008 sz., *Magyarország történeti alkotmánya* című, valamint az ELKH Titkárság/HUN-REN Magyar Kutatási Hálózat KSZF-13/2024. sz., *Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma* című kutatása keretében készült. A közjogi dogmatizmus jellemzéséhez lásd KOVÁCS 1978: 78–90; JAKAB 2015: 164–166.

² Nagy Ernő működéséhez lásd CSEKÉY 1926; POLNER 1941; KOI 2024.

tárgyalásánál annak tartalma inkább érdekel, mint egy tőle távol eső történeti adat. Egészen a történet nem mellőzhető. Államjogunk sajátlagos természete folytán, hogy t. i. ezer éves alakulás teremtette, számos tétele csak akkor méltányolható kellőleg, ha a történeti háttért is vizsgáljuk. Ennélfogva a történetből átvettem annyit, de csakis annyit, a mennyi az élő jog megértéséhez szükséges.³

Az előszó arra is utalt, hogy a tankönyv nem törekszik a magyar államjog teljes anyagának dogmatikai alapon történő feldolgozására. „Ezt elkészíteni a jövő munkája lesz.”⁴ A közjogi dogmatizmus egyik legfontosabb módszertani kérdése tehát Magyarországon Sólyom Péter találó meglátása szerint arra irányult, „hogy miképpen lehet a történeti alkotmány értelmezését kiszabadítani a meddő történeti narratívákból, a másik kihívás a történeti alkotmányosságban rejlő jogfolytonosság alaptételében rejlett, hogyan lehet a jogfolytonosság elvét tiszteletben tartva a történeti alkotmányt a modern alkotmányosság elveivel összhangban értelmezni”.⁵ Vagyis a közjogi dogmatizmus „nem csupán egy módszertani iskola volt, hanem a magyar közjogi gondolkodás és magyar közjog modernizálásának programja is” egyúttal.⁶

Nagy Ernő már korszakhatárt jelentő tankönyve megjelenése előtt állást foglalt a dogmatikai módszer alkalmazása mellett. A *Jogtudományi Közlöny* hasábjain közzétett egyik írásában vetette fel, hogy a jogtudománynak mindenekelőtt a fogalmak tisztázásával és elemzésével kell foglalkoznia: „A történet, bölcsészet és politika helyett szükségünk van közjogi dogmatikára, tiszta fogalmakra, határozott terminológiára és mindenek felett annak kiderítésére, hogy egyes közjogi törvényeink tulajdonképpen mit tartalmaznak.”⁷ Nagy Ernő tehát ezeknek a szempontoknak az érvényesítésére törekedett tankönyve megírása során is. Ez a szándék nyilvánult meg egyes alapfogalmak – miként az állam, az állampolgárság, avagy az államhatalmi ágak – lehetőségekhez képest részletező fogalmi tisztázása során is. A történeti módszer teljes mellőzéséről viszont szó sem lehetett, ez nem is állt Nagy Ernő szándékában, hiszen Magyarország nem kartális, hanem történeti alkotmánnyal rendelkezett, aminek következtében a történelmi előzmények, illetve vonatkozások bemutatása nélkülözhetetlennek tűnt a hatályos alkotmányos intézmények tárgyalása során. Ám, miként erre tankönyve előszavában is rámutatott, a történeti előzményekből csak annyit vett át, amennyit

³ NAGY 1887: Előszó.

⁴ NAGY 1887: Előszó.

⁵ SÓLYOM 2018: 69.

⁶ SÓLYOM 2018: 69.

⁷ NAGY 1885: 139.

az élő – azaz hatályos – jog megértéséhez elengedhetetlennek tartott. Vagyis szükségesnek mutatkozott az alkotmánytörténet és a hatályos alkotmányjog közti mezsgye kijelölése.

A napi- és a szakajtó kedvezően fogadta Nagy Ernő tankönyvét. A kötettel foglalkozó írások elismeréssel írtak a módszertan megújítására irányuló törekvésekről is. A *Nemzet* recenzense örömmel üdvözölte a komoly tanulmány eredményeként létrejött művet.

Szerző volt az, a ki már évekkel ezelőtt a szaklapok hasábjain hangoztatta közjogi irodalmunk hiányait, a melyek főleg a mi viszonyaink között oly rendkívüli fontosságú dogmaticai elemzés teljes elhanyagolásában állottak. Német, osztrák, de sőt horvát közjogi írók is részletesen foglalkoztak már Magyarországnak Ausztriához és Horvátországhoz való viszonya jogi természetének dogmaticai fejtegetésével, s tagadhatatlan, hogy iratainkban részint tudatlanságból, részint rosszakaratból folyólag, némelykor a legbadares nézetekkel és tételek felállításával találkozunk. Ideje volt tehát, hogy mindezek ellensúlyozására nálunk is történjék már valami a jogirodalom terén. Igen helyesen mondja szerző, hogy „az u. n. történeti módszer kizárólagos alkalmazása nem megfelelő már.” Ebben az irányban még nagyon is uttörésre van szükségünk s erre vállalkozni nem csekély feladat. Szerzőben hivatott munkásra talált ez irány.⁸

A *Pesti Hírlap*ban megjelent méltatás szintén azt emelte ki, hogy Nagy Ernő világos és könnyen áttekinthető kézikönyvet állított össze, aminek érdekében szakított a jogtörténeti módszer kizárólagos alkalmazásával.

Ő tehát a dogmatikai előadásra, vagyis az érvényes államjog elemzésére fektette a súlyt s ehhez alkalmazta módszerét is. Hogy ezen rendszer mellett sem mellőzhette egyes, régi gyökerekkel bíró államjogi intézményünk történeti kifejtését, ez államjogunk természetes következménye. Viszont azonban ezeknél sem a történeti anyag halmozására, hanem arra fektette a fősúlyt, hogy az érvényes államjog minél tisztább és minél könnyebben megérthető alakban álljon az olvasó vagy tanuló szeméi elé. Módszere mindenesetre haladást képez jogi irodalmunkban.⁹

A módszertan megújítását a *Budapesti Hírlap* figyelemfelkeltő, bár rövid írása is kiemelte, arra is rámutatva, hogy az eddigi jogtörténet-centrikus közjogi művekkel

⁸ *Nemzet* 1887.

⁹ PH 1887.

szemben Nagy Ernő a dogmatikai rendszert alkalmazta munkája összeállítása során.¹⁰ A tankönyvet a *Jogtudományi Közöny* hasábjain ismertető Heinrich Béla részletesebben mutatta be a Nagy Ernő által alkalmazott módszertant.

Alkotmányunk főbb tételeit, vonzó előadás mellett, sikerrel magyarázza, s midőn felhasználja az európai, különösen pedig a német közjogi irodalom által felállított dogmaticát, könyvét az európai tudomány színvonalára emeli. [...] Ha látjuk egyéb közjogi művekben ama homályt és zavart, melyet a történeti anyag rendszeretlen kezelése idéz elő, akkor nem lehet kétség az iránt, hogy szerzőnk érdemeket szerzett magának az által, hogy alapos történeti képzettség és kiváló jogi érzék birtokában az u. n. történeti módszert a dogmatikai módszerrel alkotmányunk követelményei szerint egyesíteni tudta.¹¹

Schvarcz Gyula, a jeles történetbúvár, jog- és államtudományi író, országgyűlési képviselő, a Magyar Tudományos Akadémia tagja többször is foglalkozott Nagy Ernő kötetével. Mindenekelőtt a *Magyar Igazságügy* című folyóiratban három részből álló kritikai tanulmányban tekintette át a magyar közjogi irodalom forgalomban lévő összefoglaló műveit, éles bírálatban részesítve az elavult szemléletű, az 1848-as és 1867-es közjogi változásokat kellő figyelemben nem részesítő, jellemzően oktatási célokat szolgáló államjogi kompendiumokat. „Két évtized folyt le 1867 óta: de sajnosan kell constatálnunk, hogy államjogi compendium-irodalmunknak eddigi termékei sehogy sem feleltek meg azon igényeknek, a melyeket irányukban egyfelől a tudomány, másfelől pedig a hazai alkotmányos élet nagy érdeke közvetlenül támaszthattak.”¹² Állítását egyebek mellett azzal támasztotta alá, hogy az általa bírált művek – miként Kiss István egri érseki jogakadémiai tanár 1880-ban megjelenő *Magyar közjog* című tankönyve – még azt sem vették figyelembe, hogy a társadalom rendi alapú tagozódása 1848-ban lényegében megszűnt, aminek következtében a nemesség immáron nem *rendet*, hanem *rangot* jelent csupán. Az 1848-as közjogi átalakulás óta ugyanis „nincsenek »rendek« többé, hanem van egy egységes, osztatlan, minden rendi tagozattól ment állampolgárság, a melynek kebelében vannak ugyan de iure és de lege főnemesek, köznemesek, de ezek »rendet« többé nem képeznek, hanem csak »rangot« birlálnak szemben egyéb állampolgárokkal”.¹³ Schvarcz Gyula szerint Nagy Ernő közjogi összefoglalójának éppen az volt az „egyik legszerencsésebb

¹⁰ BH 1887.

¹¹ HEINRICH 1887: 379.

¹² SCHVARCZ 1887a: 253.

¹³ SCHVARCZ 1887a: 261.

eszméje”, hogy az állampolgárságról szóló részben a nemességet *rangként*, nem pedig *rendként* mutatta be.¹⁴ Nagy Ernő további érdemei közé sorolta, hogy nem a tudósok számára akarta megírni a magyar államjog „kimerítő compendiumát”, hanem „egyelőre csakis tiszta, világos alaprajzot akart letenni a tényleg érvényben levő államjog elemeiről hogy korszerű vezérfonalat szolgáltatson az egyetemi és jogakadémiai ifjúságnak” és az érdeklődő olvasóközönségnek.¹⁵ Ezt a célt Nagy Ernő el is érte, hiszen „nagyon kevés módosításra, hézagpótlásra” volt szükség a következő kiadás alkalmából.¹⁶ Különös elégedettséggel töltötte el Schvarcz Gyulát, hogy a tankönyv a hatályos magyar államjog, nem pedig a régi magyar alkotmány bemutatására helyezte a hangsúlyt.

Elismerést érdemel, hogy a 286 oldalra terjedő, karcsú kötetben csak összesen 28 oldalt szentel a „Bevezetés”-nek, illetőleg csakis 14 oldalt a történeti előtannak. Egy ily természetű munkában, tagadhatlanul, ezen eljárás csakis az okszerű részarányosságra törekvés követelményének kielégítése volt. Kell, hogy minden magyar jogász, minden magyar politikus alaposan ismerje Magyarországnak 1848 előtti államjogát, a régi magyar alkotmányt, ennek egész történelmi fejlődésében is: ámde szükségesebb alaposan ismerni az érvényben levő magyar államjogot, mint a régi, már érvényben nem levő magyar alkotmányt, államjogot; mind a kettőt, a mostanit és a régít egyetlennegy könyvből megtanulni alaposan úgy is alig lehet: mert a kettőnek dogmatikai egybeszövése csakis a tiszta, világos és valóban korszerűleg rendszeres előadás rovására történhetik.¹⁷

Bár a közjogi összefoglalót nem tartotta hibátlannak, összességében úgy vélte, hogy Nagy Ernő „maradandó becsű munkát végzett”, hiszen „merőben új alapokon rendezte az anyagot s lerakta önálló gondolkodása gyümölcseként oly rendszer alaprajzát, a mely egyes-egyedül felelhet meg Magyarország jelenlegi alkotmányára követelményeinek”.¹⁸

Schvarcz Gyula országgyűlési képviselőként is fontosnak tartotta, hogy a Képviselőházban méltassa Nagy Ernő tankönyvét. Az állami költségvetés Vallás- és Közoktatási Minisztériumra vonatkozó fejezetének 1888. február 10-i képviselőházi tárgyalása alkalmával tartott felszólalásában ugyanis azt szemléltette képviselőtársainak, hogy milyen szellemben oktatják hazánk egyetemlein és

¹⁴ SCHVARCZ 1887b: 30.

¹⁵ SCHVARCZ 1887b: 23.

¹⁶ SCHVARCZ 1887b: 23.

¹⁷ SCHVARCZ 1887b: 23–24.

¹⁸ SCHVARCZ 1887b: 34.

jogakadémiáin a magyar közjogot. A közjog oktatását különösen nagy horderejű kérdésnek tartotta, mert szemben az „európai szárazföld egyéb államaival”, ahol a közjog szelleme és iránya „félreérthetetlen kifejezést nyer” az irányadó rendszeres alkotmányjogi alaptörvények által, addig Magyarország „alkotmányossága rendszeres alkotmányjogi alaptörvényre nem támaszkodhatik, hanem történelmileg fejlődött intézményeink összességében gyökerezik”.¹⁹ Ezzel nyilvánvalóan arra kívánt utalni, hogy egyáltalán nem mellékes körülmény, hogy milyen szellemben és rendszerben oktatják a kodifikálatlan magyar alkotmányjogot. Egyfelől sorra vette a magyar alkotmány szellemiségének véleménye szerint meg nem felelő tankönyveket, másfelől arra is rámutatott, hogy miközben „felvilágosult tanárok” oktatják a közjogot, ez önmagában nem jelent garanciát arra nézve, hogy a joghallgatók ne az elavult irányvonalat követő tankönyvekből készüljenek fel vizsgáikra. Beszédében arra mutatott rá, hogy az 1867-es kiegyezés után kiadott közjogi összefoglalók szerzői eleinte megelégedtek azzal, hogy magyar nyelvre átültetve kivonatolva közöljék Cziráky Antal Mózes 1850-ben megjelenő, rendi szemléletet tükröző, az 1848-as közjogi változásokat figyelembe nem vevő „igen becses latin nyelvű munkáját”.²⁰ A helyzet a későbbiekben ugyan valamelyest javult, hiszen „igen érdemes tanerők” – Korbuly Imre, Boncz Ferenc, Kiss István – jelentettek meg önálló közjogi munkákat, de ezek az összefoglalók több tekintetben is ellentétben álltak a korszak alkotmányos – mindenekelőtt a rendiséget meghaladó – felfogásával.²¹ Ebben a kontextusban emelte ki Schvarcz Gyula a nagyváradi jogakadémia tanárának visszafogott terjedelmű tankönyvét, amely kellő biztosítékot jelent arra nézve, hogy a magyar közjog rendszerét a joghallgatók nem a régi rendi közjog, hanem az 1848-as törvények és az azóta elfogadott törvények alapján fogják elsajátítani.

KI LEHET MÉLTÓ AZ „AKADÉMIAI BABÉRRÁ”?

Schvarcz Gyula nem elégedett meg azzal, hogy Nagy Ernő kötetét a szakajtóban méltassa, illetve elismerően nyilatkozzon arról a képviselőházban, hiszen 1891-ben – Nagy Ernő közjogi összefoglalójának második, átdolgozott kiadásának megjelenése után – a szerzőt az MTA tudományterületi szempontból illetékes II. osztály A) alosztálya levelező tagjának ajánlotta. Az írásban benyújtott tagajánlás a tankönyv bővített kiadását mindazok nevében üdvözölte,

¹⁹ SCHVARCZ 1888: 166.

²⁰ SZATHMÁRY 1888: 167.

²¹ SZATHMÁRY 1888: 167.

a kiket méltán nyugtalaníthatott az, hogy eddigi, különben derék magyar közjogi tankönyveink többé-kevésbé még mindig az 1848. előtt *rendi* államjogi tanok befolyása alatt állottak és sehogysen voltak képesek összhangzatba hozni a jelenleg érvényben levő (1848-iki törvényeinkben gyökerező) államjogunk rendszerét alkotmányunk szellemével. Ezt cselekszi Nagy Ernő a maga értékes munkájában, melyet államtudományilag tágult látkör, kritikai gondolkodás és mindvégig jogi élel dolgozó, éppannyira átlátszólag világos, mint tudományosan szabatos fölfogás és ennek teljesen megfelelő műnyelvezet jellemeznek.²²

Schvarcz Gyula lelkes sorai szerint az MTA nemcsak tudományos, hanem hazafias szempontból is a „kötelességét fogja leróni”, ha az érdemdús közjogi összefoglaló szerzőjét levelező taggá választja meg.²³ A Nagy Ernő tankönyvének második, *átdolgozott* kiadását méltató írások – az első kiadás idején megjelentekhez hasonlóan – továbbra is üdvözölték a közjogírás módszertanának megújítására irányuló szándékot. Miként a *Budapesti Szemle* recenzense írta, Nagy Ernő

[s]zűkebbre szorította munkájában azt a bőséges történeti anyagot, mely eddigi közjogi íróinknál annyira elfoglalta a tért, hogy alatta a mai alkotmány körvonalai teljesen elmosódtak; a század elején uralkodott nézetek helyett a legújabb nyugat-európai irodalom tudományos eredményeire alapította könyvének rendszerét, nem elégedett meg az újabb intézmények száraz leírásával, hanem elemezte azokat; meghatározta a fogalmakat; kidomborította a magyar alkotmánynak jogi jellegét.²⁴

A tankönyv – jellegéből fakadóan – csupán az „alapvonalak” esetében bocsátkozott kimerítő jogi fejtegetésekbe, a részleteknél megelégedett a tételes jogintézmények „egyszerű” előadásával. Ebből következően nem is tartalmazza „a magyar államjog anyagának teljes dogmatikai földolgozását”, ám ezzel együtt a szakirodalom „nagy haladását” jelentette, hiszen „új módszert tár elénk: a dogmatikait, s új alapot: a nyugati szaktudomány eredményeit”.²⁵ A *Jogtudományi Közönyben* megjelent méltatás a „magyar Laband”-nak nevezett Nagy Ernő tankönyvének legfőbb érdemét abban látta, hogy

[nem] a túlhaladott rendi államjog hagyományos „jogtörténelmi” járszalagán haladva szerkeszti tehát meg szerzőnk a maga rendszerét, hanem magából 1848.

²² MTA 1891.

²³ MTA 1891.

²⁴ J. B. 1891: 307.

²⁵ J. B. 1891: 308.

törvényhozásunkban gyökerező s tényleg érvényben levő alkotmányunk szelleméből alkotja meg s fejtí ki azt ép annyira szabatos, mint átlátszólag tiszta, s e mellett könnyen érthető, magyaros műnyelven.²⁶

Nem tekinthető véletlennek, hogy az ország közjogi modernizációja, valamint a közjogírás megújulása mellett elkötelezett Schvarcz Gyula rokonszenvvel kísérte a fiatal Nagy Ernő tudományos törekvéseit. A kiegyezést követően Schvarcz Gyula tudósként és politikusként többször is hangsúlyozta, hogy miután Magyarország közjogi berendezkedésének alapjait az 1848-as polgári forradalom időszakában rakták le, a korábbi korok közjogi intézményei legfeljebb alkotmánytörténeti szempontból relevánsak. Nagy Ernő közjogi tankönyvének visszafogott alkotmánytörténet-szemlélete tehát emiatt állhatott közel hozzá. Schvarcz Gyula számára a közjogi fogalmak szabatos tisztázására irányuló szándék is rokonszenves lehetett, hiszen évekkorábban ő maga is erre törekedett, amikor megjelentette a tömör alkotmányjogi definíciókat tartalmazó *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban* című kötetét. „Napjainkban az általános műveltség tekintetei megkívánják, hogy azon magyar állampolgár, ki az általános műveltség előnyeire igényt tart, a modern államok alkotmányainak legalább főbb mozzanatairól tiszta, világos fogalommal bírjon” – fogalmazott Schvarcz köteté előszavában.²⁷ Az alkotmánytípusok egyikeként nevesített történeti alkotmány megítélését illetően azonban már nem mutatkozott egyetértés kettejük között. Schvarcz Gyulával ellentétben, aki a közjogi modernizáció egyik biztosítékaként a kartális alkotmány – avagy amiként nevezte: rendszeres alkotmányjogi alaptörvény – elfogadását tartotta szükségesnek, Nagy Ernő az organikus alkotmányfejlődést megtestesítő történeti alkotmány híve volt, függetlenül attól, hogy az alkotmánytörténeti előzmények bemutatását illetően némi visszafogottságra törekedett. Miként tankönyvében is fogalmazott: „[A] magyar alkotmány a nemzet életéből fokozatosan fejlődik. A történet darabonként rakja az egyik követ a másokra és az államépítés ezer éves munkájában az alap mindig a régi marad.”²⁸ A történeti alkotmány melletti túlzott elkötelezettsége miatt a *Jogtudományi Közlöny* recenziójától kapott is egy csipkelődő megjegyzést: Nagy Ernőnek

kissé talán mégis nagy az előszeretete a történelmi, (alkotmánylevélbe nem foglalt) alkotmányok iránt, midőn minden megkülönböztetés nélkül azt mondja, hogy „a történeti alkotmánynak nagy előnye, hogy van benne valami a nemzet *geniusából*.” Igaz, ez megvan az *angol* alkotmányban, de megvan a

²⁶ X. 1891: 2

²⁷ SCHVARCZ 1880: 3.

²⁸ NAGY 1891: 153.

francia alkotmánylevelekben is; nem volt meg az igaz sem a bataviai, sem a liguriai mondva csinált, s *idegen* hatalom által rájuk *erőszakolt* alkotmányokban és a magyar alkotmányban, ha 1848 óta is folyton ragaszkodnék ez az 1848 előtti magyar nemzet államjogi geniusához, bizonyára alig lehetne meg a *mai* magyar nemzet *geniusa*. Hogy ezek után nem lehet oly *átalánosságban* arra oktatni, miszerint a *történeti* alkotmány „*biztosabban vezet*” (152. l.), ezt azt hiszem alig fogja valaki kétségbe vonhatni.²⁹

Nagy Ernőnek az MTA levelező tagjává történő megválasztása mindazonáltal 1891-ben Schvarcz Gyula meleg hangú ajánlása ellenére elmaradt, hiszen nem kapta meg a II. osztályban a tagjelölti státuszhoz szükséges kétharmados támogatást. Ehhez azonban azt is hozzá kell fűznünk, hogy a II. osztály A) alosztálya levelező tagságra jelöltjeinek egyike – Földes Béla, Vargha Gyula, valamint Felméri Lajos – sem kapta meg abban az évben a hivatalos jelöléshez nélkülözhetetlen minősített többséget.³⁰

A hivatalos jelölés kudarcában alighanem annak is szerepe lehetett, hogy Concha Győző (1846–1933), az MTA rendes tagja, a kolozsvári tudományegyetemen a közigazgatásban és az alkotmánytan professzora súlyos kritikai kifogásokat emelt Nagy Ernő közjogi tankönyvével szemben. A második kiadás megjelenését követően Nagy Ernő taktikai hibát követett el, ugyanis könyvét azzal a kéréssel küldte meg a tankönyvre iránt egyébként érdeklődő Concha Győzőnek, hogy alkalomadtán írjon róla recenziót. Miként erről Concha Győző maga számolt be a Nagy Ernő könyvéről a *Magyar Igazságügy* hasábjain közzétett bírálatában, először magánlevélben küldte meg kritikai észrevételeit a szerzőnek, ám miután tudomást szerzett arról, hogy Nagy Ernőt az MTA levelező tagjává jelölték, a nyilvánosság felé fordult. Tette mindezt amiatt, mert – miként fogalmazott – „Nagy Ernő közjogát sem akadémiai babérra érdemesnek, sem a munka tanait az akadémiától szentesíthetőnek” nem tartotta.³¹ Concha Győző véleménye szerint Nagy Ernőnek még az általa kijelölt célt, azaz a közjognak az idegen elemektől és a felesleges történelmi sallangoktól való megtisztítását sem sikerült maradéktalanul elérnie, ehelyett azonban zavart keltett a közjogi alapfogalmakban, s „annak a céljának, hogy közjogunkat mentül modernebbé s jogászibbá tegye, áldozatul esett a magyar közjog specifikus magyar jellege”. A célkitűzések keresztülvitelét ugyanis Nagy Ernő a magyartól eltérő közjogi múlttal és jelennel rendelkező államok közjogtudományának fogalmaival kísérelte meg, ami viszont zavart

²⁹ X. 1891: 3.

³⁰ Jegyzőkönyv a II. osztály 1891. május 5-i nagygyűlési osztályértekezletéről. MTA Könyvtára Kézirat-tára, Régi Akadémiai Levéltár K. 1527.

³¹ CONCHA 1891: 367.

okozott a hazai közjog értelmezése során. A szigorú bírálat azt is nehezményezte, hogy Nagy Ernő számára Montesquieu nézetei, valamint „különösen a jogászas értelmezésre nézve a német Laband és iskolája” felfogása volt irányadó. A Concha Győző által említett „német Laband”, azaz Paul Laband (1838–1918), a königsbergi, majd a strassburgi egyetem professzora a dogmatikai szemlélet alapján dolgozta fel a Német Birodalom államjogát. Háromkötetes *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs* című főműve 1876 és 1882 között jelent meg. Paul Labandnak és a „jogász elmélet” atyjának, Carl Friedrich Gerbernek meghatározó szerepe volt a német közjog-, illetve államjogtudomány dogmatikai alapokra helyezésében.³²

Concha Győző azonban Nagy Ernőben emberére akadt, aki a bírálatra viszonzást tett közzé, amelyet Concha Győző második – az elsónél jóval terjedelmesebb és szenvedélyesebb hangvételű – vitacikke, végezetül Nagy Ernő újabb viszonzása követett. A Concha Győző és Nagy Ernő közötti többfelvonásos polémiát Polner Ödön évtizedekkel később úgy látta, hogy a Nagy Ernőt „sújtó bírálatnak sok tekintetben igaza volt”, de Concha Győző „mégis egyoldalúan ítelt”.³³ A megbírált mű gyengeségei mellett ugyanis azt is hibának tüntette fel, ami voltaképp csak véleménybeli eltérés volt kettejük között. Abban a tekintetben Polner igazat adott Conchának, hogy a kítűzött célt Nagy Ernőnek „nem sikerült teljesen elérnie s dogmatikus tárgyalása is hiányokat mutat még”, miként abban is egyetértett Conchával, hogy a Nagy Ernő által alkalmazott rendszer „a fogalmak összezavarására némileg alkalmas volt”.³⁴ Nagy Ernő érdemei közé sorolta viszont, hogy „az állami létre vonatkozó jogi fogalmakat, amelyek az egyes tételes intézkedések alá foglalhatók, általában megállapítja”, miként azt sem lehet elvitatni tőle, hogy a történeti alapokra is figyelmet fordító dogmatikai közjogírásnak a kiegyezést követő időszakban ő volt a szószólója és megindítója.³⁵

Az 1891-es MTA-tagválasztás kudarca mindenesetre Schvarcz Gyulát nem tántorította el attól, hogy a következő évben megismételje a tagajánlást, végül – az ismételt kudarc után – 1895-ben Tóth Lőrinc, a Kúria tanácselnöke jelölése után választották meg Nagy Ernőt az MTA levelező tagjává. A tagajánlás kiemelte, hogy Nagy Ernő második kiadást megért tankönyve

egyike a legbecsesb szakirodalmi termékeknek a legújabbkori m. irodalomban. 1848-iki törvényeinkben gyökerező, s az 1867-iki törvényhozás folytán jelenleg is érvényben lévő alkotmányunk szellemét egy magyar kézi könyvünk sem tükrözi

³² Laband és Gerber működéséhez lásd SÓLYOM 2016.

³³ POLNER 1941: 10.

³⁴ POLNER 1941: 10.

³⁵ POLNER 1941: 11.

vissza hívebben, mint Nagy Ernő munkája [...] De nemcsak szellemére, hanem rendszeres tudományos becsére nézve is kitűnő helyen áll e műve az 1848 óta megjelent m. közjogi kézi könyvek során. Szerzője nemcsak európai színvonalon álló ismeretköre, de tiszta, világos felfogása [...] és szabatos műnyelve is kitűnik a hasonló tárgyú művek között.³⁶

Tóth Lőrinc méltatása, valamint a tagválasztás sikere szakmai értelemben rehabilitálta Nagy Ernőt, valamint igazolta a közjogtudomány új módszerének, a közjogi dogmatizmusnak a létjogosultságát is.

NAGY ERNŐ ÉS AZ MTA FÁY-JUTALMA

A közjogdogmatikai szemlélet alkalmazását az MTA II. osztálya is szorgalmazta. A Pesti Első Hazai Takarékpénztár Egyesület által felajánlott 3000 forint értékű Fáy-jutalomra ugyanis a II. osztály indítványára az MTA 1889. május 5-i közgyűlése (nagygyűlése) a következő pályamunka kidolgozását hirdette meg:

Kívántatik a magyar államjog mai érvényében. A magyar államjog, az 1848-iki törvényekben érvényre emelt állameszme s ennek továbbfejlődése alapján, megfelelő rendszerben, dogmatica adandó elő. Az alkotmánytörténet, mint ilyen, ezen pályamű köréhez nem tartozik. Csak az érvényben levő államjogi intézmények megértéséhez okvetetlenül szükséges fejlődési főbb vonalak illesztendők be. A közigazgatási jogból csak az államjogi természetű kérdések veendő be.³⁷

A kiírás szerint a jutalom annak a munkának adható, amely „a tudomány európai színvonalát emeli vagy legalább föléri”, továbbá hasznos szolgálatot tesz a hazai tudományosságunknak.³⁸ A pályamunkák elkészítésére közel két és fél esztendő állt rendelkezésre. A megadott határidőre három jeligés pályamunkát nyújtottak be, ám a *Hungaria semper libera* jeligével benyújtott pályamunka szerzője – amint erre utóbb fény derült – közvetett formában felfedte kilétét, hiszen a lábjegyzetek között egyik korábban megjelent tanulmányára, illetve pályamunkája első kiadására is utalt, ami a pályázatból történő kizárás lehetőségét vonta maga után. De mi is történt?

³⁶ MTA 1895: 13.

³⁷ MTA 1889: 129.

³⁸ MTA 1889: 129.

A beérkezett pályamunkák bírálatára Kautz Gyulát, Schvarcz Gyulát, valamint Pulszky Ágostot kérték fel. Noha Kautz Gyula véleménye szerint mindhárom pályamunka „szorgalmas tanulmányt, gondos anyaggyűjtést, bő szakismeretet és dicséretes tudományos törekvést” árult el, „a pályaművek egyike sem oly kiváló, oly kifogástalan, és oly magas értékű irodalmi termék”, amely a pályázati követelményeknek maradéktalanul megfelelt volna.³⁹ Azt a lehetőséget azonban felvetette, hogy a „viszonylag legjobb” pályamunkát a tekintélyes pályadíj egy részével érdemes lenne honorálni. Ebben az esetben a *Hungaria semper libera* jeligés pályamunka szerzőjének javasolta a részleges jutalom odaítélését.⁴⁰ A részletes értékelést benyújtó Schvarcz Gyulának szintén az volt az összegző véleménye, hogy a *Hungaria semper libera* jeligéjű, gazdag szakirodalmi apparátussal ellátott pályamunka tekinthető – hiányosságai dacára – a legfigyelemreméltóbbnak, hiszen a pályamunka a kiírásnak megfelelően „egy rendszeresen keresztül vitt dogmatikai földolgozása a jelenleg érvényben lévő magyar államjognak”.⁴¹ A benyújtott pályaművek közül is leginkább ez felel meg „az 1848-diki törvényekben gyökerező alkotmányunk szellemének”.⁴² A pályamunkával szemben azonban felmerült egy formai akadály, amely miatt a pályadíj nem adható ki a szerzőnek.

[Á]mbár e háromkötetes pályamű szerzője magát sem a szövegében, sem a jegyzeteiben nyíltan le nem leplezi ugyan, egy helyütt (p. 448.) azonban mégis *jegyzetkép* odaékeli a kézirat üres hátsó oldalára, hogy 'Lásd bővebben szerzőnek értekezését' (már t. i. a *mentelmi* jogról, Budapesti Szemle 1889. augusztus). A mennyiben tehát ez közvetve mégis vajmi könnyen nyomára vezethet szerző kilétének, beleütközik a *zárt pályázati* eljárás követelményeibe. Teljes szigorot alkalmazva, ez a külsőség egymagában elég lett volna arra, hogy e háromkötetes pályamű a jelenlegi pályázattól egyszerűleg távoltartassék.⁴³

A kizárás lehetőségét maga után vonó formai akadály élét Schvarcz Gyula azzal kívánta tompítani, hogy az anonim pályamunka szerzőjének a kilétére a magyar államjogi irodalomban „jártas szem” már a kézirat első átolvasása után is rájött volna, hiszen „összes magyar államjogi legújabb szakirodalmunkban csakis egyetlen egy kézikönyv létezik, amely ugyanazon és tagadhatatlanul helyesen fölfogott

³⁹ MTA 1892b: 412.

⁴⁰ MTA 1892b: 413–414.

⁴¹ MTA 1892b: 416.

⁴² MTA 1892b: 420.

⁴³ MTA 1892b: 420.

szellemben dolgozta fel a magyar államjog rendszerét”.⁴⁴ Nem sok utánajárást igényelhetett annak kiderítése sem, hogy Nagy Ernő volt a szerzője a *Budapesti Szemlé*ben megjelenő mentelmi jogról szóló tanulmánynak, miként az sem lehetett kétséges, hogy a bíráló teljes egyértelműséggel a Nagy Ernő által írt kézilyönyvre hivatkozott. Schvarcz Gyula ugyanakkor azt vetette fel, hogy amennyiben a II. osztály a pályamunka szakmai erényei miatt eltekintene a formailag előirt szigortól, akkor részesítsék dicséretben a pályamunkát, hovatovább az ellen sem emelt volna kifogást, ha a pályadíj felét odaítélnék a pályamunka szerzőjének. Amennyiben a II. osztály a teljes szigor alkalmazása mellett dönt, akkor viszont semmiképp sem adható ki a pályadíj. Noha Pulszky Ágost bírálata is észrevételezte, hogy a *Hungaria semper libera* jeligéjű pályamunka szerzője két alkalommal is felfedte kiletét, nem ezt a kézilyratot, hanem a *Hungaria regnum liberum et independens* jeligével benyújtott pályamunkát tartotta szakmai szempontból a legsikerültebbnek, illetve díjazásra érdemesnek.⁴⁵ E három bíráló alapján végül azt a döntést fogadták el az MTA 1892. május 4-i nagygyűlésén, hogy a 3000 forint díjazású Fáy-jutalmat nem adják ki, a jeligés leveleket pedig felbontatlanul elégetik. Így a nyilvánosság számára az sem derült ki, hogy kik voltak a pályamunkák szerzői. A Fáy-jutalomról szóló hivatalos jelentés Kautz Gyula bírálata alapján az alábbiakkal támasztotta alá a döntést:

Mind a három dolgozat szorgalmas tanulmányt, gondos anyaggyűjtést és dicséretes törekvést árul el; több igen becses és nagyérdekű szakaszt foglal magában; a magyar közjog tudománya azonban lényegileg egyikök által sem vitetik előbbre, s a hazai irodalom e részbeli nívauja nem emeltetik. Nincsenek bennök kellően felhasználva az európai publicistai tudományok roppant vívmányai, nincsenek eléggé figyelembe véve a jelenkori nagy német államtudósok kitűnő munkálatainak eredményei, sőt hazai közjogunk alapzatai és fejlődésviszonyai sincsenek eléggé behatóan feltüntetve és elemezve. Nincsen a rendszer tagozata egységes nagy gondolat szerint keresztülve.⁴⁶

Noha a kitűzött pályadíj odaítélése elmaradt, a hatályos alkotmányjog dogmatikai módszer alapján történő feldolgozásának szükségességére valamelyest mégiscsak sikerült az MTA-nak a közjogtudomány művelőinek figyelmét felhívnia. Nagy Ernő pedig a történektől annyit mindenképp profitálhatott, hogy két, számára összességében kedvező bírálót könyvelhetett el.

⁴⁴ MTA 1892b: 420.

⁴⁵ MTA 1892b: 421–422.

⁴⁶ MTA 1892a: 280.

ÉRVEK A JOGI MÓDSZER MELLETT

A közjogtudomány szemléletváltását, elsősorban a fogalmak tisztázására irányuló módszertani megújulást Nagy Ernő nemcsak tankönyvében, hanem a szakajtóban megjelenő írásaiban is szorgalmazta. A reálunió és a perszónálunió meghatározását vizsgáló, a *Budapesti Szemle* 1888-as évfolyamában megjelenő tanulmánya hivatkozott arra, hogy a külföldi közjogi irodalomban már állandósult az az új irány, amely nem elégedett meg a közjog anyagának „külsőleges összeállításával”, hanem azt jogi szempontból törekedett feldolgozni.

S ez aránylag rövid idő alatt olyan szép eredményt ért el, hogy ma képesek vagyunk az alkotmányok főbb kérdéseinek jogi természetét megmagyarázni, a közjogi fogalmakat meghatározni, szabatos kategóriákat fölállítani kellőleg indokolt terminológiával. [...] Az alkotmánykérdések iránt a jogi szempontjából való érdeklődés nálunk is többször mutatkozott már, de épen ilyenkor tűnik ki a nézetek nagy eltéréseiből, sőt a zavarból, hogy az érdeklődés mennyire új. Legfőbb baj, hogy a múlttól minden bírálat nélkül átveszünk fogalmakat, melyek sokszor nem is bírnak jogi tartalommal, vagy nem illenek a mai alkotmány keretébe, avagy rég túl vannak haladva a tudomány által. Az meg majdnem minden alkalommal mutatkozik, hogy hajlandóbbak vagyunk a közjogot politikai, semmint jogi szempontból vizsgálni.⁴⁷

A felvetés időszerűségéhez kétség sem férhetett, hiszen a magyar közjogtudományt is foglalkoztatta annak a kérdésnek a megválaszolása, vajon reáluniónak vagy perszónáluniónak tekintendő a Magyarország és Ausztria közötti közjogi kapcsolat.

Kifejezetten kutatómódszertani kérdésekre összeponosított ugyanakkor *Az államjogi methodológiáról* című 1892-ben írt tanulmánya, amelyben Robert von Mohl nyomán részletesebben is foglalkozott a tételes közjog tudományos feldolgozásának lehetséges irányjaival. Mohl szerint a pozitív jogot dogmatikai, történeti, valamint „célszerű toldalék” gyanánt az összehasonlító módszer alapján lehet tudományosan feldolgozni.⁴⁸ Nagy Ernő ezúttal is az *élő jog*, vagyis a hatályos jog dogmatikus feldolgozásának szükségessége mellett foglalt állást, aminek vizsgálatához mindössze annyit kell a történetből – hangsúlyozottan kiegészítésképp – átvenni, amennyi az élő jog megértéséhez feltétlenül szükséges.

⁴⁷ NAGY 1888: 382.

⁴⁸ NAGY 1892: 60.

Hasonlóképp vélekedett az összehasonlító módszer alkalmazásának lehetőségéről is. Véleménye szerint az államjog művelése során az alapelveket és -fogalmakat szabatosan meghatározó, precíz terminológiát teremtő, valamint az intézmények jogi természetét feltáró dogmatikai vagy jogi módszer alkalmazása a legmegfelelőbb.

A közjog tudományos művelésének nemzetközi és hazai irányait 1902-ben áttekintő cikksorozatában pedig arra mutatott rá, hogy minden tudományszaknak – így a közjogtudománynak – hármask feladata van: „a körébe tartozó anyagot helyesen fölismerni; azt megfelelően csoportosítani, rendezni; végre a jelenségeket elvekre visszavezetni és a következtetéseket megvonni, mint mondják, az anyagot feldolgozni.”⁴⁹ A történelmi alkotmánnyal rendelkező államok esetében azonban ezek a teendők nehézségeket fognak okozni, mert csak a „történelmi háttér odavonásával” lehet a feldolgozást sikeresen megvalósítani, hiszen így lehet bemutatni „az ilyen alkotmányt a maga igazi tartalmában és különös természetében”.⁵⁰ Nagy Ernő álláspontja szerint a „mai nap létező intézmények” fontosabb történelmi előzményei, valamint az alkotmány „főbb elveinek kifejlődési processusa” mindenképp figyelembe vehető a feldolgozás során, ennél több azonban már nem.⁵¹ A joganyag rendezésénél szükséges továbbá a történelmi résznek az élő – hatályos – joggal való összekapcsolása, mégpedig úgy, „hogy az élő jog ne mint függeléke jelentkezzék a történelmi jognak, hanem hogy a történelmi jog, mintegy alapul szolgálván, a múltra nézve kiegészítse az élő jogot”.⁵² Vagyis Nagy Ernő ezúttal is arra mutatott rá, hogy alkotmányunk történeti jellege miatt a közjogi munkáknak feltétlenül meg kell találniuk a hatályos alkotmányjog és az alkotmánytörténet feldolgozása közti helyes arányokat. Ugyanebben a tanulmányban a tudományos feldolgozás során alkalmazott rendszer és módszer kérdéseivel is foglalkozott. A tárgyalási módszert illetően ezúttal is a jogi módszer mellett érvelt, hiszen „jelenleg a közjogi anyagban rejlő igazságok kiderítéséről van szó”.⁵³ A jogi módszer hatja ugyanis át jogilag az anyagot, „az állam valóságos jogi életét vizsgálva az elveket, fogalmakat kifejti, megállapítja a szigorú terminológiát (mely nélkül tudományos munkálkodás nem folyhat), meghatározza az egyes intézmények jogi tartalmát és a következtetéseket levonja”.⁵⁴ Mindebből két következtetést vont le: egyrészt azt, hogy nem minden közjogi tételekkel foglalkozó munka tekintendő közjoginak, hanem kizárólag azok, amelyek a jogi módszert alkalmazzák, másrészt viszont

⁴⁹ NAGY 1902a: 199.

⁵⁰ NAGY 1902a: 199.

⁵¹ NAGY 1902a: 199.

⁵² NAGY 1902a: 199.

⁵³ NAGY 1902b: 215.

⁵⁴ NAGY 1902b: 215.

azt, „hogy az állam életének jogi elemzése folytán keletkezett tanok, pusztán azért, mert elméletiek, még nem sorozhatók a politikai tudományok körébe, hanem a közjoghhoz tartoznak”.⁵⁵ E tudománymódszertani kérdéseket vizsgáló cikksorozat az összefoglaló rendszeres művek szükségessége mellett a monografikus feldolgozások fontosságára is rámutatott, hiszen a monográfiák hivatottak arra, hogy az alapintézményeket minden oldalról megvilágítsák, továbbá a különböző felfogásokat elemezzék, illetve megbírálják.

ÖSSZEGZÉS

Nagy Ernő tudománytörténeti jelentősége mindenekelőtt abban rejlik, hogy a dogmatikai szemlélet – hazánkban úttörő jelleggel történő – alkalmazásával a közjogtudomány módszertani megújulásához járult hozzá. Azt is pontosan tudta, hogy Magyarország történeti alkotmányára tekintettel összhangra kell törekedni a hatályos közjogi intézmények jogi elemzésére összpontosító dogmatizmus és a történeti módszertan, illetve a historizálásra hajlamos alkotmány szemlélet között. Mentorától, az írott alkotmány elfogadásának szükségessége mellett érvelő Schvarcz Gyulától eltérően azonban Nagy Ernő a közjogdogmatikai szemlélet kiteljesedését némiképp korlátozó történeti alkotmány konstrukciójának híve maradt. Nagy Ernő követői utóbb már a történetileg megalapozott dogmatikai módszertan alapján írták közjogi, államjogi, illetve alkotmányjogi kérdéseket feltáró műveiket. A módszertan finomodását jelezte, hogy a történeti szemléleten alapuló dogmatikai elemzés – szükség szerint – a komparatizisztikai kitekintéssel egészült ki. A közjogi dogmatizmus továbbfejlesztését Csekey István vetette fel Nagy Ernő életét és működését feldolgozó, 1926-ban megjelent, nagy ívű tanulmányában. Ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy a közjog önmagában a „tisztán jogi konstruktív” vizsgálódások révén már nem kaphat „tökéletes és egységes” képet az államszervezetről, ugyanis a jelenségek „dinamikus szemlélésére” lesz szükség. A dinamikus szemlélet pedig olyan irányt jelent, amely

nem elégszik meg azzal, hogy az alkotmányjogi intézményeknek csak a jogi természetét állapítsa meg, hanem arra törekszik, hogy kimutassa a bennük ható s a hátuk mögött rejtő politikai és történelmi erőket. Csak ezzel a módszerrel fog sikerülni az intézmények értelmével és céljával azoknak lényegét is teljesen föltárni a közjogi megismerés számára.⁵⁶

⁵⁵ NAGY 1902b: 215.

⁵⁶ CSEKEY 1926: 196.

Nagy Ernő kutatási módszertan megújulására irányuló törekvései nélkül aligha juthatott volna ezekre a felismerésekre a polgári kor közjogtudományja.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BH (1887): Magyarország közjoga. *Budapesti Hírlap*, 7(53) [1887. február 23.], 3.
- CONCHA Győző (1891): Magyarország közjoga. (Államjog.) Irta Nagy Ernő, a közjog tanára a nagyváradi kir. jogakadémián. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, 1891. 367 lap. *Magyar Igazságügy*, 35(5), 369–379.
- CSEKEY István (1926): Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 17(89).
- HEINRICH Béla (1887): Magyarország közjoga. Irta Dr. Nagy Ernő a közjog tanára Nagyváradon. Budapest 1887. Kiadja az Eggenberger-féle könyvkereskedés (Hoffmann és Molnár). *Jogtudományi Közlöny*, 22(48), 378–381.
- J. B. (1891): Magyarország közjoga. (Államjog.) Irta Nagy Ernő, közjog tanára a nagyváradi királyi jogakadémián. Második, átdolgozott kiadás. Ára 3 forint 50 krajczár. Buda-Pest, 1891. Az Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása. *Budapesti Szemle*, 66(173), 306–308.
- JAKAB András (2015): A magyar alkotmányjog-tudomány története és jelenlegi helyzete. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya: Tudománytörténeti és elméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest: HVG-ORAC, 159–192.
- KOI Gyula (2024): Nagy Ernő élete és munkái: Bevezető tanulmány Nagy Ernő Magyarország közjoga (államjog) című művéhez. In NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog)*. Budapest: Ludovika, iv–xx. Online: <https://real.mtak.hu/212546/1/Opus172-8NagyErnoREAL.pdf>
- KOVÁCS István (1978): *Magyar államjog II*. Szeged: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- MTA (1889): XLIX. Nagygyűlés: Első nap, 1889. május 2. *Magyar Tudományos Akadémia Értesítője*, 23(4), 127–162.
- MTA (1891): Nagy Ernőt levelező tagnak ajánlja Schvarcz Gyula rendes tag. *MTA tagajánlások*, 1891, 5.
- MTA (1892a): Jelentés a pesti hazai első takarékpénztár-egyesület Fáy-pályázatáról. *Akadémiai Értesítő*, 3(5), 280–281.
- MTA (1892b): Bírálatok a pesti első hazai takarékpénztár Fáy-jutalmára érkezett pályaművekről. *Akadémiai Értesítő*, 3(7), 412–422.
- MTA (1895): Nagy Ernőt levelező tagnak ajánlja Tóth Lőrincz rendes tag. *MTA tagajánlások*, 1895, 13.
- NAGY Ernő (1885): Horvát-Szlavon kapcsolt részek viszonya a magyar államhoz. *Jogtudományi Közlöny*, 20(18), 139–140.
- NAGY Ernő (1887): *Magyarország közjoga (államjog)*. Budapest: Eggenberger.
- NAGY Ernő (1888): Államjogunk köréből: Irodalmi állapotok – Personal- vagy realunió? *Budapesti Szemle*, 16(144), 379–402.
- NAGY Ernő (1891): *Magyarország közjoga (államjog)*. Budapest: Eggenberger.

- NAGY Ernő (1892): Az államjogi methodológiáról. *Athenaeum*, 1(1), 49–66. Online: https://epa.oszk.hu/02200/02206/00001/pdf/Athenaeum_1892_049.pdf
- NAGY Ernő (1902a): A közjog tudományos műveléséről II. *Jogtudományi Közlöny*, 37(23), 198–199.
- NAGY Ernő (1902b): A közjog tudományos műveléséről III. *Jogtudományi Közlöny*, 37(25), 215–216.
- Nemzet (1887): Magyarország közjoga (Államjog). *Nemzet*, 6(1628) [1887. március 12.], Melléklet.
- PH (1887): Magyarország közjoga. *Pesti Hírlap*, 9(58) [1887. február 28.], 3.
- POLNER Ödön (1941): *Három magyar közjogász: Nagy Ernő, Ferdinandy Gejza, Réz Mihály*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia.
- SCHVARCZ Gyula (1880): *Egyetemes alkotmányisme rövid vázlatban*. Budapest: Aigner Lajos.
- SCHVARCZ Gyula (1887a): Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről: Első közlemény. *Magyar Igazságügy*, 27(4), 249–264.
- SCHVARCZ Gyula (1887b): Tanulmány a magyar államjogi irodalom újabb termékeiről: Harmadik, befejező közlemény. *Magyar Igazságügy*, 28(1), 23–35.
- SCHVARCZ Gyula (1888): *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés nyomtatványai: Képviselőház. Napló III*. Budapest: Pesti Könyvnyomda.
- SÓLYOM Péter (2016): *Jogászai módszer és politika: Fejezetek a német közjogtudomány történetéből*. Budapest: Gondolat.
- SÓLYOM Péter (2018): Jogi alaptan és közjogelmélet: Somló Bódog jogelmélete és a magyar közjogi dogmatikus iskola. *Állam- és Jogtudomány*, 59(4), 63–90. Online: <https://real.mtak.hu/92200/1/2018-04-Solyom.pdf>
- SZATHMÁRY Károly szerk. (1888): *Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója III*. Budapest: Pesti Könyvnyomda.
- X. (1891): Magyarország közjoga. (Államjog.) Irta Nagy Ernő, közjog tanára a nagyvárad kir. akadémián. Második, átdolgozott kiadás. Budapest: Eggenberger, 1891. – Nagy 8-r. X. és 367. l. *Jogtudományi Közlöny*, 26(1), 2–4.



Smuk Péter

A TUDÁS ÚJ MINŐSÉGE ÉS A DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓ

TUDÁS ÉS LEGITIMÁCIÓ

A demokratikus kormányzattal kapcsolatos fenntartás, miszerint a kormányzás olyan tömeg felhatalmazásától ered, amelynek tagjai vajmi keveset tudnak a problémák társadalmi méretű összefüggéseiről, ezzel szemben a kormányzó elitek döntéseit egyre több esetben már a demokratikus legitimáció forrásától független szakértői vagy kormányzási tudásra alapozzák. Amikor a „tudás” különböző formáinak (hétköznapi tapasztalat, tudományos szakértelem, mesterséges intelligencia stb.) törvényhozásban játszott vagy a jövőben lehetségesen betöltött szerepéről gondolkodunk, emberi tudásunk határait és az azt kiegészítő lehetőségeket kutatjuk. Emberi tudáson alapuló választásainkat, legyenek azok (köz)politikai, jogalkotói vagy választói döntések, a különféle érdektörekvések befolyásoló erején túl érdemben meghatározza, hogy az adott kérdésben mi a rendelkezésre álló tudás, információbázis, és milyen képességeink vannak annak feldolgozására, az összefüggések felismerésére és a következtetések levonására. Tudásunk, segítse az emberi vagy a mesterséges intelligencia, egyaránt a demokratikus akaratképzés és legitimáció bázisa, ezért ebből a szempontból néhány kapcsolódó, szubsztantív kérdés megfontolását javasoljuk.

A (poszt)modern társadalmak igen nagy mértékben tudásfüggőek, melyekben minden döntés tudást hordozó (szak)emberektől függ. Sem az egyén nem mer saját életének lényeges sarokköveinél önálló döntéseket hozni, sem a társadalom mint egység. Minden döntés racionális indoklást igényel. [...] Mind az egyéni, mind a társadalmi szinten racionális indok nélkül a döntések támadhatóvá válnak. A tudás növekedésével úgy tűnik, a döntési szabadságfokok részben megnöttek, de sok szempontból le is szűkültek. A „szakértők korszakában” függünk az éltünket meghatározó szakértőktől és az ő állítólagosan objektív tudásuktól.¹

¹ DEMSZKY 2017: 82.

Ez a tudás politikai jelentőségre is szert tesz, hiszen a jelzett szakértői tudás iránti igényből fakadóan a politikai döntéseket nem lehet csupán pártprogramok vagy egyéb politikai akaratok megnyilvánulásaként prezentálni. Az egyes közpolitikai döntések legitimitációjához szükséges a tanácsadói folyamatot bebizonyítani, és hogy az adott esetben „a tudomány jelenlegi állása szerint a lehető legjobb választás volt”. Jóllehet a hagyományos szakértői tudást egyre inkább kiegészíti a formátlanabb, úgynevezett „tapasztalat alapú tudás”, amely azonban – még ha esetenként jelentős befolyásra tesz is szert, vagy sikerrel vindikálja magának a legitimitációs bázist – csupán a társadalom kisebb részének képviselőjében és valódi mandátum nélkül jelenik meg.²

A „szakértői” tudás alkotmányos pozícióinak³ megítéléséhez szükséges annak rögzítése, hogy a tudomány szabadságának alkotmányos védelme azt kívánja kifejezni, hogy a társadalom „tudományos” alrendszere más, attól sokszor idegen befolyástól mentesen működhessen. A tudományos tudás felhalmozása, alkalmazása és terjesztése ugyanis olyan társadalmi érték, amely a megfelelő közösségi döntések és a közösség biztonságának, jólétének záloga lehet. Ugyanakkor a szakértői vagy tudományos tudás egyes közpolitikai döntéseket is meghatározhat, azonban a közpolitikai (*policy*) döntéseket politikai (*politics*) megfontolások is befolyásolják. Ebben a körben válhat valóssá ez a negatív hatású visszacsatolás, ám akár a középkori császári-egyházi hatalmak, akár a modern kor gazdasági vagy pártpolitikai érdekei jelentik a kihívást, a tudományos igazságnak a közhatalomtól eltérő igazolási alapjai vannak.

HOZZÁADOTT LEGITIMÁCIÓ – VÁLSÁGHELYZETEKBE

A szakértői tudás és a demokratikus legitimitáció közötti feszültség megjelenésének sajátos szituációja a válsághelyzetekre vonatkozó jogalkotás és ítélezés, amikor a szaktudás értéke különösen megnő (het). Egyrészt el kell ismernünk, a technológiai fejlődéssel, a válságok komplexitásával összefüggésben a speciális szakértelem gyakran szükséges a válságokra adott hatékony válaszok kidolgozásához, mivel a szakértők betekintést nyújthatnak a válság technikai, tudományos aspektusaiba, és segíthetnek a leghatékonyabb megoldások meghatározásában. Másrészt a demokratikus legitimitáció elengedhetetlen annak biztosításához, hogy a válságra adott válaszként hozott közpolitikai döntések és intézkedések tükrözzék

² A népi konzultációkra utalva lásd DEMSZKY 2017: 89.

³ POST 2013.

a szélesebb lakosság értékeit és prioritásait. A szakértői tudás és a demokratikus legitimáció több módon léphet kölcsönhatásba egymással a válságjogalkotásban és -bíráskodásban.

A kormányok a válságpolitikák és a jogszabályok kidolgozásához kérhetik a szakértők hozzájárulását, ugyanakkor biztosíthatják a demokratikus elszámoltathatóságot biztosító mechanizmusok meglétét is. Ez magában foglalhatja a szakértői tanácsadó testületek létrehozását vagy a szakmai szervezetekkel való konzultációt. A demokratikus legitimáció biztosítása érdekében fontos, hogy a kormányok átláthatóan ismertessék a politikáik mögött álló érveket és az azok alátámasztására használt bizonyítékokat. Ez magában foglalhatja a politikai döntések egyértelmű indokolását, valamint az adatok és szakértői elemzések, hatásvizsgálatok nyilvánosságra hozatalát. Bizonyos esetekben a bíróságok feladata lehet a válságpolitikákból eredő viták elbírálása. Ezekben az esetekben a bíróságoknak mérlegelniük kell a felek által bemutatott szakértői ismereteket a demokratikus megfontolásokkal, például az alkotmányos védelemmel és a jogállamisággal szemben. A kormányok bevonhatják a nyilvánosságot a politikai döntéshozatali folyamatba azáltal, hogy nyilvános konzultációk, települési gyűlések vagy más mechanizmusok révén visszajelzést és hozzájárulást kérnek. Ez segíthet annak biztosításában, hogy a politikák tükrözzék a lakosság szélesebb rétegeinek értékeit és prioritásait. Miközben a szakértői tudás kritikus fontosságú lehet a hatékony válságreakciók kidolgozásához, fontos biztosítani, hogy a politikák és az intézkedések demokratikus ellenőrzés és elszámoltathatóság tárgyát képezzék.

A világban a korábbi válsághelyzetek világítottak rá igazából arra, hogy a kormányzat választott, így demokratikus legitimációval és elszámoltathatóság mellett funkcionáló tisztségviselői több szempontból, jó néhány fontos kérdésben már nem demokratikus felelősségük (vagy a népképviselő) alapján hozzák döntéseiket.⁴ Ilyen, a demokratikus felhatalmazás és a tudományos szaktudás közti konfliktushelyzeteket a gazdasági válság, a klímaváltozás és természetesen a járvány jócskán kitermelt.⁵ Külön kockázatot jelenthet, hogy a kormányzat adminisztratív úton dönthet arról, melyik szakértői álláspontot választja, de akár befolyásolhatja is azokat.⁶

⁴ SMUK 2018: 203.

⁵ A Covid-19-pandémia idején a magyar járványügyi védekezés szinte valamennyi intézkedése kapcsán az orvostudomány által kínált álláspont igazoló érvként hangozhatott el. Akkor is, ha egyrészt alternatív vagy inkább áltudományos vélemények is megjelentek, másrészt egyre erősebbé váltak a nemzetgazdasági, jóléti szempontok. A politikai kommunikáció körülmétekből bemutatását és elemzését adja: SZABÓ 2022.

⁶ Amerikai példával lásd POST 2013.

Míg a kormányzati adminisztráció számára a szakértői tudás becsatornázása alapértelmezettként rendelkezésre állt, a magyar Alkotmánybíróságnak ennek hiányában s mégis megalapozottan kellett az alapjogi tesztek alkalmaznia a szükségesség és az arányosság kérdésében. Amikor az Alkotmánybíróságnak tudományos tudást kellett álláspontjához alapul vennie, már korábbi gyakorlatához visszanyúlva határozhatta meg⁷ ennek módszerét.⁸ A testület az adott időpontban „meghatározó tudományos világgép” figyelembevételével eljárva a védőoltások alkalmasságát a koronavírus-járvány leküzdésére elfogadta.⁹

A „TUDÁS” ÚJ MINŐSÉGE:
A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS A
DEMOKRATIKUS LEGITIMÁCIÓ

A tudás tudományos eredményekre alapított tekintélye egyfajta objektív helyes megoldás lehetőségével csábít – szemben a közpolitikák pártpolitikai meghatározottságával és emiatt szubjektív, partikuláris jellegével. Itt nem a platóni filozófuskirály¹⁰ iránti igényre hívnám fel a figyelmet elsősorban, mert a tudomány és a politika szférája közötti személyi átjárást a demokratikus (értsd: politikai) eljárások és értékelések alá rendelődésként tartjuk fenn. Itt az „objektív tudás” felhasználására figyeljünk, illetve hogy az arra való hivatkozás kikezdi-e, meghaladja-e a demokratikus legitimitációt. A kérdést fentebb részben megválaszoltuk:

⁷ Részletesen kifejti: ERDŐS 2022: 115–118.

⁸ „Minthogy a fenti mérlegelés nem választható el tudományos – virológiai, biológiai, orvostudományi – szakkérdésektől, az Alkotmánybíróság emlékeztet a hasonló ügyekben kialakított gyakorlatára, miszerint az egészségügyi beavatkozásokkal kapcsolatos szaktudományos kétélyek megítélése és a versengő álláspontok közti választás kívül esik a kompetenciáján (39/2007. (VI. 20.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.)) [...] Az Alkotmánybíróság hasonló ügyekben arra is rámutatott, hogy »a természettudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás lehet szükséges« (Abh5.). E kiterjesztett vizsgálat keretében az Alkotmánybíróság az adott időpontban »meghatározó tudományos világgép« figyelembevételével járt el, amelynek forrásaként például az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) vonatkozó dokumentumaira támaszkodott.” 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, [80] – ABH hivatkozások nélkül.

⁹ 3537/2021. (XII. 22.) AB határozat, [54]; igaz, emellett nem mulasztott el utalni „a nyilvánosságban is megjelenő, a Kormány által működtetett Koronavírus Tájékoztatói Központtól, illetve az Országos Kórházi Főigazgatóságtól származó” adatokra sem, vö. 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, [90].

¹⁰ „Platón azt feltételezte, hogy a filozófuskirály vagy -királyok képesek a formák világából a legáltalánosabbakat megismerni, a jóságot, szépséget, igazságot, ezt a tudást magukban hordozva döntéseik tévedhetetlenek lesznek. Az államot irányító törvények, amelyeket így megalkotnak szintén a közösség tökéletes koordinálói lesznek.” SZOBOSZLAI-KISS 2023: 117.

kiélezett helyzetekben a politikai döntéshozatal kiegészítő igazolásokra szorul, ezt a funkciót a szakértők, az akadémiai tudás képes ellátni. Újabban viszont a tudás új minősége foglalkoztatja a tudományos diskurzusokban részt vevőket: a mesterséges intelligencia (MI) alkalmazásának lehetőségei, illetve jogi-etikai korlátai, az emberi közreműködés meghaladásából fakadó jövőbeli kockázatai.¹¹

A digitális alkalmazások a hihetelen mennyiségű és feldolgozásra szoruló adat tömegében segítő kezet nyújtanak különféle kormányzati, jogalkotási és jogalkalmazási feladatoknál. Susskind megállapítása szerint az állam rendkívül erős képességre tesz szert a törvények érvényre juttatásában, míg egyes nagy hatalmú techcégek képesek lesznek meghatározni szabadságunk határait, meghatározzák demokráciánk egészségét, és döntést hozhatnak a társadalmi igazságosság létfontosságú kérdéseiről is.¹² A közösségi ügyekben hozott közpolitikai döntések hatásaiért felelősséggel tartoznak a döntéshozók, legyenek azok előnyösek, a közjót szolgálók, vagy akár jelentős társadalmi károkkal vagy emberi jogsértésekkel fenyegetők, erre a demokratikus rendszerekben a számonkérhetőség mechanizmusait szükséges kiépíteni. Az emberen vagy az állami szervek hatáskörén kívüli tényezőkre hivatkozás szűk körben (például *vis maior*, a katasztrófák egyes aspektusai) állhat meg – különben a választások és a demokratikus visszacsatolás eljárásai értelmüket veszítik. Ezért kiemelt feladat, hogy a demokratikus eljárásokat újragondoljuk.¹³ A digitális technológia adta lehetőségek és a mesterséges intelligenciához közelítő automatizált döntéshozatal kulcspontjain jó- és rossz-hiszemű felhasználókat egyaránt találunk, így az egyének jogai mellett maguk az eljárások is védelemre szorulnak.¹⁴

A parlamenti eljárásokkal kapcsolatos MI-alkalmazási lehetőségeket megközelíthetjük a parlamenti kormányzás szemszögéből, amihez praktikusán többszintű támogatást nyerhetünk. Az alsóbb szintű adminisztratív feladatokon (elsődleges adatfeldolgozás, iratminták és ügyfélkapcsolatok kezelése stb.) túl a megfelelő adatbázisokhoz való hozzáférés és az azokon végezhető műveletek lehetőségétől függően új világ tud megnyílni az emberi munkát igénylő korábbi paradigmához képest. Esettanulmányok készítésében, különféle ember-ember kapcsolatok előkészítésében, adatgyűjtés és elemzés révén, például vizsgáló-

¹¹ A rendkívül gazdag szakirodalomból: BIRD et al. 2020; LUCKE–ETSCHIED–FITSILIS 2022; KORYZIS et al. 2023: 66; DONAHOE–METZGER 2019. A kormányzati alkalmazást illető közpolitikai elemzésekhez: MONTOYA–RUMMERY 2020; US House Select Committee on the Modernization of Congress 2022; az Európa Tanács akcióihoz lásd Artificial Intelligence: Ensuring respect for democracy, human rights and the rule of law [é. n.].

¹² SUSSKIND 2018: 346.

¹³ BARTLETT 2018.

¹⁴ Nemzetbiztonsági és tágabb összefüggéseihez lásd FARKAS–KELEMEN 2023.

bizottság támogatásával jelölhetjük ki az újabb alkalmazási szintet. A közpolitikai kérdésekben már tartalmi elemzéshez nyújthat az MI segítséget. Különbéle nyelvi alapú modellek már megírják a törvényjavaslat szövegét, azokhoz – és indokolásukhoz – már széles körű információbázist képesek felmutatni. Hazai, nemzetközi statisztikai adatokból, adatbázisokból, szabályozási előzményekből, azok bírósági gyakorlatából már közpolitikai modelleket, alternatívákat tudnak megfogalmazni, és ezt a képviselők asztalára teszik. Újabb szintet képviselhet, amikor a mesterséges intelligencia valós idejű módon tudja utánkövetni a törvényhozás, a közpolitikai döntések sorsát, majd hozzájárulni azok visszacsatolásához, kiértékeléséhez, felülvizsgálatához.¹⁵

A demokratikus legitimitációval kapcsolatos alkotmányjogi fenntartásaink az MI vagy más fejlett digitális alkalmazások körét illetően a demokratikus eljárások különböző szintjeit célozzák. A néprészvétel választásokon és referendumokon való megnyilvánulása teszi különösen érzékennyé az MI, az internetes algoritmusok és egyéb digitális eszközök a közvélemény formálására való alkalmasságát. Miközben hozzájárulhatnak az információszerzéshez, több és minőségibb alternatív információforrást tudnak kínálni a választópolgárok számára; addig sérülékenységet okoz, ha ezek az információk eltorzultak, mert a digitális megoldások a dezinformációs, manipulációs stratégiák alkalmazását is könnyítik.

Az etikai megfontolások között nyilván az ember szerepel az első helyen. Embert helyettesíthet-e digitális megoldás vagy mesterséges intelligencia? Az automatizált döntéshozatal a jogalkotási, jogalkalmazási vagy a magánszféra különböző területein magas szintű felülvizsgálati lehetőségekkel és világos felelősségi klauzulákkal¹⁶ képzelhető el. Az ártó szándékú felhasználások, illetve az adatbázisok manipulatív kezelése nemcsak a nem semleges (hanem manipulált) algoritmusok miatt kockázatosak, de ezeknek az eredményeit már az elején, akár adatbetáplálásnál is lehet manipulálni. Úgyhogy ezeknek az eljárásoknak az emberi, sőt demokratikus felügyelete mindenképpen elvárható. Az Európai Unió AI-rendelete a következőképp fogalmaz:

Az igazságszolgáltatásra és a demokratikus folyamatok irányítására szánt egyes MI-rendszereket nagy kockázatúnak kell tekinteni, figyelembe véve a demokráciára, a jogállamiságra, az egyéni szabadságokra, valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogra gyakorolt potenciálisan jelentős hatásukat.

¹⁵ A piramismodellbe rendezhető alkalmazási szintekhez lásd AI Tools for Congress 2023; US House Select Committee on the Modernization of Congress 2022.

¹⁶ G. KARÁCSONY 2020: 91–101; SALES 2020: 33.

Így különösen, az esetleges torzítások, hibák és átláthatatlanság kockázatának kezelése érdekében indokolt nagy kockázatúnak minősíteni az igazságügyi hatóságok által vagy nevében történő használatra szánt azon MI-rendszereket, amelyek célja, hogy segítsék az igazságügyi hatóságokat a ténybeli és a jogi elemek kutatásában és értelmezésében, valamint a jog konkrét tényekre történő alkalmazásában. [...] Az MI-eszközök alkalmazása támogathatja a bírák döntéshozatali hatáskörét vagy a bírói függetlenséget, de nem válthatja azt fel, mivel a végső döntéshozatalnak ember által irányított tevékenységnek kell maradnia. Az MI-rendszerek nagy kockázatúként való besorolása azonban nem terjedhet ki azokra az MI-rendszerekre, amelyek olyan, tisztán járulékos adminisztratív tevékenységek elvégzésére szolgálnak, amelyek nem befolyásolják a tényleges igazságszolgáltatást az egyedi ügyekben, mint például a bírósági határozatok, dokumentumok vagy adatok anonimizálása vagy álnevesítése, a személyzet közötti kommunikáció, adminisztratív feladatok ellátása.¹⁷

A jogállami garanciák körében az alapjogok sérelmének megelőzésén túl azt emelhetjük ki, hogy a fejlesztések egyes lépései szabályozottak és ellenőrzöttek legyenek. Jobb, ha a kormányzati műveletekben alkalmazott mesterséges intelligencia vagy digitális szolgáltatások¹⁸ fejlesztője, annak rendszergazdája nemzetbiztonsági átvilágítás alá esik, hiszen befolyást tudna gyakorolni egy államhatalmi szerv működésére. Az alkalmazás feletti demokratikus kontroll a politikai bizalmat építheti fel: akár az ellenzék és a kormányoldal relációjában értelmezzük, akár az állampolgári bizalom dimenziójában.¹⁹

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2024. június 13-i (EU) 2024/1689 rendelete a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, preambulum (61). Lásd még MEZEI 2023: 53–70. Felhívhatjuk a figyelmet arra a markáns különbségre, hogy míg az EU dokumentuma erőteljesen hangsúlyozza ezeket a magánszférát és alapjogokat érő kockázatokat, addig Magyarország MI-stratégiája erősen innovációorientált. Lásd *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020*.

¹⁸ Az Alaptörvény 12. módosításával és a 2023. évi CIII. törvénnyel „megalapított” digitális állampolgárság programmal a magyar közigazgatás (Európai Unió háttérrel) szintet lép, annak adatvédelmi-kiberbiztonsági kockázataival, paradigmaváltásával és mesterséges intelligencia alkalmazásaival együtt, lásd *Digitális Állampolgár weboldal*.

¹⁹ LUCKE–ETSCHIED–FITSILIS 2022: 6.4; BIRD et al. 2020: 29–32.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- AI Tools for Congress (2023). *POPVOX Foundation*, 2023. április 21. Online: <https://www.popvox.org/blog/ai-tools-for-congress>
- Artificial Intelligence: Ensuring respect for democracy, human rights and the rule of law [é. n.]. *Parliamentary Assembly of the Council of Europe*. Online: <https://pace.coe.int/en/pages/artificial-intelligence>
- BARTLETT, Jamie (2018): *The People vs Tech: How the Internet is Killing Democracy (And How We Save It)*. London: Penguin.
- BIRD, Eleanor – FOX-SKELLY, Jasmin – JENNER, Nicola – LARBEY, Ruth – WEITKAMP, Emma – WINFIELD, Alan (2020): *The Ethics of Artificial Intelligence: Issues and Initiatives*. Brussels: European Union. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/634452/EPRS_STU\(2020\)634452_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/634452/EPRS_STU(2020)634452_EN.pdf)
- DEMSZKY Alma Míra (2017): A tudás szerepe a (poszt)modern társadalmakban. In CSÁFOR Hajnalka – TÁNCZOS Tamás – CSUGÁNY Julianna (szerk.): *Tudás és innováció a XXI. század gazdaságában: Válogatás a Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar oktatóinak 2016-05 tanulmányaiból*. Eger: EKE Líceum, 78–95.
- Digitális Állampolgár weboldal. Online: <https://dap.gov.hu/>
- DONAHOE, Eileen – MACDUFFEE METZGER, Megan (2019): Artificial Intelligence and Human Rights. *Journal of Democracy*, 30(2), 115–126. Online: <https://doi.org/10.1353/jod.2019.0029>
- ERDŐS Csaba (2022): Gondolatok a különleges jogrendi alapjog-korlátozás alkotmánybírói gyakorlatáról. *Jog–Állam–Politika*, 14(Klnsz2), 103–120. Online: https://jap.sze.hu/images/lapsz%C3%A1mok/2022/kukorelli_kulonszam/tanulmanyok/JAP_2022_kulonszam_2_erdos_csaba.pdf
- FARKAS Ádám – KELEMEN Roland szerk. (2023): *A fejlődés fogságában? Tanulmányok a kibertér és a mesterséges intelligencia 21. századi állam- és jogfejlesztési, társadalmi, biztonsági kapcsolódásai köréből*. Budapest: Gondolat.
- G. KARÁCSONY Gergely (2020): *Okoseszközök – Okos jog? A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései*. Budapest: Dialóg Campus.
- KORYZIS, Dimitris – MARGARIS, Dionisis – VASSILAKIS, Costas – KOTIS, Konstantinos – SPILIOTOPOULOS, Dimitris (2023): Disruptive Technologies for Parliaments: A Literature Review. *Future Internet*, (15)2, 66. Online: <https://doi.org/10.3390/fi15020066>
- LUCKE, Jörn von – ETSCHIED, Jan – FITSILIS, Fotios (2022): Using Artificial Intelligence for Legislation: Thinking About and Selecting Realistic Topics. *CEUR Workshop Proceedings*. Online: <https://ceur-ws.org/Vol-3399/paper3.pdf>
- Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája, 2020–2030* (2020). Budapest: Digitális Jólét Nkft. Online: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/2f/32/2f32f239878a-4559b6541e46277d6e88.pdf>
- MEZEI Kitti (2023): A mesterséges intelligencia jogi szabályozásának aktuális kérdései az Európai Unióban. *In Medias Res*, 12(1), 53–70. Online: <https://doi.org/10.59851/imr.12.1.4>

- MONTOYA, Daniel – RUMMERY, Alice (2020): The Use of Artificial Intelligence by Government: Parliamentary and Legal Issues. *NSW Parliamentary Research Service*, E-brief, 02/2020. Online: <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Pages/The-use-of-AI-by-government-parliamentary-and-legal-issues.aspx>
- POST, Robert C. (2013): *Democracy, Expertise, and Academic Freedom: A First Amendment Jurisprudence for the Modern State*. New Haven – London: Yale University Press.
- SALES, Lord (2020): Algorithms, Artificial Intelligence, and the Law. *Judicial Review*, 25(1), 46–66. Online: <https://doi.org/10.1080/10854681.2020.1732737>
- SMUK Péter (2018): *Magyar és európai pártjog*. Budapest: Gondolat.
- SUSSKIND, Jamie (2018): *Future Politics: Living Together in a World Transformed by Tech*. Oxford: Oxford University Press.
- SZABÓ Gabriella szerk. (2022): *Érzelmek és járványpolitizálás: Politikai érzelemmenedzserek és érzelemszabályozási ajánlataik Magyarországon a COVID-19-pandémia idején*. Budapest: Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont – ELTE Eötvös. Online: <https://www.eltereader.hu/media/2022/02/Szabo-Gabriella-Erzelmek-a-jarvany-idejen-vs.pdf>
- SZOBOSZLAI-KISS Katalin (2023): *Miről beszélek, amikor a görögökről beszélek: Tanulmányok az athéni demokráciáról, filozófiáról, boldogságról*. Budapest: Gondolat.
- US House Select Committee on the Modernization of Congress (2022): *Final Report* (Report No.117-646). Washington, DC: US Government Publishing Office. Online: <https://www.congress.gov/117/crpt/CRPT-117hrpt646/GPO-CRPT-117hrpt646.pdf>



Szabó Zsolt

A SALÁTATÖRVÉNYEK
A VILÁG JOGALKOTÁSI
BOSZORKÁNYKONYHÁIBAN

Az ünnepeltet kifinomult ízlésű ínycsokor ismertem meg, ezért egy csokor, a világ országainak konyhaművészetéből gyűjtött, különleges salátarecepttel köszöntöm évfordulója alkalmából. Jó étvágyat!

BEVEZETÉS: KIS SALÁTAHATÁROZÓ

A salátatörvény kifejezés a magyar jogi zsargonban született, hivatalos meghatározása nincs. Ennek ellenére az ilyen törvényeket a gyakorlott szem könnyen felismeri: közismerten több, egymással összefüggő vagy olykor össze nem függő jogszabály-módosítást egyetlen jogalkotási aktusba rendező jogszabályról van szó. Ezeket az omnibusztörvényeket, gyűjtő jogszabályokat világszerte változatos nevekkkel illetik: karácsonyfa-, hulladék-, mozaik-, óriás-, kabátállvány-, leves-, sőt, „mindent bele” törvényekről is hallunk az egyes országokban.¹ Az ilyen jogalkotási technika főleg törvényekre jellemző, ám ott, ahol a kormányok a parlament – sokszor utólagos – felhatalmazására alkothatnak (törvényerejű) rendeleteket (például Olaszországban vagy Spanyolországban), léteznek salátarendeletek is. Végrehajtási jogszabályként saláta-kormányrendeletek nálunk is egyre nagyobb számban jelennek meg.

A jelenség nem új: már a rómaiak idején is próbálkoztak egy jogalkotási döntéssel több különböző dolgot elfogadtatni a néppel (a népgyűléssel): mások mellett ebből az okból is született Kr. e. 98-ban a Lex Caecilia Didia, amely megtiltotta a *lex satura* gyakorlatát, vagyis azt, hogy törvényjavaslatok egymással kapcsolatban nem álló, más-más tárgykörre vonatkozó elemeket tartalmazzanak.

¹ BAR-SIMAN-TOV 2021: 12.

A salátatörvények mai, igen elterjedt gyakorlatának megítélése nem egyértelmű, önmagában sem pozitív, sem negatív: a Velencei Bizottság álláspontja szerint jelentősebb jogalkotási reformok (jogharmonizáció, demokratizálódás) nem elképzelhető omnibusz-jogalkotás és az azzal járó gyorsítás és összevont jogalkotási eljárás nélkül.² Az ilyen törvényeket ugyanis – az esetlegesen eltérő tárgykörök ellenére – nem külön-külön eljárásokban, hanem egyetlen törvényalkotási eljárásban, egyetlen vita mellett, egyetlen szavazási eljárással fogadják el. Ugyanakkor a módszer lehetőséget ad a politikai hatalom birtokosainak a jogalkotási többséggel való visszaélésre, a parlament döntési szabadságának kiüresítése által, adott esetben komplex salátába csempészve oda nem illő, a törvényhozás által önmagában esetleg nem támogatott tételeket. A Velencei Bizottság a saláta-törvényhozásnak mégsem szab gátat, véleményeiben a jogszabálymódosítások általános jogállami kritériumai között inkább egyéb feltételeket hangsúlyoz: például hogy a törvénynek világosan meg kell jelölnie, hogy melyik jogszabályt helyezi hatályon kívül vagy módosítja, és hogy a módosításokat a vonatkozó jogszabály végleges, nyilvánosan hozzáférhető változatának tartalmaznia kell.³ A testület abból indul ki, hogy kompromisszumot kell kötni két, sokszor egymás ellen ható érdek, a jogalkotási folyamat hatékonysága és a jogalkotásban részt vevő képviselők jogalkotási jogainak védelme között.⁴

Az omnibusz-jogalkotás igen elterjedt a mai nyugati demokráciák majdnem mindegyikében, az EU tagállamaiban jórészt ezen a módon történik az irányelvek nemzeti jogba ültetése. Szembeötlő kivétel például az Egyesült Királyság, Ausztrália vagy Svédország is, amelyek képesek szinte teljességgel nélkülözni a gyűjtőjogalkotást. Igaz ugyan, hogy a saláták az utóbbi két évtizedben elvértve a Westminsterben is megjelentek, erre példa a 2003-as Criminal Justice Act és a 2009-es Coroners and Justice Act. Kelet-Európában ugyanakkor nem mindenhol alkalmazzák (a módszer például nem ismert Észak-Macedóniában, ahol az „egy módosítás, egy előterjesztés” elve alapján nemegyszer 500-600 körül van az évente elfogadott törvények száma).

Észak-Amerikában valósággal burjánzik az omnibusz-jogalkotás. Kanadában is – ahol az első salátatörvényt 1888-ban fogadták el – az utóbbi évtizedekben igen elszaporodtak a salátatörvények. Hol vannak már a 2010-es évek, amikor még a közvélemény is elítélte ezeket, sőt, néhány esetben tüntetések is folytak a gyakorlat ellen?! Bár a liberális kormány 2015-ben ígéretet tett a salátatörvények visszaszorítására, a gyakorlat még ugyanabban az évben, ugyanazon kormány

² Venice Commission, CDL-AD(2009)045.

³ Venice Commission CDL-PI(2021)003.

⁴ Venice Commission CDL-AD(2020)036.

által folytatódott, azzal az indokolással, hogy az új kormány csak „tiszta”, azaz tematikusan összefüggő salátatörvényeket fog benyújtani, szemben a korábbi kormányok zavaros, átláthatatlan előterjesztéseivel. Ez azonban a gyakorlatban csak növelte a salátázás tényleges gyakorlatát.⁵ Egy kanadai tartomány, Saskatchewan parlamentjében pedig éppen egy érdekes ellenpéldával találkozunk: az ottani házszabály kifejezetten tiltja az egynél több törvényt módosító törvények tárgyalását.

Az Egyesült Államokban a gyűjtő jogszabályok alkalmazása az 1950-es évek óta gyakorlatban volt, ám az 1970-es évek végén jelentősen megugrott, mára pedig általánossá vált a politikai vélekedés, hogy csak ezen a módon lehet bizonyos intézkedéseket átvinni a Kongresszuson. Míg az európai parlamentáris demokráciákban a saláták összeállítója és benyújtója a kormány, az USA-ban a kongresszusi bizottságok és a pártvezetők a saláták készítői. E törvények a politikai alkukötés és kompromisszumkeresés bevett eszközei: a képviselők elfogadják egy általuk nem kívánt rendelkezés beillesztését a törvényjavaslatba, cserébe egy olyan rendelkezés beillesztéséért, amely egy másik témáról szóló törvényjavaslatba kerül be, és így tovább. Formailag ez két vagy több törvényjavaslat összeillesztése által történik (*longrolling*).⁶ Ráadásul mivel az elnöknek nincs részleges vétőjoga, a Kongresszus a salátázás eszközével olyan csomagot állíthat össze, amelynek megvétőzése nem áll az elnök érdekében, ezáltal a salátatörvényeknek köszönhetően a törvényhozás pozíciója nem gyengül, hanem még erősödhet is az elnökével szemben. Előfordul az is, hogy az ellenzék egy-egy, az egésztől tematikusan különböző javaslatát a többség beveszi egy salátába egy paktum részeként. Az ilyen törvények a pártvezetőket erősítik a szakbizottságok és az egyéni képviselők rovására – akik gyakran nem is tudják követni, mi van az ilyen törvényekben.⁷

Az ilyenfajta „oldalakon átívelő”, kormányzati és ellenzéki hozzávalókat is tartalmazó saláta viszont az európai demokráciákban általában ritka. Kivétel ez alól Olaszország, ahol a politikai taktika jelentősége mutatkozik meg az országban igen kedvelt saláták összeállítási gyakorlatában is. A kormányok sokszor a bizalmi kérdéssel kötik össze egy törvénycsomag elfogad(tat)ását.⁸ Az instabil olasz politika ingoványos, mocsaras talaja ellenére szép számban teremnek ott is saláták, hiszen ezen a módon lehet rugalmasan törvénybe iktatni zárt szobákban kötött, alkalmi vagy tartós, pártokon vagy akár oldalakon átívelő alkukat. Ezekben a salátákban mindenkinek juthat egy-egy neki tetsző, jó falat – egészen

⁵ DODEK 2017: 8.

⁶ KRUTZ 2021: 36.

⁷ KRUTZ 2021: 36.

⁸ LUPO-PICCIRILLI 2021: 59.

addig, amíg a túlzottan nagyra növelt saláták már-már emészthetetlenné válnak a törvényhozás számára, fennakadva a jogalkotás útvesztőin, megfeküdve akár még az előterjesztők gyomrára is. Ilyenkor az alkotmánybíróság emlékezteti a salátagyártásban túl kreatívnak bizonyuló törvényhozókat, hogy az alkotmánybírók, bár jó gyomruk van, mégsem vesznek be mindent.⁹

SALÁTAKRITIKA: ELVÁRÁSOK, KOCKÁZATOK,
ELŐNYÖK, HÁTRÁNYOK

A jogtudomány természetesen szigorúbb az alkotmánybíróságoknál is, és nem különösen kedveli a salátákat. A minden józan receptet figyelmen kívül hagyó, „piszkos” salátatörvényekre általában összehúzza a szemöldökét. E mérce szerint a törvény belső szerkezetének és formai kellékeinek megfelelése a jogbiztonság technikai értelemben vett részét képezi, így például elvárható a több, össze nem függő közpolitikai területet is érintő salátatörvények elkerülése, ezáltal a törvények tényleges egységességének biztosítása.¹⁰ A politika persze nem követi ezt a kényes ízlést.

A salátatörvények pozitív vagy negatív megítélése elsősorban a tartalmukkal, másodsorban elfogadásuk módjával függ össze. A „tiszta” vagy „jó” salátatörvény azonos tárgykörű, tárgyköre szerint összefüggő törvényt módosít, a „piszkos” vagy „rossz” salátában azonban az indítvány maga által kitzított tárgyköréhez nem kapcsolódó, idegen elemek is vannak.¹¹ A „jó” salátatörvény tehát tárgykörét tekintve komplex, ám koherens törvény, míg a „rossz” saláta inkoherens jogszabály, amelynél felmerülhet a jogbiztonság, a normavilágosság és egyéb alkotmányos jogalkotási követelmények sérelme. De vajon ki mondja meg, hogy valami homogén, vagy sem, koherens, vagy éppen inkoherens? Ahogyan a salátagyasztás kérdése, úgy a tematikus kohézió foka sem mérhető objektív mércével. Politikai kreativitás – és gyomor – kérdése, hogy valaki egymástól távoli tárgykörök között is találjon tematikus kapcsolatot.

A salátatörvények előnyei (gyors, egyidejű módosítási lehetőség a jogrendszer több pontján) visszaélésszerű használatkor hátrányt jelentenek: a gyűjtő jogalkotás a gyorsított, adott esetben jogállami reformok eszközeként a jogállam leépítéséhez is hatékony eszközt nyújt. Kétségtelen hátrány, hogy az ilyen törvények nehezen

⁹ Lásd például az olasz alkotmánybíróság 32/2014-es döntését, amely hivatkozik a 22/2012-esre, valamint a 34/2013-asra, szintén lásd a 247/2019-es döntést!

¹⁰ SEBŐK–MOLNÁR 2020: 38.

¹¹ TELEKESI 2023: 38.

értelmezhető önálló jogalkotási terméként: sem címük, sem indokolásuk nem informatív, leginkább fejezetei képeznek önálló egységet. A törvény korábbi fogalmának a salátatörvények fejezetei felelnek meg: ezen a szinten értelmezhető egyértelműen a cél, az indokolás és a hatálybalépés. Tulajdonképpen az ilyen törvény valójában több törvény, egy törvénybe kényszerítve, amelyben törvényeket törvény helyett fejezetekkel vagy szakaszokkal módosítanak. Nehéz logikai feladat indokolással ellátni egy komplex, sok tárgykört szabályozó salátatörvényt, nem is beszélve a hatásvizsgálatról.

A salátatörvények a jogalkotás átláthatósága ellen hatnak. Gyakran semmitmondó címeik sokszor csak a szakpolitikai területet jelölik, de nem árulnak el semmit a módosítás okáról és céljáról. A salátatörvények ráadásul „elfogyasztásuk” után láthatatlanná válnak: miután módosításaik beépülnek a hatályos jogba, a jogalkotási törvényben adott önmegsemmisítő parancs hatására hatályon kívül kerülnek, és eltűnnek a jogrendszerből. A salátatörvényekkel a módosítások átláthatatlan hálója jön létre, megszűnik az „egy törvény, egy módosítás” elv alapján adható számozás az adott törvényt érintő módosításokhoz (ki emlékszik már a törvénymódosítások számozására?).

A rutinszerű salátázás révén folyamatosan, tervezetten kerülnek a parlament elé olyan salátatörvények, amelyekre a közigazgatási egyeztetés során az egyes tárcák „rákapcsolódhatnak”. Egy törvénymódosítás önálló benyújtása helyett gyakoribb egy küszöbön álló salátához csatolni a tételt. Ez állandóan nyitva hagyja a módosíthatóság egy olyan ajtaját, amelyet csak nyomós ok esetén lehetne kinyitni, máskülönben a jogszabályok stabilitása meggyengül. Ezzel rokon az a megoldás, hogy a benyújtáskor még szerény saláta a parlamenti szakaszban hízik meg, képviselői módosító indítványok által, amelyek mögött sokszor kormányzati szándék van, csakhogy a hajsztolt tempó miatt vagy más okból a benyújtásig ezek nem készültek el.

Ez a gyakorlat számos országban, így Magyarországon is él. Az Egyesült Államok Kongresszusában *ridernek* nevezik a törvényalkotási eljárás menetében az indítványhoz kapcsolt, gyakran ahhoz tartalmilag nem kapcsolódó további módosító javaslatokat, amelyek az egyszerű, kis terjedelmű törvényjavaslatokat is fokozatosan saláta-, vagy ahogy ott nevezik, karácsonyfátörvényé teszik, amelyekben mindenki talál kedvére valót. Csehországban pedig az alkotmánybírósnak kellett közbeszólnia a parlamentben benyújtás után keletkező saláták okán. A testület egy törvényjavaslat, valamint az indítványozó által vitatott módosító javaslat tartalmi vizsgálata után arra a következtetésre jutott, hogy azok tartalmilag és tárgyakat tekintve alapvetően különböznek egymástól. A módosító javaslat eltért a módosítások számára fenntartott korlátozott területtől, azaz olyan

módosító javaslatról volt szó, amely csak formai értelemben tekinthető annak, anyagi értelemben azonban nem.¹²

Olaszországban a két kamara házszabályai eltérnek a salátatörvények egy speciális válfaja, a felhatalmazási rendeleteket utólagosan szentesítő törvényekhez kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatos szigorúság fokában, amivel egy joghézag jön létre. Az alsóházban a módosítások „szigorú vizsgálatát” írják elő, rögzítve, hogy azok, „amelyek nem kapcsolódnak szorosan a tárgyhoz”, nem elfogadhatók.¹³ Ezzel szemben a szenátusi házszabályok nem különböztetik meg ezeket attól, ami a rendes törvényjavaslatokra vonatkozó módosításokkal kapcsolatban történik, vagyis csak azok a módosítások nem házszabályszerűek, amelyek „nem kapcsolódnak a vita tárgyához”.¹⁴ Ez a diszharmónia a gyakorlatban két következménnyel jár. Egyrészt ugyanazt a módosítást az alsóház elnöke elfogadhatatlannak, a Szenátus elnöke ugyanakkor elfogadhatónak tekintheti. Másrészt a kormány ennek a diszharmóniának a teljes tudatában hajlamos először az alsóházban benyújtani azokat az előterjesztéseket, amelyek homogénebbek, és amelyek tartalmát meg kívánja őrizni, minimális módosulással, míg a heterogénebb törvényerejű rendeleteket, amelyekhez számos módosítást jóvá lehetne hagyni, általában először a Szenátussal tárgyalatja meg. Tekintettel a 60 napos határidőre, a másik Ház általában elfogadja, megerősíti az első által már tárgyalat és módosított szöveget.

A salátatörvények a jogszabályok gyors és könnyű módosításának lehetőségét viszik a jogrendszerbe. Ez persze inkább hátrány, mint előny. Minél könnyebb módosítani a törvényeket, annál hanyagabb a jogalkotó, hiszen jól tudja, hogy esetleges hibáit gyorsan tudja majd korrigálni. A törvény módosítások nagy száma főként a korábbi jogalkotás korrekcióinak köszönhető: a legtöbb módosítást még abban a ciklusban fogadják el, amikor magát a javítandó törvényjavaslatot elfogadták (vagy a közvetlenül azt követő ciklusban).¹⁵ Az egyre több módosítás egyre több hibát generál, ami megint csak egyre több módosításhoz vezet, és így tovább, egyre szélesebb ördögi körben.

A salátatörvények emellett szűkítik a parlament mozgásterét is: a *take it or leave it* választásra szűkítve a jogalkotó hatáskört. A csemegézés (*cherry picking*), azaz a módosító elemek közötti válogatás, szelektálás lehetőségei szűkösek, már csak az időnyomás miatt is. Ennek megfelelően sok olyan elem „lecsúszik” egy

¹² A Cseh Alkotmánybíróság 77/06 számú döntése.

¹³ Az Olasz Képviselőház házszabálya, 96 a. cikk (7) bekezdés.

¹⁴ Az Olasz Szenátus házszabálya, 97. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ KISS-SEBŐK 2022: 129.

saláta részeként a parlament torkán, amely egymagában nem feltétlenül nyert volna azonos mértékű többségi támogatást.

A salátatörvények további hatása, hogy a parlamenti jogalkotás keresztmetszete szinte korlátlanul szélesedik, és kitárul a kapu a bürokratikus vagy technikai jellegű, másodlagos jogszabályokba való rendelkezések parlamenti elfogadása előtt. Ezzel a végrehajtó hatalom technikai szabályokkal árasztja el a törvényhozást, ami üzemszerű, mechanikus jogalkotáshoz vezet, ahelyett, hogy a jogalkotó a legfontosabb elvekre koncentrálna, azokról ugyanakkor érdemi, mélységi vitát lefolytatva. A kormányzati parlamenti napirendkontroll egyik eszköze ez, amellyel kizsorítanak más, nem szándékolt vitákat és döntéseket a parlamentből.

A parlamenti viták korlátozottabb lehetőségei miatt a nyilvánosság is kevésbé tudja követni a jogalkotási folyamatokat. A gyűjtő jogalkotás további hátránya, hogy megnehezíti a társadalmi konzultációt, hiszen egy sok tárgykört tartalmazó előterjesztésnél az érintettek köre is jóval szélesebb. A jogi tudással nem rendelkezők számára pedig átláthatatlan egy komplex salátatörvény.

HIBRID FAJ: A KÖLTSÉGVETÉSI SALÁTA

Külön kell említeni a menetrendszerűen, évente megújuló költségvetési-pénzügyi törvényeket, amelyek „salátázása” sok országban bevett gyakorlat. A költségvetési törvény vagy a hozzá kapcsolódó módosító/megalapozó csomagok termékeny talajt jelentenek az óriási kormányzati salátáknak. Mivel minden saláta pénzbe kerül (azaz nincs ingyen saláta...), mindennek van pénzügyi vonzata, tehát a pénzügyi törvényhozás minden más szakpolitikával összefügg. A költségvetés éves eljárása rendszeres lehetőséget ad arra, hogy a kormány bármilyen témával rákapcsolódjon ezekre. Ennek az alkotmánybíróságok (így a magyar is) egyre növekvő mértékben szabnak gátat, kimondva a költségvetési és ahhoz kapcsolódó törvények módosítási spektrumának bővítési tilalmát.¹⁶

Kanadában még számos képviselő tiltakozott, amikor a kormány 1994-ben egy 24 oldalas, költségvetést megalapozó törvényt nyújtott be – tíz évvel később már szó nélkül hagytak tízszer olyan hosszú, költségvetéshez kapcsolódó törvényeket (kanadai szóalkotással „*omnibudget*” bill). Újabb évtized elteltével, 2012-ben a költségvetési törvény már több mint 400 oldalas volt, és több mint 70, a költségvetéshez közvetlenül nem kapcsolódó törvényt módosított.

¹⁶ A német Alaptörvény 110/4 cikke értelmében a költségvetési törvény csak a szövetségi kormány bevételeire és kiadásaira és csupán a költségvetési törvény elfogadásának időszakára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazhat.

Lucien Lamoureux, aki az 1960-as és 1970-es években volt házelnök, feltette a kérdést: hova vezet a végeláthatatlan hosszúságú és komplexitású gyűjtőjogszabályok gyakorlata, mikor jön el az a pont, amikor már nincs visszaút, és akár eljutunk oda, hogy egyetlen salátatörvényt nyújt csak be a kormány a ciklus elején a kanadai jólét növeléséről, amely magában foglalja az összes tárgykörre vonatkozó összes rendelkezést.¹⁷

Izraelben 1985 óta rendszeressé vált az éves költségvetési törvény feldíszítése törvénymódosításokkal, ami a pénzügyi kormányzat helyzetét erősítette a kormányon belül, és a Kneszetet gyengítette a kormánnyal szemben.¹⁸ Általában sok népszerűtlen intézkedést is elrejtettek ebben salátában, a pénzügyi-gazdasági „ajándékok” közé.

Törökországban alkotmányos rendelkezés tiltja a költségvetési törvény salátázását, azaz a költségvetéshez nem kapcsolódó módosító rendelkezésekkel való felduzzasztását.¹⁹ A török alkotmánybíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ahhoz, hogy egy szabály a költségvetéssel kapcsolatosnak minősüljön, annak „kizárólag a költségvetés végrehajtásához kell kapcsolódnia, a végrehajtást elősegítve, kiegészítve vagy pontosítva”. A költségvetéssel kapcsolatos szabályokra az a feltétel is vonatkozik, hogy „nem terjedhetnek ki olyan új szabályra, amely törvény tárgyát képezheti”. Az alkotmány által előírt korlátozás célja a testület szerint, hogy „megtisztítsa a költségvetési törvényeket az idegen rendelkezésektől, és biztossá, hogy azok rendezettek legyenek, és ne tartalmazzanak olyan kérdéseket, amelyek kívül esnek a szó valódi értelmében vett költségvetés fogalmán”.²⁰

Csehországban az alkotmánybíróság éppen a költségvetési törvény salátázásával kapcsolatban fejtette ki általános élel a gyűjtő jogalkotással kapcsolatos álláspontját, amely szerint nem felel meg a jogalkotási folyamat céljának és elveinek az a jogalkotási gyakorlat, amikor egyetlen törvény több, egymással tartalmilag nem közvetlenül összefüggő törvényt módosít. Az ilyen eljárások tisztázatlan jogi helyzetet teremtenek, amely ellentmond a jogállamiság alapelveinek, azaz a jog kiszámíthatóságának, érthetőségének, egyértelműségének és belső következetességének, elveinek, azaz sérti a jogrend koherenciáját és egységességét.²¹

¹⁷ DODEK 2017: 20.

¹⁸ KOSTI 2021: 80.

¹⁹ Török alkotmány, 161/2 cikk.

²⁰ ESEN ARNWINE – YEŞİLIRMAK 2023: 655.

²¹ A Cseh Alkotmánybíróság 21/01 számú döntése.

SALÁTABÁR A VILÁG KÖRÜL:
KELETI KÓSTOLÓ, AVAGY MILYEN A TÖRÖK SALÁTA?

A salátatörvények Törökországban is egyre nagyobb teret nyernek. Öt törvényhozási ciklus alatt marginális szereplőből főszereplővé léptek elő, ma a török parlament által elfogadott törvények közel fele gyűjtő jogszabály.

16.1. táblázat. A salátatörvények aránya a török törvényhozásban

Törvényhozási ciklus	Elfogadott törvények	Salátatörvények	A saláták aránya
22	570	22	4
23	204	18	9
24	136	27	20
26	95	22	23
27	135	57	42

Forrás: ESEN ARNWINE – YEŞILIRMAK 2023: 685

Lássunk most néhány elrettentő példát a török gyakorlatból! Az adóeljárás törvény és egyes törvények módosításáról szóló, 2022. november 16-i 7421. számú törvény olyan kérdéseket szabályoz, mint a temetők karbantartási, javítási és világítási költségeinek fedezése, a szénbányákban elhunyt biztosítottak díjtartozásainak elengedése, az Antalya-Kaş városi projekt, a Ciprus-gát építése által érintett családok áttelepítése és az árstabilitási bizottság létrehozása. A köztisztviselőkről szóló törvény, egyes törvények és a 375. számú törvényerejű rendelet módosításáról szóló, 2022. július 1-i 7417. számú törvény szabályozza a közalkalmazottak pótlékát és kiegészítő mutatóit, amnesztiát biztosít az elbocsátott felsőoktatási hallgatók számára, szabályozza a két bejelentés ellenére kinevezni nem tudott közjegyző kinevezésének feltételeit, szabályozza a villany- és/vagy vízdíjfizetés ideiglenes odaítélését bizonyos feltételeknek megfelelő épületek számára és meghatározza az elektromos motorral felszerelt személygépkocsikra kivetendő különleges fogyasztási adót.

A mozaikszerűen összeállított előterjesztésekben szinte fel sem tűnik egyetlen több vagy kevesebb tétel. A kormánypártok sokszor az utolsó pillanatban, a törvényalkotási eljárás hajrájában nyújtanak be módosító indítványt az amúgy is átláthatatlan salátatörvényekhez, amelyet már nem kísér akkora figyelem, és alapos megvitatására a Háznak már nincs elegendő ideje a kitűzött zárószavazás

előtt. Ezek a trükkök azonban egyre inkább feltűnnek, és ellenállást váltanak ki. Törökországban a büntetőeljárás törvénykönyv és egyes törvények módosításáról szóló, 2016. november 24-én kelt 6763. számú törvényről folytatott tárgyalások során a 49 cikkelyből álló salátatörvény parlamenti vitájának vége felé, éjszaka elfogadtak egy, a kormánypárti képviselők által benyújtott módosító indítványt. Ennek értelmében abban az esetben, ha a sértett és az elkövető az erőszak, fenyegetés, megfélemlítés vagy egyéb, az akaratot befolyásoló ok nélkül elkövetett szexuális visszaélést követően házasságot köt, a büntetés kiszabását elhalasztják, illetve az ítélet kihirdetését elhalasztják. Az ellenzéki párt frakcióvezető-helyettese kijelentette, hogy a törvényjavaslat eddigi tárgyalásain konszenzus volt, és nem éltek semmilyen blokkoló eszközzel, de ezt az utolsó pillanatban benyújtott indítványt, amelyről nem tudtak, elfogadhatatlannak találják. A módosító indítványt a kifogások ellenére elfogadták, de mivel a törvényjavaslat megszavazásához a parlament nem volt határozatképes, a döntést el kellett napolni. A következő napokban komoly nyilvános viták eredményeként az említett indítvány által módosított cikket visszavonták a bizottsághoz, amelynek ki kellett vennie a vitatott rendelkezést a szövegből. A törvényjavaslatot végül az említett cikk nélkül fogadták el.²²

A török gyakorlat azt is mutatja, hogy a jogszabályok minősége és a javaslat elfogadásának ideje között összefüggés van. Magyarországhoz hasonlóan Törökországban is folyamatosan rövidül a törvények elfogadási időtartama.

16.2. táblázat: A törvények átlagos elfogadási időtartama napokban

Év	Törvények
2002	121
2012	49
2022	23

Forrás: ESEN ARNWINE – YEŞİLIRMAK 2023: 688.

SALÁTABÁR A VILÁG KÖRÜL:
EGZOTIKUS ÍZEK KEZDŐKNEK, AVAGY
SALÁTA INDONÉZ MÓDRA

Indonéziában az omnibusz-jogalkotás kérdése a jogászi körökből egyenesen a közfigyelem középpontjába került. Jokowi elnök ugyanis a második ciklusát

²² ESEN ARNWINE – YEŞİLIRMAK 2023: 660.

bevezető nyitóbeszédében, 2019-ben nagyszabású, a munkahelyteremtést szolgáló salátatörvényt jelentett be, az első ilyen terjedelmű törvényt az ország történetében. A kormányzat szerint a beruházások és a fejlesztések megkönnyítéséhez már nem megfelelő az egy törvényt egy törvénnyel módosító jogalkotási technika. A 2020-ban a parlamentnek benyújtott indítvány 79 törvény módosítását célozta, az engedélyezési eljárásoktól a cégalapításon át a kkv-támogatásig és a földvásárlásig, mind módosítást, mind hatályon kívül helyezést, mind új rendelkezés beillesztését tartalmazva. A parlamenti tárgyalás és elfogadás közel 6 hónapot vett igénybe, ami a helyi viszonyok között igen gyors eljárás volt.

Az alkotmánybíróság a törvényt „feltételesen” alkotmányellenesnek minősítette, és a törvény fontosságára tekintettel döntésének végrehajtását két évre felfüggesztette.²³ Ennek fő oka az volt, hogy a testület szerint a jogalkotási eljárás nem követte a 2011-es jogalkotási törvényt: a salátatörvényt ugyanis előzetesen, salátatörvényekre kidolgozott jogszabályszerkesztési útmutató nélkül állították össze, márpedig a jogalkotásnak előre meghatározott szabályok alapján kell történnie. A testület emellett nem látta megfelelően biztosítottnak a törvény elfogadásában való konzultációkat és társadalmi részvételt.²⁴ Az ügynek messze nem ö politikai következményei voltak: a négyötödös parlamenti többséggel rendelkező elnök nyomására a parlament minden törvényes alap nélkül visszahívta tisztségéből az egyik alkotmánybíró.²⁵ Két évre rá, 2022-ben megalkották a testület által hiányolt, salátatörvényekre vonatkozó jogszabályszerkesztési útmutatót is. A salátatörvények tehát meggyökeresedtek Indonéziában: 2023-ban az egészségügyi salátatörvény már 10 törvény módosítását tartalmazta, a 2024-es választások után hivatalba lépett kormány pedig 8-10 salátatörvény benyújtását és parlamenti elfogadását tervezi.

MI LEHET A MEGOLDÁS? RECEPTEK SALÁTÁK ELLEN

A legtöbb saláta vadon termő faj. Kifejlődésük és elburjánzásuk megelőzte a vonatkozó szabályozás megjelenését, mert praktikus okok hívták azokat életre, még mielőtt a szabályozási keretek kialakultak volna. Sem Magyarországon, sem máshol nincs sem kvantitatív, sem kvalitatív korlátja több törvénymódosítás egyetlen előterjesztésbe csomagolásának és egyetlen parlamenti eljárás keretében történő megtárgyalásának és elfogadásának. Az ilyen omnibusz- vagy gyűjtő

²³ Makhama Kostitusi 91/PUU-XVIII/2020.

²⁴ SJARIF-ANGGRAENI-SAPUTRO 2025: 233.

²⁵ SZABÓ 2022.

jogszabályokra vonatkozó szabályozás országonként eltérő, de többnyire hiányos, alig találkozzunk szabályozási korlátokkal, és ezek betartatása sem maradéktalan.

Alkotmányos szinten csak néhány dél-amerikai alkotmány (Chile – 69. cikk, Kolumbia – 158. cikk, Ecuador – 136. cikk), az USA 43 tagállama – ellentétben az USA szövetségi alkotmányával –, valamint egyetlen európai példaként a görög alaptörvény²⁶ ismeri, és korlátozza annyiban, hogy csak a tematikusan összetartozó részeket engedi egy előterjesztésbe vonni (*single subject rule*). Más országokban, alkotmányos szabály híján, csak a költségvetési törvény „salátázását” tiltják, így Magyarországon is, az Alkotmánybíróság egy 2005-ös döntése nyomán. A jogalkotásról szóló törvények általában nem rendelkeznek erről, a magyar jogalkotási törvény sem. A jogszabályszerkesztésről szóló miniszteri rendelet ugyanakkor számol a salátatörvényekkel, megadva formai-szerkesztési szabályait.

Elvi szinten megoldást jelent a salátatörvények „jó” minőségének biztosításában a *single-subject rule*, vagyis a salátatörvényekben a tematikus kohézió előírása. Eszerint egy törvénycsomagban csak azonos tárgykörhöz tartozó módosítások lehetnek. A gyakorlatban azonban nem könnyű megállapítani, egyáltalán mit jelent a „tárgykör”, és az egyes módosítások kapcsolódnak-e ahhoz.²⁷ Ez a szabály több jogforrási szinten is értelmezhető, a legmagasabb természetesen az alkotmány, amelyet 43 amerikai állam alkotmánya alkalmaz. Márpedig ha ez alkotmányos szintű szabály, akkor az alkotmány kizárólagos értelmezésére feljogosított alkotmánybíróság hatáskörébe kell hogy tartozzon ennek a megvizsgálása és a gyakorlat kialakítása, ahogyan ezt néhány állam felső bírósága gyakorolja is. E bírósági gyakorlat azonban nem meggyőző: egy elemzés kimutatta, hogy az elv gyakorlati érvényesítése a salátatörvények gyakorlata ellen nem eredményes.²⁸

A másik lehetőség a *single-subject rule* parlamenti házszabályba foglalása. Ez szintén inkább kivételnek számít, az új-zélandi parlament eljárási szabályzata például 1995 óta rendelkezik ilyen korlátozásról, a 263. cikk szerint egynél több törvényt módosító gyűjtő törvényjavaslat csak akkor terjeszthető be, ha a) a módosítások olyan összefüggő tárgykörre vonatkoznak, amely egyetlen átfogó politika megvalósításának tekinthető; b) az egyes törvények módosításai minden esetben hasonló jellegűek; vagy c) az ügyrendi bizottság egyetért a törvényjavaslat gyűjtő törvényjavaslatként történő benyújtásával. Kanadában a liberális kormány

²⁶ A görög alkotmány 74/5. cikke nem teszi lehetővé a törvényjavaslatok és javaslatok azon rendelkezéseinek megvitatását, amelyek nem kapcsolódnak a törvényjavaslat fő tárgyához, sem pedig olyan kiegészítő vagy módosító indítványok benyújtását, amelyek nem kapcsolódnak a törvényjavaslat fő tárgyához.

²⁷ BRIFFAULT 2019: 1630.

²⁸ BRIFFAULT 2021: 211.

2017-ben beiktatta a házszabályba a házelnök azon jogát, hogy a salátatörvények szavazását szakaszokra bontsa, ezáltal lehetővé téve a Háznak, hogy bizonyos rendelkezéseket leszavazzon. A gyakorlatban azonban a kormányt támogató házelnökök nem igazán éltek ezzel a lehetőséggel.²⁹ Az ellenzék többször próbált a Legfelsőbb Bíróság normakontrollja által fellépni a salátatörvények ellen, ám a testület – az angol hagyomány szerint – mindig tartózkodott attól, hogy beleszóljon a törvényalkotás parlamenti autonómiára tartozó kérdésébe.

Az Egyesült Államok Kongresszusában a *single-subject rule* csak a Képviselőházban él, a szenátorokat nem köti a tárgyhoz kötöttség elve. Több amerikai elnök megpróbálta kigyomlálni a salátatörvények eredeti tárgyhoz nem tartozó rendelkezéseit: 1996-ban (Bill Clinton) és 2006-ban (George W. Bush) is született ilyen javaslat. Az előbbit a Kongresszus elfogadta,³⁰ és két évvel később a Legfelsőbb Bíróság alkotmányellenesnek találta. A 2006-os indítvány át sem ment a Kongresszuson: a Szenátus nem fogadta el. Az amerikai elnökök tehát azóta sem rendelkeznek azzal a hatáskörrel, amellyel az 50-ből 44 tagállami kormányzó: hogy a törvényeknek csak egyes rendelkezéseit vétőzzák meg, így vagy aláírják, vagy megvétőzzák az egész törvényt.

A harmadik lehetőség – az alaptörvény és a házszabály után – hogy valamely törvény mondja ki a tematikus egység elvét. Olaszországban a kormány eljárását szabályozó 400/1998-as törvény 15. szakasza kimondja a homogenitás követelményét törvényerejű rendeletek (*decreto legge*) esetén. Igen ám, de a szabályozási tárgygal azonos jogforrási szinten lévő kötelezettséget a gyakorlatban nem veszik komolyan, így ez csak írott malaszt, *lex imperfecta* marad.³¹

EPILÓGUS: TANÁCSOK ÉS TANULSÁGOK SALÁTAFÜGGŐSÉG ELLEN

A gyakorlati példák azt mutatják, hogy ahol a salátatörvények elterjedtek, ott már nehéz visszaszorítani azokat. Sok demokratikus kormány, de a centralizált, autoriter rezsimek különösen, a parlamentnek csak a pecsételőhely szerepét szánják, és előszeretettel alkalmazzák ezeket. A jogalkotás ezáltal gyorsabb lesz, kevesebb vitával, ráadásul a kormányok sikerrel mutathatják magukról a szakértő, cselekvő kormány képét – szemben a csupán vitatkozni, beszélni, de a kormánnyal a jogalkotásban lépést tartani nem képes, az előterjesztéseket nem is értő parlamenttel,

²⁹ HATTIS-ROLEF 2021: 140.

³⁰ Line Item Veto Act of 1996.

³¹ LUPO-PICCIRILLI 2021: 134.

különösen pedig az ellenzékkel. Hasonló folyamatok játszódtak le többek között két esettanulmányunk helyszínén, Törökországban és Indonéziában.

A végrehajtó hatalom dominanciája szinte minden országban megfigyelhető jelenség. Ennek egyik eszköze a salátatörvények elterjedt alkalmazása, amely felgyorsítja és tisztán többségivé teszi a jogalkotási folyamatot. A gyűjtőjogalkotás módszere semlegesíti a törvényhozó többség feletti ellenőrzés hagyományos eszközeit, és olyan felfogást tükröz, amelyben a parlamenti többség korlátlanul hozhat törvényeket, a lehető leghamarabb, és nem tartozik elszámolással semmilyen testületnek vagy intézménynek.

Evidencia, hogy demokratikus jogállamiságon alapuló rendszerben a törvényeknek világosnak, konkrétan, érthetőnek és kiszámíthatónak kell lenniük; olyan szabályozásokból kell állniuk, amelyek koherensek, és nem mondanak ellent egymásnak. A demokratikus törvényalkotás csak akkor valósulhat meg, ha a képviselőknek és a nyilvánosságnak lehetősége van arra, hogy megfelelően megvizsgálják a törvényjavaslatokat, és kifejtsék véleményüket azokról. Ezen elveknek azonban csak akkor lehet érvényt szerezni, ha alkotmányosan is védettek, és alkotmánybírói úton is kikényszeríthetők.

A veszélyek tehát legalább akkorák, mint az előnyök. Saláta nélkül ma már elképzelhetetlen a modern demokráciák napi étrendje. A jó saláta egészséges és hasznos, de túlzásba vitele számos mellékhatással, többek között a függőség veszélyével jár. Állítólag Bismarck mondta, hogy aki szereti a törvényeket és a kolbászt, ne menjen oda, ahol ezek készülnek, mert ki fog ábrándulni. Alighanem igaz ez a salátára is...

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BAR-SIMAN-TOV, Ittai (2021): An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 1–31. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_1
- BRIFFAULT, Richard (2019): The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma. *Albany Law Review*, 82(1629). Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3499721>
- BRIFFAULT, Richard (2021): The Single-Subject Rule: Uncertain Solution for Omnibus Legislation. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 169–193. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_8
- DODEK, Adam M. (2017): Omnibus Bills: Constitutional Constraints and Legislative Liberations. *Ottawa Law Review*, 48(1), 1–42. Online: https://rdo-olr.org/wp-content/uploads/2017/08/olr_48-1_01_dodek_omnibus_final.pdf

- ESEN ARNWINE, Selin – YEŞİLIRMAK, Bahadır (2023): Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda be Türkiye’de Torba Kanun. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 72(2), 643–690. Online: <https://doi.org/10.33629/auhfd.1280579>
- HATTIS ROLEF, Susan (2021): Israel’s Economic Arrangements Law and Similar Omnibudget Laws in Other Countries. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 139–165. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_7
- KISS Rebeka – SEBŐK Miklós (2022): A jogalkotás kvantitatív vizsgálata és a jogrendszer reagálóképességének mérése. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (szerk.): *A magyar jogrendszer rezilienciája, 2010–2020*. Budapest: Társadalomtudományi Kutatóközpont – ORAC, 110–137. Online: https://real.mtak.hu/155648/1/kissrebeka_Reziliencia_honlapra.pdf
- KOSTI, Nir (2021): Centralization via Delegation: The Long-Term Implications of the Israeli Arrangements Laws. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 73–94. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_4
- KRUTZ, Glen S. (2021): Omnibus Legislating in the US Congress. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 35–51. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_2
- LUPO, Nicola – PICCIRILLI, Giovanni (2021): Omnibus Legislation and Maxi-Amendments in Italy: How to Circumvent the Constitutional Provision Requiring Approval of Bills „Article by Article”. In BAR-SIMAN-TOV, Ittai (szerk.): *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*. Cham: Springer, 53–71. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-72748-2_3
- SEBŐK Miklós – MOLNÁR Csaba (2020): A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek. In SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest: Gondolat – Társadalomtudományi Kutatóközpont, 19–58.
- SJARIF, Fitriani Ahlan – ANGGRAENI, Ricca – SAPUTRO, Adyta Wahyu (2025): The Significance of Omnibus Law Technique to Indonesia’s Law Making: How It Started and Would Evolve. *VNU Journal of Science: Legal Studies*, 41(1), 1–8. Online: <https://doi.org/10.25073/2588-1167/vnuls.4740>
- SZABÓ, Zsolt (2022): How to Resist Political Pressure Against a Constitutional Court? Report on an Eventful Week of the WCCJ in Indonesia. *JTI Blog*, 2022. november 4. Online: <https://jog.tk.hu/blog/2022/11/how-to-resist-political-pressure-against-a-cc>
- TELEKESI Bálint (2023): Mérlegben a salátatörvények: Szükséges rossz vagy szükségtelen bonyodalom? *Parlamentí Szemle*, 8(1), 35–66.



Téglási András – Magyar Áron

A TULAJDON KÖT(ELEZ)?
· ÁTTEKINTÉS A TULAJDONHOZ VALÓ JOGRÓL
ÉS ANNAK KÖZÉRDEKHEZ VALÓ VISZONYÁRÓL
A MAGYAR ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN ·

Szeretettel ajánljuk ezt az írásunkat Takács Albert professzor úr 70. születésnapjára!

BEVEZETÉS

A tulajdonhoz való jogot kialakulását és funkcióját tekintve alapvetően az első generációs emberi jogok közé szokták sorolni, ugyanakkor a tulajdonhoz való jog közel áll a később kialakult gazdasági, szociális és kulturális, vagyis a második generációs jogokhoz is. Takács Albert professzor úr összefoglalóan szociális jogoknak nevezi a gazdasági, szociális és kulturális jogokat.¹ Ez az összefoglaló jelzős szerkezet kiválóan példázza a jelzett jogok közötti kapcsolatot, azonban Takács tanár úr definíciója magyarázattal is szolgál a kapcsolatra, ugyanis álláspontja szerint ezek közül a jogok közül sok bírói úton nem is kikényszeríthető. Így tehát a jogtudomány nem is sorolja az összes szociális jogot az emberi jogok kategóriájába. Takács Albert szerint, amennyiben egy szociális jog alapjog, úgy érvényesülnek az intézményes keretek, vagyis alapjogi védelem illeti meg, akár más alapjogok hátrányára is. Takács Albert elhatárolja a szociális alapjogokat és a szociális jogokat egymástól úgy, hogy a szociális alapjogok a szociális jogok halmozába tartoznak, azonban nem minden szociális jog egyben szociális alapjog is.²

A szociális alapjogokat tehát az alkotmányos szabályok védik, de ezen túlmenően a jogbiztonság jogállami alapelve, valamint a tulajdonhoz való alap-

¹ TAKÁCS 2003: 791.

² A szociális jogok szoros kapcsolatot mutatnak például az olyan harmadik generációs jogokkal, mint az élelemhez való jog. Lásd erről bővebben KOVÁCS 2011a; 2011b; T. KOVÁCS 2018.

jogok is megjelennek mint a szociális biztonság védelmezői.³ Már a weimari alkotmányban⁴ is megjelent a tulajdonhoz való jog és annak szociális kötöttsége,⁵ amely később a német Grundgesetzben is továbbél.⁶ A Grundgesetz 14. cikkében megjelenik közvetlenül is a tulajdon szociális kötöttsége.⁷ Ezt a szociális kötöttséget Drinóczi Tímea úgy foglalja össze, hogy „[a] tulajdon szociális kötelezettséget von maga után, mivel használatának korlátja az összes állampolgár szükséglete és a társadalomban szükséges közrend”.⁸

A Grundgesetz 14. cikk (2) bekezdésében megjelenő alaptétel, miszerint a „tulajdon kötelez”, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében olvasható „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár” rendelkezéssel állítható párhuzamba. Ezzel együtt fontos megvizsgálni, hogy a tulajdon és a tulajdonhoz való jog alkotmányjogi védelmének hazai gyakorlata miként alakult, és miként alakul jelenleg is.

A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata vizsgálандó abból a szempontból is, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem miként kapcsolódhat össze a szociális jogokkal, illetve a jogállami követelményekkel.

A TULAJDONHOZ VALÓ ALAPJOG A KEZDETEKBEN

A tulajdonhoz való alapjog kapcsán a 64/1993. (XI. 22.) AB *határozatban* az Alkotmánybíróság a rendszerváltozás után az 1994. évi XVII. törvénnyel módosított 1993. évi LXXVIII. törvénnyel kapcsolatban értelmezte az *alkotmánytani tulajdonfogalmat*. Az eset kapcsán fontos, hogy az alaptényállás szerint az akkor hatályos lakástörvényben vételi jogot alapítottak egyes korábban tanácsai tulajdonban lévő lakóhelységeken és egyéb ingatlanokon. Az Alkotmánybíróság a vételi jog alapításával kapcsolatosan kiemelte, hogy (akár szerződéssel, akár jogszabállyal alapítják meg) fogalmilag különbözik a kisajátítástól, mivel itt a tulajdonjog megterheléséről van szó. A vételi jog alapításával a tulajdonjogot olyan módon terhelik meg, hogy az a kötelezett jogosultságait erősen korlátozza. (Amennyiben a jogosult úgy dönt, él az elővásárlási jogával.) Így ez mint a tulajdonjog korlátozásának egyik jogintézménye jelenik meg, amelyet az Alkotmánybíróság – a lakástörvénnyel összefüggésben – kivont a rendes bírói felülvizsgálat alól. Vörös Imre a 64/1993.

³ RAB 2009: 290; BALOGH 2011: 310.

⁴ Amely alkotmányt Takács Albert az első szociális alkotmánynak nevez az európai kontinensen (TAKÁCS 2003: 798).

⁵ Lásd WIELING 2006: 265.

⁶ Igaz, a tulajdon (*Eigentum*) fogalmának német alkotmányjogi elemzését kritikai éllel is el lehet végezni, azonban a szociális, piactudományi érintettség és kötöttség nem vitatott (KRÖLLS 1990: 356).

⁷ Ennek a német jogirodalmi kifejtését és elemzését lásd bővebben TÉGLÁSI 2008.

⁸ DRINÓCZI 2005: 341.

(XI. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog nem individuális alapjog, hanem egyben szociálisan kötött is. Vörös Imre itt két tételt említ meg, amelyekre alapozza ezt a megállapítást, az egyik a köztulajdon megléte, hiszen a köztulajdon meglétének immanens, jellegadó vonása a szociális kötöttség, a másik pedig a magántulajdon terhére kívülről, a jogalkotó által konstituált különböző korlátozások meglétében jelenik meg.⁹

Ugyanebben a határozatában az Alkotmánybíróság a tulajdon alkotmányjogi fogalmával is foglalkozott. A *korábbi Alkotmány* 13. § (1) bekezdése a következőképpen szólt: „A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.” Ennek a fordulatnak az értelmezése során jutott el az Alkotmánybíróság oda, hogy a *tulajdonhoz való jog alapvető jognak* minősül. Valamint, hogy a *polgári jogi tulajdonfogalom és az alkotmányjogi tulajdonfogalom* nem feltétlenül fedi egymást.

A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával.¹⁰

Itt a *korábbi Alkotmány* 13. § (2) bekezdését is vizsgálta az Alkotmánybíróság annak tükrében, hogy az alkotmányos tulajdonkorlátozás szélső esetének leírt *kisajátítás intézménye* a közhatalommal felruházott cselekvőnek igen súlyos beavatkozása az egyén alapvető jogként értelmezett tulajdonába. Továbbá lényeges az Alkotmánybíróság által *értékgaranciaként* definiált fogalom, amelyet a német alkotmánybírósági gyakorlatból vett át a testület. Pont az idézett határozatban vizsgált esetben, a lakástörvényben a közjogi eszközökkel korlátozott tulajdonjog viszonyában az „állaggarancia értékgaranciával való helyettesíthetőségét” vizsgálta az Alkotmánybíróság, idevonatkozóan említve a kisajátítás fent idézett jogintézményét. Kiemelendő továbbá az Alkotmánybíróság azon megállapítása, hogy az *alkotmányos tulajdonjog-korlátozás* nem feltétlenül esik egybe a *polgári jogi tulajdon elvesztésével*.

Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem

⁹ Vörös Imre alkotmánybíró a 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleménye, 2.1. pont.

¹⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, indoklás IV. pont.

terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.¹¹

Ebben az idézett részben különíti el az Alkotmánybíróság a polgári jogi és az alkotmányjogi tulajdonfogalmat; a klasszikus tulajdonjogi triász (ügymint a birtoklás, a használat és a rendelkezés joga) mellett, további elemekkel bővítve, azokkal együtt értelmezve jutott el az alkotmányjogi tulajdonfogalomhoz.

Az alapjogként értelmezett tulajdonhoz való jognak a magánjogi tulajdonjognál szélesebb értelmezési tartományt határozott meg az Alkotmánybíróság. Ez azt jelenti, hogy itt *a magánautonómiát, az egyéni cselevést az adott társadalmi környezetben kell értelmezni*. Vélhetően itt az Alkotmánybíróság a 90-es években bekövetkezett rendszerváltozás jelentőségét emelte ki. A korábbi államszocialista berendezkedésben másként volt értelmezhető a magántulajdon, mint a kialakuló kapitalista, piacorientált, új rendszerben.¹² Lényegében a szocialista rendszerben az állami tulajdon kiterjedtsége volt a jellemző. Míg ezzel szemben a szabad piacgazdaság meghatározó alapintézménye a szabad magántulajdon.¹³

A társadalmi változások során tehát az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed „a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre)”.¹⁴ Ennek kapcsán tett egy érdekes megállapítást az Alkotmánybíróság, amikor kifejti, hogy a tulajdon alkotmányos védelme speciális, mivel „alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető”.¹⁵ A védelem tárgya a tulajdon tárgya (vagyis a tulajdon állaga), de ennek korlátozását, elvonását magában az Alkotmányban lehetővé teszi az alkotmányozó a kisajátítás intézményével. Ez közérdekből tehető csak meg, és itt csatol vissza az Alkotmánybíróság a társadalmi viszonyok, a közgondolkodás jelentőségére. A *közérdek* nehezen definiálható elvont fogalom. Kruschke és Jackson a közérdek (*public interest*) kifejezést használja a következő értelemben:

¹¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, indoklás IV. pont.

¹² Valamint az így kialakult rendszert a legújabb válságok korszakára is tovább érdemes gondolni, lásd a magyar Alaptörvény (illetve a korábbi Alkotmány) válság utáni időszakokban való megjelenését. Lásd bővebben HALÁSZ 2024: 135 skk.

¹³ Ennek elméleti eszmetörténeti megalapozását lásd TAKÁCS 2011; valamint Takács Albert vizsgálja a tulajdon és a vállalkozás jogának egymáshoz való viszonyát is, amely a piacgazdasági környezetben kap igazán nagy hangsúlyt (TAKÁCS 2008: 852).

¹⁴ 4/2016. (III. 1.) AB határozat, indoklás III. [25].

¹⁵ 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, indoklás III.

A közérdek koncepciója azt állítja, hogy létezik egy átfogó közösségi vagy nemzeti jó, szemben a szűk vagy speciális érdekekkel. A közérdek azt fejezi ki, hogy a közösségi politikát alakító emberek többségének közös az érdeke: mindenki jólétét szolgálni, nem pedig kevesekét.¹⁶

Az Alkotmánybíróság – a fentiekén túl – még további elemzésnek vetette alá a tulajdonjog fogalmát. Ennek során kifejtette, hogy az alapjogi tulajdonfogalom vizsgálatánál korábban ismeretlen elemek felé kell fordulni. Ezek a *kisajátítás megengedhetősége*, valamint hogy mikor milyen formában, milyen kártalanítás mellett kell azt eltérnie az egyének.

Az Alkotmánybíróság elkülönítette a kisajátítás hagyományos fogalmát, valamint kiterjesztette a vizsgálatot arra az esetre is, amikor nem a klasszikus teljes tulajdon elvonásával jelentkezik a kisajátítás. Ez a nem klasszikus eset a tulajdon esetleges súlyos megterhelése. Ebben az esetben is a korábbi Alkotmány 13. § (2) bekezdéséhez hasonló védelem biztosítását tekinti megfelelőnek az Alkotmánybíróság. Tehát a közérdeket mint a korlátozás igazolhatóságát az Alkotmánybíróság megfelelőnek fogadja el. Ezen értelmezés szerint a rendszerváltozás kapcsán olyan közhangulat/közérdek jött létre, amely a korábbi rendszertől eltérően értelmezi a magántulajdon korlátozásának szükségességét. Igazolást nyert a fent idézett közérdekfogalom és a szintén fent idézett kapitalista rendszer sajátossága és igénye a magántulajdonra. Ez az Alkotmánybíróság által *értékgaranciának* nevezett elem.

A tulajdonhoz való jog korlátozása esetén tehát a *közérdek megléte és a tulajdonkorlátozás arányossága* vizsgálendő. Amennyiben a tulajdon korlátozása nem belátható ideig áll fenn, az arányosság elve sérülhet.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően utalt arra is, hogy egy demokratikus társadalomban természetes az, hogy a közérdek az egyes szociális és gazdasági kérdésekben többféle értelmezési tartományt kaphat. Ennek feloldására az Alkotmánybíróság is kiemelte, hogy a fentiekben bemutatott közérdekűség vizsgálata a megoldás, vagyis hogy indokolt-e a közérdekre való hivatkozás, illetve hogy így nem sérül-e másik alapjog a szükségesnél súlyosabban.

Az Alkotmánybíróság tehát működésének első éveiben, az 1990-es években a tulajdonhoz való jog korlátozása kapcsán kidolgozta a közérdekűség tesztet, amely a klasszikus német mintára megalkotott szükségesség-arányosság teszt mellett/helyett közérdekűség-arányosság tesztként azonosítható.

¹⁶ GELLÉN-HOSSZÚ-SZABÓ 2016: III. rész, 1.4 alpont.

A TULAJDONHOZ VALÓ ALAPJOG
AKTUÁLIS FEJLŐDÉSI TENDENCIÁI

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog kapcsán az Alaptörvény és az új alkotmánybírósági törvény hatálybelépést követően is fenntartotta¹⁷ a korábbi gyakorlatát: lásd kifejezetten a 26/2013. (X. 4.) AB határozat indokolásának [161] pontját! Nagyon fontos itt kiemelni, hogy ebben a 2013-as döntésében megerősítette az Alkotmánybíróság a korábbi gyakorlatát a tekintetben is, hogy a tulajdonhoz való jog védelmének köre csak a már megszerzett tulajdonra terjed ki. Azzal együtt, hogy ebben a határozatban is felmerült az Alaptörvény B) cikkéből eredeztethető jogállamisági kritériumok vizsgálata, bár nem a tulajdonhoz való jog kapcsán. Továbbá a tulajdonhoz való jog és annak korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a 3024/2015. (II. 9.) AB határozatban is követendőnek találta a korábban kialakult gyakorlatot (lásd indokolás [43]).

A fentiek alapján megállapítható, hogy a szociálisan kötött, alkotmányosan védett tulajdon, vagyis a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme kapcsán az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően is fenntartotta korábbi gyakorlatát. Ebben a helyzetben érkezett a rendkívüli és az addig ismert világrendet megváltoztató Covid-19-járvány, amelynek következtében a magyar jogrendszer és így az Alkotmánybíróság is addig nem látott különleges helyzettel (veszélyhelyzeti jogrend és jogalkotás, valamint jogalkalmazás) szembesült.

A 3434/2023. (X. 25.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozó (egy gyógyszergyártó vállalat)

a jogosultja egy Magyarországon hatályosított, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (a továbbiakban: SZTNH) által lajstromozott európai szabadalomnak, amely forgalomba hozatali engedélyt kapott. A határozat meghozatalakor a szabadalommal oltalmazott termék az egyetlen olyan szabadalommal védett remdesivir hatóanyagot tartalmazó gyógyszer volt, melyet az Európai Gyógyszerügynökség a koronavírus-betegségben szenvedő olyan felnőttek és serdülők kezelésére teljes mértékben javallott, akik kiegészítő oxigénkezelést igénylő tüdőgyulladásban szenvednek.

2020 nyarán az Európai Bizottság beszerzési szerződést kötött az indítványozóval, amely beszerzésben Magyarország is kedvezményezett volt. A beszerzési

¹⁷ Az Alkotmánybíróság gyakorlatától nem idegen a korábbi gyakorlatok továbbvitele, és ez az Alaptörvénnyel is összhangban van lásd: PATYI 2022: 11 skk.

eljárást követően 2020 novemberében az egyik hazai gyógyszergyártó vállalat közegészségügyi kényszerengedély iránti kérelmet nyújtott be a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalához (a továbbiakban: SZTNH). A kérelemhez csatolták, hogy a kérdéses hatóanyag Magyarországon nem áll rendelkezésre, azonban figyelemmel a Covid-19 okozta egészségügyi válsághelyzetre, a felhasználás kényszerengedélyezése indokolt. A kényszerengedélyeztetés iránti kérelemről az SZTNH értesítette a későbbi indítványozót, vagyis a szellemi tulajdon jogosultját, azonban ebben az értesítésben részletek nem szerepeltek. Az SZTNH határozatával több szabadalom felhasználását engedélyezte a hazai gyógyszergyártó részére. Az engedélyező határozat ellen az indítványozó terjesztett elő jogorvoslati kérelmet, amely kérelemben a hatósági határozat megváltoztatását kérte a Fővárosi Törvényszéktől, amely azt a 3.Pk.20.224/2021/17. számú végzésével elutasította. Ezt a végzést később az Ítéltábla és a Kúria is helybenhagyta. Az ügyben felmerült alapjogi érintettség – az indítványozó álláspontja szerint – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a fegyverek egyenlőségének elve.

A szabadalmas indítványozó elsődlegesen eljárási jogi oldalról terjesztette elő indítványát, s nem említi a tulajdonhoz való jog sérelmének kérdését, vagyis *a contrario* alapon lehetséges azt a feltevést igazolni, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos korábbi AB gyakorlat [lásd kiemelten a 15/2021. (V. 13.) AB határozat és a 23/2021. (VII. 13.) AB határozat] alapján belátható, hogy veszélyhelyzetben¹⁸ igazolható az alapjog-korlátozás szélesebb köre is, s így például a tulajdonhoz való jog sérelme egy kényszerengedélyes helyzetben a törvényből eredő közérdek okán több is mint igazolt. Vagyis a jogkereső személy részére az egyedüli irány az eljárásjogi kifogás lehet. Bár itt kiemeljük, hogy az eljárásjogi alapjogok is korlátozhatók különleges jogrendben, ahogyan ez például a 15/2021. (V. 13.) AB határozat esetében is látható. Ezzel együtt az Alkotmánybíróság külön kiemeli, hogy egyes alapjogok korlátozásánál a jogalkalmazónak különös figyelemmel kell lennie az ügy valamennyi aspektusára, és mindezek figyelembevételével kell meghoznia döntését. Tehát álláspontunk szerint veszélyhelyzetben megalapozott, hogy a tulajdonhoz való jog szociálisan kötött jellege okán a jogosultak (például szabadalmasok vagy egyéb tulajdonosok) mélyebb beavatkozást, súlyosabb korlátozást szenvedjenek el, mint normál jogrend idején, azonban ez nem jelenti azt, hogy egy (jogalkalmazói) döntésnek nem kellene általánosan alapjogilag is megalapozottnak lennie. Itt külön szeretnénk felhívni a figyelmet Patyi András alkotmánybíró úrnak a 3434/2023. (X. 25.) AB határozathoz fűzött párhuzamos

¹⁸ Ahol a komplex polgári jogi szerződéses viszonyok is külön értelmezést kaphatnak, lásd BODZÁSI 2023: 22.

indokolására, amelyből a fenti kötelezettség világosan kitűnik az ügyféli alapjogok kapcsán is.

Párhuzamosan célszerű megemlíteni ehelyütt a 8/2021 (III. 2.) AB határozatot is, amelyben szintén szerepel az a korábbi gyakorlatban kikristályosodott kitétel, miszerint [a]z alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkori közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”. A kényszerengedély ebben a helyzetben épp ilyen közjogi korlátként értékelhető.

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár”. {20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]}¹⁹

Azonban másik oldalról megközelítve kifejezetten érdekes lesz az Alkotmánybíróság álláspontja, hiszen így a veszélyhelyzeti jogrendben ki tudjuk egészíteni a fenti határozatot egy kifejezetten a kereskedelem és annak a gazdasági oldaláról vett jogesettel, amely ügy lezárult az AB előtt. Az III/02365/2023. AB ügyszámú ügy bírói kezdeményezésre indult egyedi normakontroll-eljárás – a 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: árrendelet) 2. § (1) bekezdés b) pontjának és 2/A. § (1) bekezdés b) pontjának „a kereskedőnél készleten lévő” szövegrészét terjesztették az AB elé. Ez az ügy már nem a vírushelyzet okozta válsághelyzetben, hanem az ukrajnai háború kitörésével összhangban kihirdetett veszélyhelyzettel kapcsolatos. Előljáróban megjegyezzük, hogy az alapjogok veszélyhelyzetben való korlátozásának határait az AB pontosan meg is határozta [lásd a 15/2021. (V. 13.) AB határozatot és 23/2021. (VII. 13.) AB határozatot].

¹⁹ VERES 2009 rámutat arra, hogy a tulajdonjog csak az adott jogrend által meghatározott korlátok között gyakorolható, korlátozására – lévén nemzetközileg is elismert alapvető jog – irányadók az Alkotmány rendelkezései, miszerint tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége, illetve lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Mindezeket szem előtt tartva kerülhet sor a tulajdonjog korlátozására, a legkülönfélébb okokból. E jog határok közé szorítása nemcsak alkotmányossági és emberi jogi szempontból, de a tulajdonos és környezete, illetve a közösség érdekeinek kiegyenlítése szempontjából is kiemelt fontosságú. Különösen aktuális ez napjainkban, amikor végre eljutottunk a környezeti alapproblémaként leírható jelenség felismeréséhez. Ez az úgynevezett környezeti alapprobléma Veres szerint röviden abban áll, hogy az emberiség növekvő ütemben termel, fogyaszt, közben mind több hulladék és szennyező anyag keletkezik, amelyek káros hatással vannak a környezetre, sőt magára az emberre is. A környezethez való jogról bővebben lásd még CSINIK – T. KOVÁCS 2013.

A III/02365/2023. AB számú ügy alaptényállása, hogy egy fogyasztóvédelmi bírsággal kapcsolatosan megindult eljárásban felmerült az árrendelet alkotmányossági kérdése, amelyet az eljáró bíró négy alaptörvénybeli normával is összeütközőnek ítélt. Egy kiskereskedelmi üzletlánc (a perben felperes) a későbbi indítványozó bíróság előtt kérte az alperes fogyasztóvédelmi hatóság határozatának megsemmisítését, másodlagosan megváltoztatását, harmadlagosan pedig a határozat megsemmisítése mellett az alperesi hatóság új eljárásra utasítását.

Az alperesi hatóság a sérelmezett határozatával fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta a felperest, mert az általa üzemeltett kereskedelmi egységben a hatósági ellenőrzés napján két hatósági áras termékkörből kisebb mennyiséget kínált vételre az üzletben, mint a hét adott napjára vonatkozó 2021. évi átlagos napi, kereskedőnél készleten lévő mennyiséggel.²⁰

Itt az indítványozó bíró kifejezetten a gazdasági típusú alapjogok sérelmét vélelmezte,²¹ és kérte az AB álláspontját. Az M) cikk (1) és (2) bekezdésén és a XII. cikk (1) bekezdésén túl az alkotmányos magántulajdon védelmének az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt sérelmét is valószínűsítette az indítványozó.

Az árrendelettel és a kötelező készletezéssel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 3078/2024. (III. 1.) AB határozatában megvizsgálta az ott érintett egyedi ügyben a kellő felkészülési idő követelményének érvényre jutását, kifejezetten az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatosan, s ahogyan a határozat rendelkező részéből is kitűnik, az indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróság azonban külön kiemelte, hogy a kellő felkészülési idő pontos meghatározása kapcsán a jogalkotón van a felelősség, és ezt nem feladata az Alkotmánybíróságnak átvenni. Kiemelve, hogy ebben az ügyben – ellentétben a jelen írás lezárásakor még folyamatban lévő ügygel (lásd az itt elemzett III/02365/2023. AB ügyszámú ügyet) – nem hívták fel a tulajdonhoz való jog sérelmét.

Mint már utaltunk rá, a tulajdonhoz való jog korlátozásának szabályrendszerében az AB az általános alapjogi tesztnél is megengedőbb rendszert alakított ki a közérdekűségi-arányossági teszttel. Azonban kifejezetten érdekes az indítványozó bíró tulajdonnal kapcsolatos alapjogi érvelése, amely két logikai egységre bomlik. Az első szerint az árrendelet önmagában is beavatkozik a tulajdonlás önkéntes mivoltába, hiszen előír kötelezően készletezendő termékeket, illetve második

²⁰ Lásd a III/02365/2023. AB ügyszámon kelt ügy összefoglalóját és ügyismertetőjét az Alkotmánybíróság hivatalos honlapján.

²¹ Külön kérdés, hogy ez milyen módon érinti az állampolgárok élelemhez való alapjogának kérdését, a témáról bővebben lásd KOVÁCS 2011b: 32 skk.

érvként felhossa, hogy az árrendelet a kötelező készletezés előírásával lényegében veszteséges működésre kényszeríti a vállalkozásokat, hiszen (álláspontja szerint) nincs reális fogyasztói igény.²² Azzal együtt, hogy az indítványozó is kiemeli, hogy a tulajdonhoz való jog mint alapjog lényeges tartalmát nem korlátozta a jogalkotó. Ezen túlmenően az indítványozó érvelése szerint Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkébe is ütközik az árrendelet, amely a tulajdonhoz való jogot garantálja. Az Alkotmánybíróság azonban a fenti AB ügyszámon indult ügyben az indítványt visszautasította a 3116/2024. (III. 22.) AB végzéssel, mivel az érdemi elbírálásra nem volt alkalmas. Ettől függetlenül fennállhat az indítványozó által feltett kérdések relevanciája a tulajdonhoz való jog kapcsán, azonban az Alkotmánybíróság világosan kimunkált gyakorlata alapján előfordulhatnak rendkívüli helyzetek (lásd veszélyhelyzet), amikor a tulajdonhoz való jog korlátozása megengedhető. Következik ez abból, hogy a tulajdon(hoz való jog) – szociális kötöttségéből eredeztethetően – alkotmányjogi, alapjogi értelemben magasabb fokú korlátozása megengedhető rendkívüli helyzetben, hogy egyéb, a közös érdek szempontjából adott helyzetben jelentősebb alapjog²³ magasabb szintű védelme biztosított legyen, hiszen végső soron közös társadalmi érdek, közérdek, hogy a rendkívüli helyzetre okot adó körülmény legyőzhető legyen.

IRODALOM- ÉS FORRÁSJEGYZÉK

- BALOGH Zsolt (2011): Szociális jogok. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 301–326.
- BODZÁSI Balázs (2023): A válsághelyzetek hatásai a tartós szerződéses jogviszonyokra. In BODZÁSI Balázs (szerk.): *Jogászegyleti értekezések 2023: Válság és jog*. Budapest: Magyar Jogász Egylet, 13–33. Online: <https://real.mtak.hu/175666/1/BodzasiBalazstanulmany.pdf>
- CSEHES András (2023): Állam, jog, abortusz: Adalékok az abortuszvitához. *Jogtudományi Közlöny*, 78(12), 561–568.
- CSINK, Lóránt – T. KOVÁCS, Júlia (2013): Paradigm Shift in the Constitutional Character of Environment? In GREKSA, Veronika – SZABÓ, Marcel (szerk.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. Pécs: University of Pécs, 16–33.
- DRINÓCZI Tímea (2005): A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 60(7–8), 339–347.
- GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás (2016): *Közpolitika: Bevezetés, összehasonlítás, fejlesztés*. Budapest: Wolters Kluwer. Online: <https://doi.org/10.55413/9789632956268>

²² Győri Törvényszék 10.K.700.932/2023/13. sz. végzés: 10.

²³ Azzal együtt is, hogy az alapjog nem válhat ki az adott társadalmi, szociális közegből. Erre lásd például az abortusz kérdését is: CSEHES 2023: 563 skk.

- HALÁSZ, Iván (2024): The Central European History in Constitutional Preambles: State Narrative and Governance Implications. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 32(1), 131–148. Online: <https://doi.org/10.1080/25739638.2024.2319995>
- KOVÁCS Júlia (2011a): Az élelemhez való jog védelme és érvényesítésének eszközei. In *Acta Iuvenum Caroliensia I*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 56–70.
- KOVÁCS Júlia (2011b): Megvéd-e a jog az éhenhalástól – avagy megvalósulhat-e az élelemhez való jog a XXI. században? *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 5(4), 381–423.
- KRÖLLS, Albert (1990): Grundgesetz und Kapitalismus: Zum Politökonomischen Zusammenhang von Eigentum, Freiheit und Sozialstaat. *Leviathan*, 18(3), 349–374.
- PATYI, András (2022): Issues of Fundamental Procedural Rights and Procedural Constitutionality in the Fundamental Law. *Institutiones Administrationis: Journal of Administrative Sciences*, 2(1), 6–23. Online: <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i1.27>
- RAB Henriett (2009): A szociális jogok alkotmányjogi megítélése. *Jogtudományi Közlöny*, 64(6), 287–292.
- T. KOVÁCS Júlia (2018): Az Alaptörvény GMO-mentes mezőgazdaságra vonatkozó rendelkezése: Különös tekintettel a tagállami szuverenitásra és a transzatlanti kereskedelmi megállapodásra. In CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest: Porta Historica, 147–164.
- T. KOVÁCS Júlia (2019): Az élelemhez való jog alapjogi dogmatikája. *Jogtudományi Közlöny*, 74(1), 31–40.
- TAKÁCS Albert (2003): A szociális jogok. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 791–853.
- TAKÁCS Albert (2011): A felvilágosodás öröksége és az alkotmány eszméje. *Jogtörténeti Szemle*, 13(4), 29–39. Online: https://epa.oszk.hu/04100/04139/00044/pdf/EPA04139_jogtortenet_i_szemle_2011_04_29-39.pdf
- TÉGLÁSI András (2008): A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme: Történeti áttekintés. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 2(4), 67–133. Online: <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2008-4-05.pdf>
- VERES Zoltán (2009): Környezetvédelmi szempontok a tulajdonjog korlátozásához. *Iustum Aequum Salutare*, 5(3), 257–284.
- WIELING, Hans Josef (2006): *Sachenrecht*. Berlin: Springer. Online: <https://doi.org/10.1007/3-540-29870-3>

Jogforrások

- 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás III. [25]
 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás IV. pont
 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, Indokolás III.
 A III/02365/2023 AB ügyszámon kelt összefoglaló és ügyismertető Online: <https://alkotmany-birosag.hu/ugyadatlap/?id=DD7154C43BB2C709C1258A6200604F3B>
 Györi Törvényszék 10.K.700.932/2023/13. sz. végzése



A KÖTET SZERZŐI

BELÉNYESI EMESE habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék

BUDAI BALÁZS BENJÁMIN habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kiberbiztonsági és E-közigazgatási Tanszék

EGEDY GERGELY professor emeritus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék; igazgató, ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

HALÁSZ IVÁN egyetemi tanár, tanszékvezető, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék; kutatóprofesszor, ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet

HORVÁTH ATTILA egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék

IMRE MIKLÓS professor emeritus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

KISS GYÖRGY kutatóprofesszor, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék; a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja

KOI GYULA tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos munkatárs, ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet Alkotmány- és Közigazgatási Jogi Osztály; vezető kutató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék

M. BALÁZS ÁGNES tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék

MAGYAR ÁRON doktoranduszhallgató, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék

MÁRKI ZOLTÁN alkotmánybíró

MÉHES TAMÁS oktatási dékánhelyettes, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

ORBÁN BALÁZS a miniszterelnök politikai igazgatója

PATYI ANDRÁS alkotmánybíró; egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék; vezető, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

SCHWEITZER GÁBOR egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. *E kötet szerkesztése során, 2026. február 6-án elhunyt.*

SMUK PÉTER dékán, egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar; egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék

SZABÓ ZSOLT habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Egyházjogi Tanszék

TÉGLÁSI ANDRÁS habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék

