



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

XI. évfolyam (2023)

4. szám

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon
lektorált folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László
Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Schanda Balázs
Bódi Stefánia	Kondorosi Ferenc	Silvio Marcus-Helmons
Csath Magdolna	Korhecz Tamás	Smuk Péter
Darák Péter	Kukorelli István	Ujházy László
Halász Iván	Leo Zwaak	Varga Zs. András
Halmi Péter	Maciej Dybowski	Vizi Balázs
Herbert Küpper	Molnár Miklós†	Weller Mónika

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő
Auer Ádám
Balogh-Békesi Nóra
Horváth Anett
Téglási András

Olvasószerkesztők: Nagy Judit, Resofszi Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: depositphotos.com



Tartalom

EGEDY GERGELY: A brit monarchia – A parlamenti szuverenitás és az uralkodó . . . 5	
KÉPES GYÖRGY: Az alkotmányos monarchia létrejötte és a parlamentáris kormányforma kifejlődése Dániában 19	
SCHWEITZER GÁBOR: „...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai a kormányzói jogkör reformjáról. 35	
GÁVA KRISZTIÁN: Az országos és a helyi népszavazás szabályozásának összevetése 2014-től napjainkig 59	
KURUNCZI GÁBOR, SZEMÁN GYÖRGY ACSÁD: Az elektronikus választás lehetőségei és kihívásai, különös tekintettel az e-szavazásra 81	
POGÁCSÁS ANETT: Plus valent boni mores, quam bonae leges – Jóerkölcs a szerzői jogban. 95	
SZIKLAY JÚLIA: Visszatekintés a NAIH információszabadsággal kapcsolatos felügyeleti tevékenységének eredményeire ötévi távlatból. 115	
KLENNER ZOLTÁN, LŐRINCZ ARANKA: A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése. 133	

A brit monarchia

A parlamenti szuverenitás és az uralkodó

EGEDY GERGELY¹

A tanulmány a brit monarchia alkotmányos és politikai szerepének változásával foglalkozik. A szerző végigkíséri a brit monarchia evolúcióját a „dicsőséges forradalomtól” és a Bill of Rights-tól (Jogok Nyilatkozata) egészen II. Erzsébetig, kiemelve, hogy az Egyesült Királyságban az alkotmányos monarchia parlamenti monarchiává változott. E folyamat során született meg a parlamenti szuverenitás doktrínája, a „király/királynő a parlamentben” koncepciója, a brit alkotmányos gondolkodás kulcsfontosságú eleme. A tanulmány amellett érvel, hogy bár az uralkodói jogok fokozatosan szűkültek, a monarchia szimbolikus szerepe a 21. századra is jelentős maradt, és ezért az Egyesült Királyságban a republikánizmus eszméje nem tudott olyan erőre szert tenni, mint az európai államok nagy többségében.

Kulcsszavak: alkotmányos monarchia, parlamenti monarchia, parlamenti szuverenitás, Brit Nemzetközösség

The British Monarchy

Parliamentary Sovereignty and the Monarch

This study is concerned with the changes in the constitutional and political role of the British monarchy. The author makes an attempt at exploring the evolution of the monarchy from the “glorious revolution” and the Bill of Rights up to Elizabeth II, arguing that in the United Kingdom the constitutional monarchy was transformed into a parliamentary monarchy. It was during this process that the doctrine of parliamentary sovereignty, the idea of the „king/queen in parliament” became a crucial element in British constitutional thinking. The study tries to prove that though the prerogatives of the monarch have been by now diminished to a very significant degree, the symbolical role of the institution of the monarchy has remained important even by the 21st century. This explains the fact that republicanism, a very potent force in most European countries, up to now has not been able to gain ground in Britain.

Keywords: constitutional monarchy, parliamentary monarchy, parliamentary sovereignty, British Commonwealth

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-mail: egedy.gergely@uni-nke.hu

Az Egyesült Királyság alkotmányos berendezkedése köztudomásúan a világ egyik legrégebbi és legstabilabb politikai rendszerének ad keretet, s ebben az uralkodónak – erősen korlátozott jogosítványai ellenére – máig megkerülhetetlen szerepe van. Történetileg nézve elmondhatjuk, hogy nélküle ez a rendszer nem is válhatott volna azzá, ami ma. Milyen vonásokkal jellemezhetjük a brit monarchiát?

Alkotmányos monarchiából parlamentáris monarchia

Első megközelítésben azt szokták mondani, hogy alkotmányos, az alkotmányjogi szakirodalom azonban pontos különbséget tesz az alkotmányos és a parlamentáris monarchiák között. Amint a neves szakértő, Halász Iván rámutat, az alkotmányos monarchia még nem jelenti automatikusan a parlamentáris monarchiát. Az előbbi fogalom ugyanis csak arra utal, hogy az uralkodónak tiszteletben kell tartania az alkotmány szabta korlátokat, tehát nem járhat el abszolutista módon. A parlamentáris monarchiák *differentia specificáját* abban jelölhetjük meg, hogy a végrehajtó hatalom legitím gyakorlásához mindenképp meg kell nyerni a parlamenti többséget, ebből következően az utóbbiak szükségképp alkotmányos monarchiák, de ennek a fordítottja már nem áll.² A korona és a parlament együttműködése tehát erősen aszimmetrikussá válik: az előbbinek kell csaknem mindenben az utóbbihoz alkalmazkodnia. A parlamentáris monarchia klasszikus típusa az Egyesült Királyságban jött létre, ezért először is érdemes felidézni azt a hosszú történelmi folyamatot, amelynek során a parlament lépéséről lépésre átvette a hatalmat az uralkodótól.

Bár a királyi hatalom fokozatos átruházását vizsgáló történészek többnyire egészen az 1215-ös, a legfontosabb döntésekbe a rendeket is kötelező jelleggel bevonó Magna Cartáig mennek vissza, a kulcsjelentőségű fordulatot a brit polgári forradalom hozta el. Emlékezetes, hogy az Oliver Cromwell diktatúráját követő Stuart-restauráció során (1660–1688), főként a katolikusokat nyíltan támogató II. Jakab uralkodása alatt (1685–1688) a korona ismét szembekerült a parlamenttel, amely a protestantizmus védelmére hivatkozva 1688-ban meghívta a trónra a holland Orániai Vilmost. E fordulatot nevezték el „dicsőséges forradalomnak” (*glorious revolution*), Vilmost azonban csak azzal a feltétellel koronázták meg, hogy elfogadja a „Jognyilatkozatot” (Bill of Rights), amely megalapozta az alkotmányos monarchiát (1689). E dokumentum, egyebek között, *expressis verbis* leszögezte, hogy az uralkodó nem függesztheti fel önkényesen a törvényeket, a parlament nélkül nem vethet ki adókat, békeidőben nem tarthat fenn állandó hadsereget a parlament hozzájárulása nélkül, nem avatkozhat bele a törvényhozási választásokba, és a parlamenti szólásszabadságot sem korlátozhatja.³ 1697-ben a parlament törvényt hozott arról is, hogy a képviselők fogják megszabni az uralkodó éves jövedelmét (Civil List Act). 1701-ben törvénybe iktatták (Act of Settlement), hogy katolikusok nem kerülhetnek a jövőben trónra. A neves

² HALÁSZ 2014: 62.

³ A teljes angol szöveget lásd: www.ssc.wisc.edu/~rkeyser/wp/wp-content/uploads/2015/06/English-Bill-of-Rights1.pdf. A brit monarchia átalakulásához lásd KISHLANSKY 1997.

történész, Linda Colley szerint a brit tudat kialakulásában a legfontosabb tényezővé a katolicizmussal szembeállított protestantizmus vált, s e folyamatban döntő szerepet játszott a monarchia.⁴

A törvényhozó hatalom tehát, az angol alkotmányfejlődés meghatározó vonásaként, ezekkel az intézkedésekkel formálisan is a parlament kezébe került, az alkotmányostól fogalmilag is megkülönböztethető parlamenti monarchia létrejötté azonban valamivel későbbre, a 18. század közepére érdemes datálni. Ez utóbbi intézményi struktúrájának kulcselemei, a parlamentnek felelős minisztertanács és Robert Walpole meghatározó jelentőségű politikai szerepléséhez kapcsolódóan (1721–1742) a miniszterelnöki pozíció, nagyjából ekkorra alakultak ki. Míg korábban a kormányzat vezetője a királynak köszönhette pozícióját, Walpole-t már a parlamenti többség támogatása legitímálta, ezért tekintik őt az első brit miniszterelnöknek.⁵ Tovább szűkítette az uralkodó politikai mozgásterét, hogy elveszítette azt a lehetőséget, hogy saját „lobbicsoportjára”, a „király barátaira” (King’s Friends) támaszkodjon a törvényhozásban. 1834-ben utoljára fordult elő, hogy a király, IV. Vilmos egy olyan miniszterelnök (Lord Melbourne) kormányát meneszthette, akinek többsége van az Alsóházban.⁶ Ezt követően a parlament általi kormányzás megkérdőjelezhetetlenné válásával a parlamenti monarchia is végleg megszilárdult a parlamenti szuverenitás eszméjével együtt. Ez utóbbiban ugyanakkor, elvileg, az uralkodó is benne van. Albert Venn Dicey a brit alkotmányjogról szóló nevezetes, magyarra is lefordított művében (1885) így határozza meg a parlamenti szuverenitást: „A parlament jogi nyelven a királyt, a lordok házát és a képviselőházat jelenti [...] E három tényezőt együttes működésükben helyesen jelölhetjük »a király a parlamentben« kifejezéssel s ők alkotják a parlamentet.”⁷ Így nézve legalábbis formálisan nem érvényesül a hatalmi ágak szétválasztásának klasszikus elve, amelyet Montesquieu épp Angliának tulajdonított, hiszen az uralkodó a törvényhozásban is benne van, és az igazságszolgáltatáshoz is kapcsolódott.⁸ (A gyakorlatban persze már megtaláljuk a hatalmi ágazatok elkülönülését.) Ez a szuverenitásmodell az alapja annak a tényleges helyzetnek, amelyet a neves múlt századi történész, Thomas Macaulay nyomán úgy szoktak leírni, hogy a király(nő) „uralkodik, de nem kormányoz” („*reigns but does not rule*”) a történeti vagy íratlan, vagyis egységes, koherens szövegbe nem foglalt alkotmány keretei között.⁹

⁴ COLLEY 1994: 6–7.

⁵ BLACK 2001.

⁶ Liberal Democrat History Group [é. n.].

⁷ DICEY 1902: 35.

⁸ Bagehot kortársa, az éles szemű magyar konzervatív gondolkodó, Asbóth János 1875-ben publikált *Magyar Conservatív Politika* című nevezetes művében felhívja erre a figyelmet. A „francia és a német doktrinerek” tévesen igyekeztek „elhitetni a világgal, hogy az angol parlamentarizmus alapelve a hatalmak elválasztása és elkerítése [...] Az angol parlamentarizmusnak ellenkezőleg éppen az a sajátja, és ez a lényeges különbség parlamenti és nem-parlamenti alkotmányosság közt: hogy a korona és mind a két ház képviselve van a kormányban.” ASBÓTH 1875: 169–170.

⁹ A brit alkotmányfogalomhoz TÉGLÁSI 2014: 13–14.

Viktória királynő: „a korona a pártok felett”

Aligha véletlen, hogy a brit történészek újabb nemzedéke megkülönböztetett érdeklődéssel fordul a viktoriánus korszakhoz, hiszen ekkor szilárdult meg az az alkotmányos szerep, amely szigorú semlegességre kötelezi a mindenkori uralkodót. E fejleményt csak még érdekesebbé teszi, hogy a változás nem igazán a királynő saját akaratából történt, sőt a 19. század kétharmadát átfogó hosszú uralkodásának első két évtizedében Viktória (1837–1901) még politikailag „aktív” volt férje, Albert herceg haláláig (1861).¹⁰ A neves brit alkotmányszakértő, Vernon Bogdanor *A monarchia és az alkotmány* című könyvében ezzel együtt joggal utal arra, hogy Viktória és utódai valamilyen az alkotmányosság azon szellemében uralkodtak, amelyet a jeles 19. századi szerző, Walter Bagehot *Az angol alkotmány* (*The English Constitution*, 1867) című klasszikus munkájában fejtett ki.¹¹ Ennek lényege, hogy „normál körülmények között” az uralkodót (csak) három alapjogosultság illeti meg: a jog az informálódáshoz („a konzultációhoz”), a tanácsadáshoz („a biztatáshoz”) és a figyelmeztetéshez.¹² Bagehot különbséget tett a brit alkotmány „tiszteletre méltó” (*dignified*) és „hatékony” (*efficient*) részei között, s az uralkodónak elsősorban az előbbi funkciót tulajdonította, a nép tiszteletének felkeltését és megőrzését.

Viktória természetesen jól ismerte lehetőségeinek korlátait és nem kívánt olyan összecsapásokat megkockáztatni, amelyek felvetették volna azt a kérdést, hogy mi végre is van a monarchia. Sokatmondó, hogy a 19. század második felére azok a liberálisok is megbékéltek az intézménnyel, akik korábban még veszélyeket láttak a monarchia erejében. A whig alkotmányos gondolkodás is elismerte, amit a toryk sosem vitattak: a népnek szüksége van arra, hogy ne pusztán csak egy absztrakt hivatal, hanem egy konkrét személy képviselje az alkotmányos rendet, az uralkodó ily módon a jogállam eszméjével is összekapcsolódott.¹³

Hogy akkor mi maradt az uralkodásból kormányzati hatalom nélkül? Érdekes tanulmányában Michael Bentley arra hívja fel a figyelmet, igen óvatosan lehet csak azt állítani, hogy Viktória alatt a királyi hatalom pusztán ceremoniális jellegűvé vált. Ha a hatalom fogalmát abban a „nyers formában” használjuk, hogy akaratunkat legitim erőszakkal valósíthatjuk meg, akkor ez igaz, hiszen az uralkodó nem határozhatta meg többé önkényesen a politikai döntéseket. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, mutat rá Bentley, hogy a királynő szándékai számítottak annyit, hogy az egymást váltó miniszterelnököknek ne legyen kedvük éles konfliktusokat vállalva az uralkodói kívánságokkal szembehelyezkedni, még ha végső soron meg is teheték volna.¹⁴

¹⁰ Viktória királynő életrajzához WILSON 2015.

¹¹ BOGDANOR 1996: 40–41.

¹² BAGEHOT 1873: 85. („the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn”). Lásd: <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>

¹³ PARRY 2007: 54.

¹⁴ BENTLEY 2007: 163–187. Tegyük ehhez még hozzá, hogy Viktória a két nagy párt és a parlament két háza közötti vitákban is közvetített.

A hatalmat tehát a befolyás váltotta fel.¹⁵ Az ugyancsak tekintélyes történész, Robert Colls ehhez hozzáteszi: „a királyi befolyás alapvető vonása abban áll, hogy magánjellegű”, így nyilvánosságra sem kerül.¹⁶ Viktóriának a 20. század első harmadában publikált magánleveleiből kiderül, hogy a királynő kifejezetten nem kedvelte a nagy liberális államférfit, William Gladstone-t, viszont erősen rokonszenvezett a konzervatív Benjamin Disraelivel. A nyilvánosság azonban ebből viszonylag keveset érzékelhetett, bár a politika iránt érdeklődők előtt nem maradt rejtve, hogy a királynő nem éppen semleges érzelmű.¹⁷ II. Erzsébet már sokkal szigorúbban titkolta magánvéleményét.

Az uralkodó személye ugyanakkor jogainak zsugorodásától függetlenül továbbra is sérthetetlen maradt. Dicey alapvető alkotmányjogi szabályként szól arról az elvről, miszerint: „A király nem követhet el jogtalanságot.” Ebből fakadóan, írja, szándékosan egy szélsőséges példával élve, „ha a királyné föbe lőné a miniszterelnököt, e tettnek Angliában nem volna illetékes bírója”¹⁸

Az érdekesség kedvéért azt is jegyezzük meg, hogy Clarissa Campbell Orr Viktória hosszú uralkodásában a monarchia „feminizálódását” látta, elsősorban abban az értelemben, hogy az intézmény „domesztikálódott”.¹⁹ Tény, hogy a viktoriánus monarchia már olyan polgári erényeket testesített meg, amelyekkel a britek zöme is azonosult.

Viktória uralkodása alatt a brit birodalom hatalmasra nőtt, és ennek a szimbolikus megjelenítése az uralkodóra hárult. Ennek a funkciónak a jelentőségét felismerve a jeles konzervatív államférfi, Benjamin Disraeli miniszterelnökként 1876-ban a gyarmatok „ékkövének” tekintett India császárnőjévé koronáztatta őt. A Viktória arany- és gyémántjubiläumához (1887, 1897) kapcsolódó gyarmatügyi konferenciák (*colonial conferences*) az uralkodó által összefogott Birodalom egységét voltak hivatva erősíteni.

VII. Edwardtól VI. Györgyig

A monarchia jelentősége más dimenzióban is megmutatkozott. 1909-ben súlyos alkotmányos válság robbant ki, s ez látványosan megmutatta, hogy a politikai stabilitás megőrzésének az uralkodó továbbra is nélkülözhetetlen biztosítója. Az történt ugyanis, hogy a liberális kormány pénzügyminisztereként Lloyd George egy igen radikális költségvetést terjesztett a parlament elé; ebben a szociális kiadások fedezésére különadóval terhelte a föld eladását, ami a jórészt földbirtokos arisztokratákból álló Lordok Házát alaposan felbőszítette. A testület példátlan – és meggondolatlan – lépésre ragadtatta magát: megvétózta az alsóházi többség által megszavazott

¹⁵ Ezzel összhangban Bentley úgy véli, hogy Bagehot eltúlozta a királyi hatalom összezsugorodásának a mértékét. BENTLEY 2007: 163–164.

¹⁶ Collst idézi OLECHNOWICZ 2007: 13.

¹⁷ Részletesebben HARDIE 1938.

¹⁸ DICEY 1902: 23.

¹⁹ CAMPBELL ORR 2007: 76–107. Ez viszont nem járt azzal, hogy a királyi udvar felkarolta volna a nők politikai emancipációjának a század végére kibontakozó mozgalmát.

költségvetést. Asquith kormányfő ebben a helyzetben VII. Edwardhoz fordult egy olyan igénnyel, amely már az 1832-es választójogi reformtörvény kapcsán felmerült: arra kérte az uralkodót, hogy nevezzen ki annyi (liberális) lordot, amennyi a tory többség megtöréséhez szükséges. A király nem zárkózott el ettől, de azt a feltételt támasztotta, hogy előbb rendezzenek meg egy újabb választást. Eközben 1910 májusában váratlanul meghalt VII. Edward, s az év végén tartott választás patthelyzetet eredményezett. A konfliktus megoldása utódjára, V. Györgyre hárult, akinek sikerült „megpuhítania” a tory vezetőket, és a Lordok Háza elfogadta az új parlamenti törvényt (1911), amely megfosztotta abszolút vétőjogától.²⁰ Az uralkodó nélkül a testület bizonyára nem járult volna hozzá saját jogainak lényeges megkurtításához.

A 20. század brit uralkodóiról valóban elmondható, hogy a Bagehot által vázolt alkotmányos keretek között értelmezték kötelezettségeiket. Ebbe persze belefértek jelentősnek bizonyult kezdeményezések is. VII. Edward (1901–1910) 1903-as párizsi látogatása egybehangzó vélemények szerint jelentős mértékben járult hozzá a következő évben megkötött brit–francia „*entente cordiale*” egyezményhez, az antantszövetség megalapozásához.²¹ Az első világháború során V. György (1910–1936) szakított minden német címével, és az uralkodóházat a Viktória férje, Albert herceg által hozott Szász-Coburg-Gotha megnevezés helyett Windsorra keresztelte át. 1924-ben nagy szerepe volt abban, hogy a Munkáspárt első ízben kormányt alakíthatott, ezzel azt is bizonyítani kívánva, hogy a király nemcsak a pártok, hanem az osztályok küzdelmében is pártatlan. A gazdasági világválság alatt, 1931-ben aktívan közreműködött a MacDonald vezette nemzeti koalíciós kormány létrehozatalában, 1935-ben tartott „ezüstjubiléuma” kapcsán pedig azt a gondolatot állította középpontba, hogy az alkotmányos monarchiánál nincs jobb és biztosabb módja az egyéni szabadság és a joguralom megőrzésének. Ezzel világosan szembeállította hazája politikai rendszerét a Mussolini, Hitler és Sztálin képviselte zsarnokságokkal. A brit monarchia – ismét – a külföldi autokráciákkal való szembenállás szimbólumává emelkedett.²²

Néhány vélemény szerint, paradox módon hosszabb távon az a botrány is megerősítette a monarchiát, amelyet az 1936 januárjában elhunyt V. György elsőszülött fia, VIII. Edward kavart azzal, hogy Wallis Simpson személyében egy kétszeresen elvált amerikai hölgyet akart elvenni. A mindenkori brit uralkodó az anglikán egyház fejének a tisztségét is betölti, s erre tekintettel az elvált nővel kötendő házasságot az egyháztól Baldwin miniszterelnökig sokan élesen elleneztek, a társadalmat pedig szinte kettészakította a dilemma.²³ Egyetértés csak abban mutatkozott, hogy ez a legfontosabb nemzeti ügyek közé tartozik. Mintha ez a házasság Mussolini és Hitler felemelkedésénél is nagyobb veszélyt jelentett volna... A belpolitikai válság élessége azt

²⁰ Részletesebben EGEDY 1998: 54–56.

²¹ CHAMBERLAIN 1988: 163.

²² WILLIAMSON 2007: 237.

²³ MARR 2010: 332–340.

a benyomást keltette, hogy miközben a monarchia nyomásgyakorló képessége csökken, a közéleti súlya növekszik.²⁴

Decemberben Edward végül lemondott az öccse javára, akit a magyar nézők a „dadogó királyként” ismerhettek meg a róla szóló nagy sikerű filmben (*A király beszéde*), s akit VI. Györgyként koronáztak meg. Neki kellett szembenéznie a nem sokkal később kirobbant második világháborúval, a szigetország ellen indított gyilkos német légi és tengeri offenzívával, és erkölcsi helyzetéből kétségtelenül jó példát mutatott. A Luftwaffe bombázásainak a megindulása után sem volt hajlandó az országot elhagyni: a Buckingham-palotában dolgozott végig, és minisztereinek tanácsa ellenére sem küldte el Kanadába a gyermekeit, Erzsébetet és Margitot. Az egész Európát fenyegető zsarnokság időszakában ismét beigazolódott annak az angol arisztokratának (Earl Cowper) a véleménye, aki még 1885-ben a *Nineteenth Century* című tekintélyes lapban a kontinensen akkoriban jelentkező „cézárizmus” tendenciáiról elmélkedve kifejtette: „szabadságunk legfőbb bástyája a korona”, mert magához vonzza a tömegek lelkesedését, „amely egyébként a pillanat kegyeltjére összpontosulna”.²⁵

A második „Erzsébet-kor”

II. Erzsébetnek volt tehát kitől elsajátítania a kötelességteljesítés ethoszát. Sokszor idézik tőle azt a kijelentését, miszerint „saját magamnál nagyobb célért élek”. Fiatalon, 26 évesen lett királynő, miután édesapja 1952 januárjában elhunyt.²⁶ A koronázását, amelyre 1953. június 2-án került sor, a BBC első ízben közvetítette – ezzel is közelebb hozva a néphez a monarchiát. A neves szociológus, Edward Shils és Michael Young erről sokat hivatkozott tanulmányt közölt *A koronázás jelentősége* címmel, kifejtve, hogy egy társadalom békéje csak akkor áll fenn, ha vannak közösen vallott morális értékek, s Nagy-Britanniában ennek – a munkásosztály által is támogatott – konszenzusnak a megőrzésében kulcsszerep jut az uralkodónak. A koronázás rítusa ezt hangsúlyozta.²⁷ Jeffrey Richards kutatásai pedig meggyőzően mutatták ki, hogy bár a királyi ház szeret titokba burkolózni (végül is Bagehot szavai szerint „a misztériuma az élete”), a 20. századi tömegsajtó, különösen pedig a mozi és a televízió rengeteget tett az intézmény működésének a megismertetéséért, s ezzel együtt a népszerűsítéséért.²⁸ Erzsébet óvatos volt a nyilvánossággal, de hogy megfelelhessen a korszakból és a pozíciójából fakadó követelményeknek, sok olyan változást is elfogadott, amelyekkel egyébként nem rokonszenvezett. A hatvanas évek végén így beleegyezett abba, hogy egy dokumentumfilmet készítsenek a királyi család életéről, de az 1969-re

²⁴ WILLIAMSON 2007: 223.

²⁵ Idézi PARRY 2007: 67.

²⁶ II. Erzsébet életrajzához lásd HARDMAN 2022.

²⁷ SHILS–YOUNG 1953: 63–81.

²⁸ RICHARDS 2007: 258–279.

elkészült és 30 millió ember által megtekintett filmet 1972-ben letiltotta, mert tulkodónak tartotta.²⁹

1957 januárjában mindenesetre élt a kormányfő kinevezésének királyi előjogával, amikor az 1956-os szuezi intervencióba belebukott Anthony Eden helyett – Churchill-lel egyeztetve – Harold Macmillant nevezte ki. Miután azonban 1963-ban egy kevésbé szerencsés döntéssel a tapasztalatlan Sir Alex Douglas-Home-ot állította a visszavonuló Macmillan helyére, a Konzervatív Párt 1965-ben megfosztotta őt ettől a jogától, a pártelnök megválasztását a toryk parlamenti képviselőire bízva.³⁰

Szólnunk kell arról is, hogy Erzsébet uralkodásának az idejére esett a világtörténelem legkiterjedtebb birodalmának a teljes felszámolása. Ehhez ő rendkívüli méltósággal asszisztált, mégpedig úgy, hogy a monarchia intézményét következetesen igyekezett elválasztani a gyarmatosító hagyományoktól. E vonatkozásban az 1931-es westminsteri statútummal létrehozott, és a század második felében jelentősen kibővült Nemzetközösség (*Commonwealth*) eszméjének a fenntartását állította tevékenységének középpontjába.³¹ Jelenleg 56 ország tartozik a *Commonwealth*-be, és Erzsébet 15-nek volt az uralkodója. (Ezt az örökséget vette át III. Károly.) A helyzet rendhagyó voltát mi sem tükrözi jobban, mint hogy 36 köztársaság részese a Nemzetközösségnek, öt országnak pedig saját uralkodója van. A legjelentősebb állam, India 1949-ben beleegyezett abba, hogy bár 1950-től köztársaság lesz, a Nemzetközösség tagja marad, s a brit uralkodót továbbra is elfogadja a szabad nemzetekből álló közösség „szimbolikus fejeként”.³² Erzsébet halála után azonban számolni kell változásokkal, hiszen többen is a monarchiával való szakítást fontolgatják; a legjelentősebb példa Ausztrália, ahol csak ideiglenesen, a királynő élettartamára halasztották el az államformáról szóló népszavazást.

Erzsébet jóval többet utazott bármely elődjénél, és a látogatásait is az ország szolgálatába állította. Leggyakrabban a Nemzetközösség országait kereste fel, amelyekben a „városi séták” gyakorlatának bevezetésével az uralkodó közvetlenségét igyekezett hangsúlyozni. 1970-ben ellátogatott az egykori ellenséghez, (Nyugat-)Németországba, 1972-ben pedig Tito Jugoszláviájába. 1980-ban II. János Pál pápával is találkozott a Vatikánban. Magyarországra is eljött, de csak a rendszerváltás után, 1993-ban.³³

A republikanizmus eszméje még a brit monarchiát sem kímélte meg, de az Erzsébet által kivívott tekintély szinte megbénította képviselőit. (Érdemes megjegyezni, hogy Anthony Taylor, a kérdéskör tekintélyes kutatója szerint a brit republikanizmus a 19–20. században elsősorban „anti-monarchizmust” jelentett, mert a „republikanizmus” fogalmát a szigetországban a francia forradalom szélsőséges radikalizmusával

²⁹ HARNISCH 2022.

³⁰ BOGDANOR 1994: 69–96.

³¹ A statútum alapján szolgáló Balfour-jelentés igen diplomatikusan volt megfogalmazva: mindenki azt olvashatta ki belőle, amit akart; a teljes autonómia és a Birodalomhoz tartozás egyaránt felkínált lehetőség volt. Részletesebben EGEDY 1998: 134–136. A „szabad és egyenlő” társulás elvét az 1949-es londoni deklaráció mondta ki, mintegy „modernizálva” az 1931-es statútumot.

³² A Nemzetközösség fejlődéséhez és struktúrájához lásd SRINIVASAN 2008.

³³ HARNISCH 2022.

asszociálták és ezért alapvetően népszerűtlen volt.)³⁴ Komolyabb mértékű népszerűségvesztéssel igazából csak egyetlen alkalommal kellett Erzsébetnek szembenéznie, akkor, amikor fia, Károly felesége, Diana hercegnő egyiptomi barátjával együtt halálos autóbalesetet szenvedett Párizsban 1997. augusztus 31-én. A trónörökös házasságának nyilvánvaló kudarca a londoni sajtó állandó témája volt, s ez értelemszerűen nem tett jót a monarchia tekintélyének, ám az a körülmény, hogy a királynő a tragédiát követően hallgatásba burkolózott, és a zászlót sem engedte félárbócra a Buckingham-palotán, sokakban felháborodást váltott ki. A temetés napján végül mégis megszólalt, és kiemelte Diana közéleti érdemeit, de a gesztus megkétszerezte jól megmutatkozott a közvélemény-kutatásokban. A következő héten a Gallup azt találta, hogy a megkérdezetteknek „csak” 71 százaléka támogatta a monarchiát, és 11 százalék a köztársaságot választotta volna, a MORI kutatásában pedig 73, illetve 18 százalék válaszolt így. 2002 áprilisában viszont, Erzsébet 102. évét megélt édesanyjának a temetésekor, már a családi válság előtti szintre emelkedett a monarchia támogatottsága; az *Independent* napilap megbízásából készített felmérésben 84 százalék volt a monarchia mellett és csak 12 százalék pártolta volna a köztársaságot.³⁵ Tovább erősítette a monarchia iránti érdeklődést és tiszteletet a Vilmos hercegnek Kate Middletonnal kötött házassága 2011-ben, és ugyanígy hatottak ugyanezen év nyarán azok a nagyszabású ünnepségek, amelyek Erzsébet trónra lépésének 60. évfordulójáról emlékeztek meg. A 2012-es londoni olimpiát is ő nyitotta meg.

Reformok és kihívások

Az Egyesült Királyság alkotmányos berendezkedése a 21. századra jelentős változásokon ment keresztül, s ezek, következményeikben, a monarchiát is érintették. A Tony Blair vezette „Új Munkáspárt” egyrészt 1998-ban „devolúciót”, magyarul „hatalomátruházást” hajtott végre Skócia és Wales autonómiájának megteremtése céljából, az Egyesült Királyság egységét új, decentralizált alapokra helyezve, majd a Lordok Házát is megreformálta, a választási elvet állítva a születési jog helyére, a hagyomány őrzésének konzervatív elvével szakítva.³⁶ Ezt követően a Lordok Háza elveszítette azt a tradicionális funkcióját is, hogy a legfelső bíróság szerepét töltsse be, és 2009-ben felállították az önálló Legfelső Bíróságot (Supreme Court), ezzel szimbolikusan is megszakítva az uralkodó kapcsolatát az igazságszolgáltatással.³⁷

A trónöröklés rendjét újraszabályozó, 2013-ban elfogadott törvény (Succession to the Crown Act) a vallási tolerancia szellemével összhangban módosította a trónöröklést szabályozó 1701-es törvényt. Ebből megtartotta azt, hogy csak protestáns vallású

³⁴ Idézi OLECHNOWSKI 2007: 39–40.

³⁵ Az adatok forrása RICHARDS 2007: 259. (Kritikus képet festett a királyi család Diana halálával kapcsolatos magatartásáról a 2006-ban *A királynő* címmel készített, Oscar-díjat nyerő film is.)

³⁶ A devolúció történetéhez lásd KAISER 2012.

³⁷ Lásd: www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseoflords/judicialrole/overview/supremecourt/

személy lehet uralkodó, tekintettel arra, hogy az illetőnek az anglikán egyház fejévé kell válnia, de lehetővé tette, hogy házastársa katolikus legyen. A 2015-ben életbe lépő törvény másik fontos intézkedése, hogy kimondta, a fiúgyermek többé nem élvezhet elsőbbséget az öröklésben a leánnyal szemben. (Ez csak a 2011 októbere után születetteknek vonatkozik.) A változtatások részeként már csak a trónöröklési rendben szereplő első hat személynek kell engedélyt kérnie az uralkodótól a házasságához; megtagadás esetén kizárják az illetőt a sorrendből.³⁸

A monarchiát az új évszázadban érő kihívások közül külön is ki kell emelnünk a Skóciában jelentkező szeparatista törekvéseket, amelyeket az országrészt 2007 óta kormányzó Skót Nemzeti Párt képvisel.³⁹ Richard Weight azt írta, hogy a brit államtól legitimáló brit tudatot a protestantizmus, a birodalom és a monarchia tartotta fenn – az előbbi ereje azonban alaposan megrendült, az utóbbi pedig már rég a múlté lett, a legtöbb tehát még a monarchiából maradt meg, de a kormányzatok által elkövetett hibák miatt ez sem bizonyult elégségesnek az Egyesült Királyság belső egységének a garantálásához.⁴⁰ Nehéz lenne vitatni, hogy Erzsébet személye Skóciában és Észak-Írországból is sokat jelentett; a felerősödött elszakadási törekvéseket senki sem tudta nála hatékonyabban ellensúlyozni. Ehhez bizonyára hozzájárult, hogy nyíltan még egy olyan kényes kérdésben sem foglalt állást, mint a 2014-ben rendezett skóciai függetlenségi népszavazás: pusztán csak annyit tanácsolt, hogy a szavazók fontolják meg alaposan döntésük következményeit...

A brit monarchia mai jogosultságai

Tegyük fel végül a kérdést, hogy mára milyen jogosultságai és funkciói maradtak a brit uralkodónak! Ő az államfő, de köteles az éppen hivatalban levő, a parlament bizalmát élvező kormány „tanácsai” szerint eljárni. A legfontosabb funkciói közé tartozik a miniszterelnök (és a többi miniszter) kinevezése: a választáson a legtöbb mandátumot elnyerő párt vezetőjét a Buckingham-palotában bízza meg kormányalakítással, és ő oszlatja fel a parlamentet az újabb választások előtt. (Ha egyik párt sem szerez abszolút többséget, felértékelődik a szerepe.) Az ő tisztsége a parlament új üléseinek a megnyitása „a király(nő) beszédével”, és ő szentesíti a parlament által elfogadott törvényjavaslatokat (*royal assent*), de ezen ügyekben is a parlament akaratát kell követnie. (Noha elvi lehetősége van a vétóra, de 1708 óta nem fordult elő, hogy nem írt alá egy törvényt.) A második világháború alatt Churchill vezette be azt a máig élő gyakorlatot, hogy a kormányfő általában hetente, leggyakrabban szerdánként felkeresi az uralkodót és tájékoztatja őt az aktuális kérdésekről. Ennek kapcsán az uralkodó érvelni is lehet a Bagehot által kiemelt jogait, és nemcsak az informálódásra vonatkozót, hanem akár a kormány figyelmeztetését is. Ezekről a megbeszélésekről azonban soha nem készül feljegyzés. Erzsébet gyémántjubileuma alkalmából 1992-ben John Major

³⁸ Succession to the Crown Act 2013: www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/contents/enacted

³⁹ A skót függetlenségi mozgalomhoz EGEDY 2018: 95–107.

⁴⁰ WEIGHT 2002: 726–733.

miniszterelnök ezt ki is emelte a BBC-nek nyilatkozva: ugyan hol másutt beszélhetne a teljes titoktartás bizonyossága mellett? A királynő tanácsairól azt mondta, hogy azok „ingyenesek és roppant hasznosak. Elvégre a királynő 60 éve a helyén van.”⁴¹ A Brexit-tárgyalások alatt Theresa May és Boris Johnson ugyancsak folytatta ezt a gyakorlatot, de hiteles információnk természetesen nincs arról, hogy mi volt Erzsébet álláspontja.

Az uralkodó fogadja továbbá az országba érkező és a távozó (nagy)követeket, és ki-nevez magasabb beosztású bírókat.⁴² Ahogy már említettük, ő az anglikán egyház feje, bár ezt a funkcióját régóta támadják azok, akik ebben az állam és az egyház szoros összefonódását látják. A király(nő) elméletben tehát viszonylag erős jogkörrel rendelkezik, a gyakorlatban viszont a pozíciója sokkal inkább egy gyenge köztársasági elnökhöz hasonlítható. Az igazi ereje nem is ebben van.⁴³

Sokkal inkább abban, hogy ő továbbra is a nemzeti egység és identitás megszemélyesítője, a nélkülözhetetlen kontinuitás képviselője. E szerepkörükben a 20. századi uralkodók már közvetlenül is alattvalóikhoz fordultak: V. György és VI. György is használta a BBC-t.⁴⁴ A hagyományt folytatva II. Erzsébet 1952 óta minden karácsony első napján délután háromkor beszédet tartott, és rendkívüli alkalmakkor is szólt a britekhez, így például a Covid-járvány kitörése után 2020 áprilisában. Az uralkodó rendszeresen részt vesz önkéntes munkát végző civil szervezetek rendezvényein és katonai megemlékezéseken; ez utóbbiak sorában különös jelentőségre tettek szert a novemberi koszorúzások az 1920-ban emelt londoni Cenotaph emlékműnél, amelyet az első világháború brit katonai áldozatai iránti tiszteletből emeltek. (Ez ma már nemcsak a második világháború, hanem a későbbi konfliktusok áldozatainak az emlékét is őrzi.)⁴⁵

Nem érhet nagyobb csapás egy nemzetet annál, mint hogy a tagjai idegenként kezdjenek egymásra tekinteni. Ebből fakadóan aligha lehet nagyobb szolgálatot tenni egy politikai közösségnek, mint az összetartozását szimbolikusan is kifejezésre juttatni. Itt rejlik a magyarázata annak, hogy az Egyesült Királyságban a legkülönfélébb felfogású polgárok közösen osztoztak az Erzsébet távozása feletti gyászban. II. Erzsébet Viktóriánál is hosszabb, 70 évnyi és 214 napnyi uralkodás után 2022. szeptember 8-án hunyt el. Az utolsó napokig tette, amit tennie kellett, s két nappal halála előtt Lizz Truss személyében még uralkodói pályafutásának tizenötödik miniszterelnökét is kinevezte. A királynő tulajdonképpen annyira beépült a britek mindennapjaiba, hogy az életük szinte már elképzelhetetlennek tűnt a jelenléte nélkül. A gyász közössége mindennél világosabban tükrözte Erzsébet elfogadottságát és népszerűségét.

⁴¹ BBC News 2012.

⁴² Lásd: www.ucl.ac.uk/constitution-unit/explainers/what-role-monarchy A személyes privilégiumait illetően említjük meg, hogy nincs szüksége sem útlevele, sem pedig autózvezetői jogosítványra, mert mindkettőt az ő nevében bocsátják ki, s ezt a maga számára nem teheti meg.

⁴³ De emlékeztessünk Halász Iván megállapítására, miszerint „soha nem szabad azonban alábecsülni, illetve relativizálni bizonyos államfői feladat- és hatáskörök jelentőségét”. HALÁSZ 2014: 64.

⁴⁴ Első karácsonyi rádióbeszédében V. György ki is emelte, hogy a rádió képes összefogni a birodalom minden népét. Lásd: www.bbc.com/historyofthebbc/anniversaries/december/christmas-message

⁴⁵ THOMPSON 2022.

Hogy mit jelentett a tevékenysége az Egyesült Királyság számára, az igazából csak hosszabb távon fog megmutatkozni. Folytatható-e az öröksége? III. Károly, akinek a megítélésére hosszú árnyékot vetett a Dianával való házassági konfliktusa, más habitusú személy: eddig meglehetősen aktív közéleti szerepet vállalt, főként a városépítészet és a környezetvédelem területén, az alkotmányos hagyományok azonban nagyobb mértékű visszafogottságra kényszerítik őt. Egyelőre kérdés, hogy az uralkodótól elvárható integráló funkciót mennyire tudja majd betölteni. Idősebb fia, a walesi hercegi címet megöröklő Vilmos jelentős népszerűségnek örvend, a családdal szembe forduló, minden jel szerint celebszerepre aspiráló kisebbik fiú, a nyilatkozataiban folyamatosan bombasztikusan vádaskodó Harry viszont eddig is sokat ártott a monarchia tekintélyének.

Zárógondolatok: a monarchia értékei

Az államformákról való gondolkodás az ókorig nyúlik vissza, és már nagyon sokan nagyon sokféle érvet hoztak fel az egyes formák előnyei és hátrányai mellett. E sorok szerzője abból indul ki, a brit tapasztalatokat is figyelembe véve, de egyáltalán nem csak rájuk támaszkodva, hogy ha a társadalomra olyan szerves képződményként tekintünk, ahogy a konzervatívok teszik, a monarchiáknak van egy jelentős többletértékük. Emlékeztet, hogy Edmund Burke a 18. század végén *Töprengések a francia forradalomról* című nevezetes munkájában minden emberi közösséget „az élők, a holtak és a még meg nem születettek szövetségének” nevezett.⁴⁶ E megközelítés arra figyelmeztet, hogy gondolkodásunkat nem szűkíthetjük le kizárólag a jelenre, és ezért cselekedeteink mozgatórugói sem kapcsolódhatnak csak pillanatnyi érdekeinkhez. Joggal írja tehát a 2020-ban elhunyt kiváló filozófus, Roger Scruton, hogy „ha a demokratikus választás racionális akar lenni, akkor az intézmények és eljárások olyan kontextusában kell megtörténnie, amely hangot ad a távollevő nemzedékeknek”.⁴⁷ A társadalom hosszú távú érdekeit a monarchia tudja igazán figyelembe venni, mégpedig mindenekelőtt azért, mert az uralkodót nem az állampolgárok választják meg, ezért ő nem kényszerül arra, hogy kizárólag a jelenben élő nemzedék érdekeit képviselje. Ismét Scrutont idézve: az uralkodók „tekintélyüket és befolyásukat pontosan annak a ténynek köszönhetik, hogy valami mást fejeznek ki, mint a jelen szavazók vágyait: valamit, ami nélkülözhetetlen a szavazás során feltételezett közösség és folyamatosság számára”.⁴⁸ A fentebb már idézett történész, Williamson is arra a következtetésre jut, hogy a monarchia elfogadottságának az 1830-as évek óta alapvető tényezője volt a választási és pártpolitikai szempontoktól való megszabadulás.⁴⁹ A köztársaságokban az egymást követő elnökök csak átmeneti jelleggel „kölcönzik ki saját maguknak az állami méltóságot, és nem az államot, hanem az állam éppen uralkodó politikai pártját képviselik” – mutatott rá

⁴⁶ BURKE 1990: 190.

⁴⁷ SCRUTON 2002: 75.

⁴⁸ SCRUTON 2002: 75.

⁴⁹ WILLIAMSON (2007): 229.

joggal Scruton.⁵⁰ A valódi semlegesség komoly legitimációs erővel rendelkezik, de erre nem számíthat egy olyan személy, aki a választók kegyétől függ.

1900-ban Franciaország és Svájc kivételével Európában minden államnak monarchikus államformája volt, ehhez képes a 21. századra a királyságok száma töredékére zsugorodott. Mi a titka azoknak a monarchiáknak, amelyek fenn tudtak maradni? E sorok szerzője csak a brit monarchiával foglalkozott annyit, hogy választ kockáztasson meg: az okot mindenekelőtt abban látja, hogy az uralkodói jogosultságok összezsugorodásával és *de facto* formálissá válásával párhuzamosan az intézmény jelentősen megerősítette szimbolikus funkcióit – és a modern politikában súlyos hiba lenne lebecsülni a szimbolikus szerepek és tettek jelentőségét. Bagehot kifejezésével élve az uralkodó tiszteletet igénylő és ébresztő funkciója nem veszítette el a létjogosultságát.

Irodalomjegyzék

- ASBÓTH János (1875): *Magyar Conservatív Politika*. Budapest: Légrády Testvérek.
- BBC News (2012): *Diamond Jubilee: Queen Marks Eve of Accession to Throne*. 2012. február 5. Online: www.bbc.com/news/uk-16895833
- BAGEHOT, Walter (1873): *The English Constitution*. 2nd ed. Boston: Little, Brown and Company.
- BENTLEY, Michael (2007): Power and Authority in the late Victorian and Edwardian Court. In OLECHNOWICZ, Andrzej (szerk.): *The Monarchy and the British Nation 1780 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 163–187.
- BLACK, Jeremy (2001): *Walpole in Power*. Stroud, Gloucestershire: Sutton Publishing.
- BOGDANOR, Vernon (1996): *The Monarchy and the Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- BOGDANOR, Vernon (1994): The Selection of the Party Leader. In SELDON, Anthony – BALL, Stuart (szerk.): *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*. Oxford: Oxford University Press, Chapter 2, 69–96. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198202387.003.0002>
- BURKE, Edmund (1990): *Töprengések a francia forradalomról*. Ford. Kontler László, Budapest: Atlantisz.
- CAMPBELL ORR, Clarissa (2007): The Feminization of the Monarchy 1780-1910: Royal Masculinity and Female Empowerment. In OLECHNOWICZ, Andrzej (szerk.): *The Monarchy and the British Nation 1780 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 76–107.
- CHAMBERLAIN, Muriel E. (1988): *Pax Britannica? British Foreign Policy, 1789–1914*. London – New York: Longman.
- COLLEY, Linda (1994): *Britons: Forging the Nation, 1707–1837*. London: Pimlico.
- DICEY, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. Ford. Tarnai János, Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata.
- EGEDY Gergely (1998): *Nagy-Britannia története (XX. század)*. Budapest: Aula.
- EGEDY Gergely (2018): Skócia és a Brexit. *Pro Minoritate*, 38(Nyár), 95–107.
- The English Bill of Rights*, 1689, Online: www.ssc.wisc.edu/~rkeyser/wp/wp-content/uploads/2015/06/English-Bill-of-Rights1.pdf

⁵⁰ SCRUTON 2002: 231. Az ő olvasatában ebből pedig az következik, hogy a köztársaságokban a mindenkori ellenzéknek *hütlennel* kell lennie, mert a rivális pártnak „először az állammal, az elnök kölcsönvett köpönyegével kell szembekerülnie”. Az Egyesült Királyságban viszont nem véletlenül mondják, hogy „Ófelsége ellenzéke”, mert az ellenzéknek „a kormányzati intézmények magukba foglalják”.

- HALÁSZ Iván (2014): Az államforma kérdése és az államfők típusai. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 57–76.
- HARDIE, Frank Martin (1938): *The Political Influence of Queen Victoria, 1861–1901*. 2nd ed. London: Oxford University Press.
- HARDMAN, Robert (2022): *Queen of Our Times: The Life of Queen Elizabeth II*. London: Penguin Books.
- HARNISCH Kitti (2022): Senki sem gondolta, hogy valaha királyné lesz: 70 éve uralkodik II. Erzsébet. *Index*, 2022. február 6. Online: <https://index.hu/fomo/2022/02/06/ii-erzsebet-kiralyno-evfordulo-tron-uralkodas-unnepseg/>
- KAISER Tamás (2012): *Gördülő devolúció az Egyesült Királyságban: megválaszolatlan kérdések, új kihívások*. Budapest: Gondolat.
- KISHLANSKY, Mark (1997): *A Monarchy Transformed: Britain, 1603–1714*. (6th revised edition). London: Penguin Books.
- SRINIVASAN, Krishnan (2008): *The Rise, Decline and the Future of the British Commonwealth*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Liberal Democrat History Group [é. n.]: *William IV's Dismissal of the Whig Administration in 1834*. Online: <https://liberalhistory.org.uk/history/william-ivs-dismissal-of-the-whig-administration-in-1834/>
- MARR, Andrew (2010): *The Making of Modern Britain. From Queen Victoria to VE day*. London: Pan Books.
- OLECHNOWICZ, Andrzej (2007): Historians and the modern British Monarchy. In OLECHNOWICZ, Andrzej (szerk.): *The Monarchy and the British Nation 1780 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 6–44.
- PARRY, Johanthan (2007): Whig Monarchy, Whig Nation: Crown, Politics and Representatives 1800–2000. In OLECHNOWICZ, Andrzej (szerk.): *The Monarchy and the British Nation 1780 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 47–75.
- RICHARDS, Jeffrey (2007): The Monarchy and Film, 1900–2006. In OLECHNOWICZ, Andrzej (szerk.): *The Monarchy and the British Nation 1780 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 258–279.
- SCRUTON, Roger (2002): *A konzervativizmus jelentése*. Ford. Szabó Péter, Budapest: Novissima.
- SHILS, Edward – YOUNG, Michael (1953): The Meaning of Coronation. *The Sociological Review*, 1(2), 63–81. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1953.tb00953.x>
- Succession to the Crown Act 2013, legislation.gov. uk, Online: www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/20/contents/enacted
- The Supreme Court 2009, UK Parliament, Online: www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/houseofflords/judicialrole/overview/supremecourt/
- TÉGLÁSI András (2014): Az alkotmányozás sajátosságai. In BENDE Zsófia–HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 19–29.
- THOMPSON, Helen (2022): The Age of Elizabeth Windsor. *Unherd*, 2022. június 2. Online: <https://unherd.com/2022/06/the-age-of-elizabeth-windsor/>
- WEIGHT, Richard (2002): *Patriots. National Identity in Britain 1940–2000*. Basingstoke: Macmillan.
- WILLIAMSON, Philip (2007): The Monarchy and Public Values, 1900–1953. In OLECHNOWICZ, Andrzej (szerk.): *The Monarchy and the British Nation 1780 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 223–257.
- WILSON, A. N. (2015): *Victoria. A Life*. London: Penguin Books.

Az alkotmányos monarchia létrejötte és a parlamentáris kormányforma kifejlődése Dániában

KÉPES GYÖRGY¹

Az 1660-as évektől abszolutisztikus módon kormányzott Dánia történelmében az 1848. év ugyanolyan döntő változást hozott, mint hazánkéban. A dán király is felelős miniszterelnököt nevezett ki, majd alkotmányozó nemzetgyűlést hívott össze, amelynek tagjait közel általános férfi választójog alapján választották meg. A konvenció kartális alkotmányt fogadott el, amely a norvég és belga modellekre emlékeztető alkotmányos monarchiát honosított meg az országban. A Slesvig és Holstein hercegségekért zajló háborúk lezárását követően fél évszázadig a felsőházi parlamentarizmus arisztokratikus megoldása valósult meg, majd 1901-ben megtörtént a parlamentáris rendszerváltás. Jelen tanulmány azt a fejlődési utat mutatja be, amelynek során a dán monarchia az európai parlamentáris demokráciák egyik mintaállama lett.

Kulcsszavak: Dánia, alkotmányos monarchia, parlamentáris kormányforma

Establishment of the Constitutional Monarchy and Development of the Parliamentary Form of Government in Denmark

In the history of Denmark that had been government with absolutistic means since the 1660s, 1848 brought a decisive change similar to what happened in the contemporary Hungary. The Danish monarch appointed a responsible government, then he convoked a constituent assembly based on rules of franchise close to universal male suffrage. The convention adopted a written constitution establishing a constitutional monarchy resembling the Norwegian and Belgian models. After the wars for the duchies of Schleswig and Holsten, for half-a-century long there was a strange attempt of an aristocratic version of parliamentarianism, but in 1901 parliamentary democracy was finally accepted. This study presents that period in Danish constitutional history when the Kingdom of Denmark has become one of the model countries of European parliamentary democracy.

Keywords: Denmark, constitutional monarchy, parliamentary form of government

¹ PhD, habil. egyetemi docens, ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszék, e-mail: kepes.gyorgy@ajk.elte.hu

Oximoron-e a demokratikus monarchia? (bevezető gondolatok)

20. századi történelmünk egyik legnagyobb alakja, az első magyar női parlamenti képviselő² és második világháborús embermentő Slachta Margit³ az 1946:1. tc. nemzetgyűlési vitájában, amelyben az államformáról szóló döntés békekötés utáni időszakra való elhalasztását próbálta javasolni, az alábbi gondolatokat fogalmazta meg:

„többször hallottunk aggodalmakat a demokrácia nevében, de ezekre csak röviden térek át, mert hiszen a tegnapi felszólalók között is volt, aki megemlítette, hogy a köztársaság is lehet arisztokratikus, sőt átmehet a parancsuralomba, és a királyság nem ellentétes a demokráciával, mint ahogyan itt van Dánia, vagy itt van Anglia példája.”⁴

A köztársaság államformáját sokáig a többek uralmaként állították szembe az egy személyi hatalmat jelentő monarchiával. E megközelítés már a középkorban sem volt helytálló (lásd rendi monarchia), napjainkra pedig végképp túlhaladottá vált. A két államformát a modern korban már semmi egyéb nem különbözteti meg egymástól, mint az államfői tisztség pár *differentia specificája*: a legitimáció,⁵ a megbízatás időtartama és az államfő felelősségre vonásának lehetősége.⁶ Az is világos ugyanakkor, hogy az uralmon lévők és a kormányzottak viszonya szempontjából „semmitmondó az államformáknak az a beosztása, amely monarchiát és köztársaságot különböztet meg”, ilyen értelemben az autokrácia és a demokrácia uralmi formáinak szembeállítása értelmes csupán.⁷

Az ókori görög filozófusok (Platón, Arisztotelész, Polübiosz) szerint az államnak három alapformája (monarchia, arisztokrácia, köztársaság) létezik, és mindháromnak van „elfajult” változata is. A modern kori gondolkodók többsége – valószínűleg Machiavelli nyomán⁸ – már a monarchia és a köztársaság kettősségét vallja, a fent említett szempontok alapján.⁹ E duális rendszerben is érvényes maradt azonban a „helyes” és „elfajult” változatok elkülönítése. Ha a népszuverenitás, a népképviselés, a jogállam, a jogbiztonság és az alapjogok érvényesülése az a bonyolult értékmérő mátrix, amelyben e vizsgálatunkat elvégezzük (és nem a döntéshozatal hatékonysága, mondjuk), nyugodtan állíthatjuk, hogy az 1949. évi bonni *Grundgesetz* parlamentáris

² Slachta Margit tagja volt az első, 1920–1922 közötti nemzetgyűlésnek. A KNEP jelöltjeként 1920. március 25-én, időközi választáson választották képviselővé. Az 1922. évi választásokon nem indult (nem kapott rá engedélyt rendfőnökétől), de 1945 novemberében a Polgári Demokrata Párt listájáról ismét képviselő lett. BALOGH 2000: 57. és 59.

³ Életéről lásd MONA 1997.

⁴ *Nemzetgyűlési napló* 1945. I. kötet. 308. (A nemzetgyűlés 12. ülése, 1946. január 31.)

⁵ KUKORELLI 2016: 908.

⁶ CONCHA 1907: 371. és 397; TAKÁCS 2021: 9.

⁷ KELSEN 2003: 122–123.

⁸ MACHIAVELLI 2020: 7.

⁹ Lásd TAKÁCS 2021: 11.

köztársasága „jó”, az ugyanebben az évben létrejövő NDK szovjet típusú pártállama „rossz” köztársaság volt. Tagadhatatlanul köztársaság volt viszont mindkettő.

A dán történetírás a VII. Frigyes által 1849. június 5-én aláírt első dán alaptörvénytől számítja a néphatalom (*folkestyre*) korszakát,¹⁰ az azt megelőző közel kétszáz esztendő (1660–1849) az egyeduralom (*enevælde*) időszakának nevezi. Az új alkotmány elfogadásával 1849-ben az alkotmányos monarchia kormányformája váltotta fel az abszolutizmust, míg parlamentáris kormányformáról az 1901. évi rendszerváltás (*systemsifte*) óta beszélhetünk, miközben a monarchikus államforma változatlan maradt. Mindezek alapján leszögezhetjük: mai tudásunk szerint már nem nevezhetjük oximoronnak a „demokratikus monarchia” szóösszetételt, a görög etimológiai önelentmondás („népuralmi egyeduralom”) ellenére sem.

A dán alkotmányos monarchia létrejöttének történelmi előzményei

A Dán–Norvég Királyság kormányformája az 1660-as évek első fele óta az abszolút monarchia „paradigmatikus esete” volt.¹¹ 1660 októbere után többé nem hívta össze az uralkodó a rendi gyűlést, a korábban nagy hatalmú országtanácsot feloszlatták, a király hatalmának nem maradtak intézményes korlátai. A dán rendek az 1661. január 10-ei „abszolút és örökletes kormányzatról szóló törvény” aláírásával lemondtak minden olyan korábbi előjogukról, amelyet „az örökös, szuverén és abszolút kormányzás jogával ellentétesen lehetne érteni”.¹² A dán–norvég abszolút monarchia kartális alkotmányának is tekinthető¹³ 1665. évi királytörvény (*Kongelov*) értelmében „Dánia és Norvégia királya szabad és a legteljesebb mértékben felhatalmazott, abszolút örökös uralkodó”.¹⁴

A *Kongelov* III. cikkelyében kimondta önmaga („mint a királyság valódi fundamentuma és alkotmánya”)¹⁵ megváltoztathatatlanságát. Ha ez nem is valósult meg, a törvénynek figyelemreméltóan sok megrázkódtatást sikerült átvészelnie. A legnagyobb csapást az 1814. januári kielői béke jelentette, amely elszakította a dán koronától Norvégiát, ami a *Kongelov* egyik alapvető szabályával ellentétes jogállapotot eredményezett (a XIX. cikkely szerint ugyanis a két ország egymástól el nem választható).¹⁶ Kmety Károly 1918. november 15-ei szakvéleményét¹⁷ parafrázálva a kielői békével megszünt az „együttbirtoklás”, mégsem merült fel a „dán Pragmatica Sanctio” hatályvesztése.

¹⁰ FELDBÆK 2010: 187.

¹¹ ÉRTMAN 1997: 310.

¹² A szerző saját fordítása. KÉPES 2019b: 61.

¹³ EKMAN 1957: 102; JOHANSEN 2006: 160.

¹⁴ A szerző saját fordítása. KÉPES 2015: 153–154.

¹⁵ KÉPES 2019a. 154.

¹⁶ KÉPES 2019a. 154.

¹⁷ A szakvéleményt közli és részletesen elemzi SCHWEITZER 2019: 59–77.

Az 1808–1814 közötti első európai alkotmányozási hullám¹⁸ annak ellenére hagyta érintetlenül a dán abszolút monarchiát, hogy az 1814. évi norvég alaptörvény előkészítéskor Keresztély Frigyes dán királyi hercegnek jelentős politikai szerepe volt. Az 1830. júliusi franciaországi forradalom nyomán kibontakozó második hullám hatása viszont már Dániában is érezhető volt, amihez jelentősen hozzájárult a Német Szövetséggel Holstein és (a Norvégia elvesztése miatt 1815-ben kárpótlásul kapott) Lauenburg hercegségek kapcsán ekkorra már kiéleződött konfliktus is.¹⁹ VI. Frigyes király a Holstein és Slesvig egyesüléséért küzdő német mozgalom lecsillapítása érdekében döntött úgy 1831-ben, hogy tartományi gyűléseket állít fel, amelyeknek azonban (porosz mintára) csak konzultációs jogköröket biztosít.²⁰

Frigyes 1839. december 3-án elhunyt, és utódja – VIII. Keresztély néven – unokatestvére, Keresztély Frigyes herceg lett, akitől a norvég alkotmány elfogadása körüli szerepvállalása alapján sokan azt várták, hogy Dániába is elhozza az alkotmányos fordulatot. Nem így történt, ugyanis politikáját teljes egészében a birodalom egyben tartásának rendelte alá, aminek biztosítékát a *Kongelov* közjogi berendezkedésének konzerválásában látta: véleménye szerint bárminemű demokratizálódás a német többségű területek elvesztését eredményezhette volna. Aggodalma nem volt alaptalan, ugyanis 1844-ben az Itzehoe-ban ülésező holsteini tartományi gyűlés kinyilvánította, hogy Slesvig és Holstein hercegségei „önálló államot képeznek a királysággal szemben”, amelyekben a *Kongelov* száli törvénnyel ellentétes öröklési szabályai nem érvényesek.²¹

A király a deklarációra 1846. július 8-án „nyílt levéllel” válaszolt, amelyben – dán történészek és jogászok véleményére hivatkozva – kijelentette, hogy Slesvigben és Lauenburgban a *Kongelov* érvényes, kétség legfeljebb Holsteinnel kapcsolatban merülhet fel.²² Ennek hatására nemcsak a holsteini, hanem a (szintén német többségű) slesvigi gyűlés is kimondta önmaga feloszlását.²³ A hercegségek ügye egyre nyíltabban nemzeti színezetet kapott: a dán lakosság körében egyre népszerűbb lett az Orla Lehmann és követői (a dán nemzeti liberálisok) által képviselt „ejderdán” felfogás, amely szerint Dánia határa a Slesvig és Holstein közötti természetes határt jelentő Ejder folyóval azonos,²⁴ amivel élesen szemben állt a német „schleswigholsteinista” álláspont, amely szerint a hercegségek az 1460. márciusi ribei szabadságlevél óta egymástól „örökké elválaszthatatlanok”, és Dániával csupán perszónáluniót alkotnak.²⁵

¹⁸ MEZEY–SZENTE 2003: 480.

¹⁹ ELKLIT 2002: 24–25; JANSSON 2016: 914; JESPERSEN 2019: 73.

²⁰ AGNARSDÓTTIR 2016: 998. GOOS–LARSEN 1913: 2; KNUDSEN–ROTHSTEIN 1994: 214; NORDSTROM 2000: 214; RAÁB 2013: 46–47; SZENTE 2018: 539.

²¹ GOOS–LARSEN 1913: 3; RAÁB 2013: 47; SKOVGAARD–PETERSEN 2016: 952.

²² RAÁB 2013: 50. A forrást német nyelven lásd TAMM–SCHUBERT–JØRGENSEN 2008: 136–137. (58. sz. forrás).

²³ RAÁB 2013: 50; RYING 1988: 267–268.

²⁴ FELDBÆK 2010: 184; KAN 1976: 143; KÜHLE 2008: 171; ORFIELD 1953: 12; RAÁB 2013: 48–49; SKOVGAARD–PETERSEN 2016: 953.

²⁵ A forrást német nyelven lásd TAMM–SCHUBERT–JØRGENSEN 2008: 61–62. (12. sz. forrás); történetéről bővebben RIIS 2003: 158–167.

VIII. Keresztély a birodalmát szétfeszítő konfliktus hatására végre jelentősebb változtatásokra is hajlandónak mutatkozott. 1847 júliusában a titkos államtanács tagjaihoz írt körlevelében országos gyűlés felállítását helyezte kilátásba,²⁶ decemberben pedig felkérte Peter G. Bang koppenhágai jogászprofesszort, hogy készítsen alkotmánytervezetet,²⁷ azonban 1848. január 20-án rövid betegség után bekövetkezett halála e tervei megvalósításában megakadályozta.²⁸ Utódja fia, VII. Frigyes lett, akinek még halálos ágyán meghagyta, hogy vigye tovább a reformok ügyét, de úgy, hogy a hercegségeket is magában foglaló „összállamot” (*helstat*) mindenképp tartsa egyben.²⁹

Frigyes 1848. január 28-án kiadott nyilatkozatában ennek szellemében konkrét javaslatokat is megfogalmazott. Ezek szerint a tartományi konzultatív gyűlések össz-birodalmi gyűléssel egészülnének ki, amely Dánia és a hercegségek közös ügyeiben döntene,³⁰ és amelyben a hercegségek Dániával egyenlő képvisellel rendelkezének.³¹ Bár a paritásos elv a lakosságárányos képviselőkhöz képest jelentős engedményt jelentett volna a hercegségek számára,³² a javaslatot csak az udvari elit támogatta. A dán nemzeti liberálisok ekkor már tisztán dán nemzetállamot akartak (Holstein és Lauenburg leválasztásával), a németek pedig az összállam továbbélését látták a közös parlamentben, és attól tartottak, hogy az észak-slesvigi dán képviselők majd Dániával szavaznak, így a németek kisebbségben maradnak.³³

Ebben a hangulatban érte el az országot az 1848. február–márciusi forradalmi hullám. Először az „ejderdánok” tartottak gyűlést a koppenhágai kaszinóban március 11-én,³⁴ majd a német tábor is összegyűlt (az Ejder partján fekvő) Rendsburgban, amivel kapcsolatban Lehmannék azt terjesztették Koppenhágában, hogy fegyveres lázadást szítanak Dánia ellen, és március 20-án tartott újabb gyűlésükön dán nemzetállami alkotmány kiadását és a titkos államtanács menesztését követelték a királytól. Követeléseikkel másnap reggel a királyi palota elé vonultak,³⁵ amire válaszul az erkélyen megjelent uralkodó azzal nyugtatta meg őket, hogy „a régi kormány nem létezik többé”.³⁶ A király végül csak a következő napon tudott új kormányt kinevezni, Adam W. Moltke gróf vezetésével.³⁷ A forradalom ezzel vérontás nélkül győzött, Knud J. V. Jespersen idézve „békés volt, sőt szinte barátságos”.³⁸

²⁶ KNUDSEN 2000: 489; RIIS 2012: 12.

²⁷ FELDBÆK 2010: 184; KNUDSEN 2000: 492; MILLER 1968: 32; ORFIELD 1953: 23; VAMMEN 1998: 60.

²⁸ BREGNSBO 1998: 257; FELDBÆK 2010: 184; KNUDSEN 2000: 493; RYING 1988: 260; VAMMEN 1998: 60.

²⁹ JANSSON 2016: 914. és 921; KNUDSEN 2000: 493; RAÁB 2013: 45.

³⁰ GOOS-LARSEN 1913: 3; KNUDSEN 2000: 498.

³¹ RAÁB 2013: 84–85; RIIS 2012: 12.

³² RAÁB 2013: 84.

³³ FRANDSEN 2001: 296.

³⁴ FRANDSEN 2001: 298–299; KÜHLE 2008: 171; VAMMEN 1998: 61.

³⁵ FELDBÆK 2010: 187; JESPERSEN 2019: 70; KÜHLE 2008: 172; RAÁB 2013: 86; RYING 1988: 270.

³⁶ VAMMEN 1998: 71.

³⁷ JESPERSEN 2019: 70.; RYING 1988: 270.

³⁸ JESPERSEN 2019: 70.

Az 1848–49. évi alkotmányozás és az alkotmányos monarchia megvalósulása

VII. Frigyes 1848. július 6-án kiadta a birodalmi alkotmányozó gyűlés megválasztására vonatkozó törvényét.³⁹ Slesvigben a polgárháborús helyzet miatt nem tartottak voksolást, így 114 küldött került be választás alapján a gyűlésbe, akik mellé 38 további tagot az uralkodó nevezett ki. Az október 5-én megtartott választáson, amelyen minden saját háztartást vezető és feddhetetlen, 30. életévét betöltött dán férfi részt vehetett,⁴⁰ a parasztpárt szerezte a legtöbb mandátumot, azonban ezt a királyi kinevezésekkel sikerült úgy ellensúlyozni, hogy a nemzeti liberális és a konzervatív küldöttek is nagyjából hasonló, egyharmad-egyharmados arányt tegyenek ki.⁴¹

A konvenció végül csak a következő év februárjában tudta megkezdeni az érdemi munkát, mivel addig a Slesvig-kérdés foglalkoztatta a küldötteket.⁴² Az alkotmányozás során komolyabb vita csak a választójog kérdésében alakult ki, egyébként a Ditlev G. Monrad kultuszminiszter által már 1848 júniusában elkészített kormányjavaslatot jelentősebb változtatások nélkül fogadták el.⁴³ A választójog kérdésében végül az a kompromisszum született, hogy kétkamarás parlamentet állítanak fel, amelynek alsóházát közel általános aktív és passzív férfi választójog alapján közvetlenül, felsőházát pedig közvetetten, a társadalom legfelsőbb rétegéből választják. Így sikerült a demokratikus választójogot szorgalmazó parasztpárti és a népképviselőt „vadhajtásaitól” tartó konzervatív álláspontot összebékíteni.⁴⁴

A megállapodásnak köszönhetően a küldöttek 1849. május 25-én végül elsöprő többséggel szavazták meg az alkotmányt, amely az 1814. évi norvég alkotmányhoz hasonlóan az „Alaptörvény” (*Grundlov*) nevet kapta,⁴⁵ és VII. Frigyes 1849. június 5-én írta azt alá.⁴⁶ A rövid preambulumból, nyolc fejezetből és zárórendeletekből álló dokumentum 1. §-a fenntartotta az örökletes monarchiát, de kimondta, hogy „a kormányforma korlátozott-monarchikus”. Persze mit sem ért volna ez a rendelkezés, ha az alaptörvény egyúttal nem teremti meg az új kormányforma intézményrendszerét.⁴⁷

Az alkotmányos monarchia olyan, a hatalommegosztás elvén alapuló berendezkedés, amelyben a törvényhozó hatalmat az immár népképviselői parlament gyakorolja a királyi vétó fenntartásával, míg a végrehajtó hatalomban az uralkodó szerepvállalása a külügyekre és hadügyekre, mint ekkor még Európa-szerte fenntartott felségjogokra⁴⁸

³⁹ HAVBÆK MADSEN 2008: 58.

⁴⁰ ELKLIT 2002: 21; MILLER 1968: 32; SKOU 2007: 308.

⁴¹ BJØRN 1999: 18–19; ELKLIT 2002: 25; NANNSTAD OLSEN 1972: 122; SKOU 2007: 308–309; SVENSSON 2012: 16.

⁴² SKOU 2007: 308.

⁴³ KISS 1992: 6–7; FELDBÆK 2010: 190; MILLER 1968: 33; ORFIELD 1953: 23; PETERSEN 1965: 32.

⁴⁴ ELKLIT 2002: 21; SKOU 2007: 309; SVENSSON 2012: 18–19.

⁴⁵ Az 1849. évi dán alkotmány teljes szövegét közli LOEBERT–RIIS 2008: 289–300.

⁴⁶ FELDBÆK 2010: 189–190; RYING 1988: 278.

⁴⁷ Bővebben lásd KÉPES 2017: 211–223.

⁴⁸ Ahogy Thallóczy Lajos fogalmaz egy 1898-ban írt tanulmányában: a külügy az 1867 előtti Magyarországon is „tisztán felségjog” volt. Lásd THALLÓCZY 1898: 200.

korlátozódik, az egyéb ügyek vitelét az államfő átengedi a parlamentnek felelős minisztereknek. E sorok írója nem tud egyetérteni azzal a megállapítással, amely szerint ha egy monarchia alkotmányos, akkor fogalmilag parlamentáris is,⁴⁹ ugyanis az alkotmányos monarchia olyan „ma már történetinek számító kormányzati rendszer”,⁵⁰ amelyben az államfő még tevékeny résztvevője volt az államhatalomnak.

Az 1849. júniusi dán alkotmány 2. §-a a fentieknek megfelelően úgy rendelkezett, hogy a törvényhozó hatalmat a király a parlamenttel együtt gyakorolja, míg a végrehajtó hatalom birtokosa az uralkodó, az igazságszolgáltatás pedig a független bíróságok. A parlamentre már itt a késő középkori *Rigsdag* (birodalmi gyűlés)⁵¹ kifejezést alkalmazták, amit egyébként Adam W. Moltke kormányfő javasolt. A *Rigsdag* az említett kompromisszum szerint két kamarából (*Landsting* és *Folketing*) állt. A felsőházra használt *Landsting* az ősi tartományi gyűlések neve volt, míg a népgyűlést jelentő *Folketing* teljesen új név, amellyel az alsóház népképviselési jellegét hangsúlyozták. Az az ötlet, hogy a kamarák megnevezésében legyen benne az ősi germán *thing* szó, Orla Lehmanntól származott.⁵²

Az alsó- és felsőház megválasztásának szabályai az alkotmányozó gyűlésen elfogadottak szerint eltérőek voltak, azonban az aktív választójog egységes volt. Az alaptörvény 35. §-a értelmében szavazati jogot kapott minden olyan feddhetetlen dán férfi, aki betöltötte 30. életévét, kivéve a cselédek, a szegénységi segélyben részesülőket, a vagyonukkal való rendelkezésben korlátozottakat, továbbá azokat, akiknek az adott választókerületben nem volt legalább egy éve állandó lakhelyük. Bent Rying közlése szerint ezzel a lakosság mintegy 14,5%-a választójoghoz jutott,⁵³ ami méltán nevezhető „kivételesen demokratikusnak”,⁵⁴ akár még az 1848. évi magyar választójoghoz viszonyítva is.

A felsőház konzervatív jellege elsősorban a passzív választójog jelentős megszorításában nyilvánult meg. Míg az alsóházban semmilyen megkötés nem volt a szavazati joghoz képest, a *Landsting*nek a 40. § szerint csak olyan, 40. életévüket betöltött férfiak lehettek tagjai, akik vagy legalább 200 Rbd. (*Rigsbankdaler*) egyenes adót fizettek, vagy legalább 1200 Rbd. éves jövedelmük volt. A felsőházba így csupán a lakosság 0,3%-át kitevő leggazdagabb réteg volt választható,⁵⁵ amivel a *Landsting* valóban a demokratikus alsóház „konzervatív fékje” lett.⁵⁶ Emellett a felsőházi választás közvetett lett, azaz a választópolgárok elektorokat (*valgmand*) választottak, és utóbbiak választották meg a *Landsting* tagjait.⁵⁷ Míg a felsőházi passzív választójog adócenzusában a belga, az elektori szavazásban az amerikai alkotmány hatását érhetjük tetten.

⁴⁹ Lásd pl. SZENTPÉTERI NAGY 2017: 27–45.

⁵⁰ SÁRI 2007: 308.

⁵¹ A régi *Rigsdag*ról lásd SCHÜCK 1993: 544–545.

⁵² JAKOBSEN–KURUNMÄKI 2016: 100.

⁵³ RYING 1988: 278.

⁵⁴ KÜHLE 2008: 173.

⁵⁵ RYING 1988: 278.

⁵⁶ JESPERSEN 2019: 71; RYING 1988: 278; ANDERSEN 1964: 104–105.

⁵⁷ ELKLIT 2002: 28.

A parlamentet a király volt jogosult összehívni, amit évente legalább egyszer köteles is volt megtenni (24. §).⁵⁸ Megillette az elnapolás és a felosztatás joga, de előbbi két hónapnál hosszabb időre vagy évente egynél több alkalommal csak a parlament beleegyezésével gyakorolhatta (26. §), felosztatás esetén pedig két hónapon belül gondoskodnia kellett az új Rigsdag összehívásáról (27. §). A törvényalkotásban kezdeményezési joga volt, megillette továbbá a törvények aláírásának és kihirdetésének joga is. Ellentétben az 1814. évi norvég alaptörvénnyel és az e tekintetben annak alapjául szolgáló 1791. évi francia alkotmánnyal (egyszeri halasztó vétő),⁵⁹ a dán uralkodó a hozzá felterjesztett törvényt mindaddig és mindannyiszor visszaküldhette, amíg az azal nem értett egyet.

Az 1849. júniusi alkotmány 18. §-a (a magyar 1848:3. tc.-hez hasonlóan szintén az 1831. évi belga alkotmányból átvett) szabálya értelmében a király felelőtlen, és „személye szent és sérthetetlen” (*hellig og ukrænkelig*), így az ügyek viteléért nem ő, hanem a miniszterek tartoznak felelősséggel, akiket a 19. § szerint az uralkodó nevez ki és ment fel. A király intézkedései csak akkor érvényesek, ha azokat rajta kívül egy miniszter is aláírta. Az ellenjegyző miniszter „az aláírással a döntésért felelősséget vállal”, ami a korabeli alkotmányos monarchiákhoz hasonlóan még csak közjogi felelősséget jelentett. A 20. § szerint a jogellenesen eljáró miniszter ellen az alsóház emelhetett vádat, az ítéletet pedig a norvég mintára⁶⁰ *Rigsret*nek nevezett különbíróóság hozhatta meg, amely fele részben a felsőház tagjaiból, fele részben legfelsőbb bírósági bírakból állt.⁶¹

Amint arra Knud J. V. Jespersen is rámutat, a király ekkor még szabadon gyakorolhatta a kinevezési jogot, nem kötötte őt a parlamenti többség akarata.⁶² Emellett az alaptörvény 23. §-a értelmében ő maradt a fegyveres erők főparancsnoka, megillette a hadüzenet és a békekötés, továbbá a szövetségek és más nemzetközi szerződések megkötésének joga is (hadügyi és külügyi felségjog). Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az 1849. júniusi dán alkotmányban – a kortárs alaptörvényekhez hasonlóan – még nem voltak adottak azok a feltételek, amelyek megalapozták volna a parlamentáris monarchia minősítést. Fennálltak a parlamenttel és a kormánnyal szembeni erős államfői jogok (különösen a vétő és a kinevezési jog), emellett még ismeretlen volt a miniszterek politikai felelőssége (bizalmatlanság) is.⁶³

Hatások és ellenhatások: Dánia útja a parlamentáris rendszerváltásig

Az újonnan létrejött dán alkotmányos monarchia első másfél évtizedét a Slesvig hovatarozása miatt kitört polgárháború árnyékolta be. A „schleswigolsteinista” tábor

⁵⁸ RYING 1988: 279.

⁵⁹ Lásd KÉPES 2014: 30.

⁶⁰ Lásd KÉPES 2014: 31.

⁶¹ KÜHLE 2008: 173; RYING 1988: 278–279.

⁶² JESPERSEN 2019: 72.

⁶³ Lásd SZALAI 2014: 79. és 82–83.

már 1848. március 24-re virradó éjjel ideiglenes kormányt alakított Kielben, és a felkelők még aznap elfoglalták Rendsburg erődjét.⁶⁴ Bár kezdetben úgy tűnt, porosz katonai támogatással gyors és teljes győzelmet aratnak,⁶⁵ a nemzetközi hatalmak segítségével Dániának 1850-ben Berlinben sikerült a poroszokkal,⁶⁶ 1852-ben Londonban pedig a schleswig-holsteini lázadókkal is olyan békét kötnie, amely biztosította „a dán monarchia sérthetlenségét”.⁶⁷ A békeszerződés különös közjogi helyzetet eredményezett, ugyanis a hercegségek a dán korona fennhatósága alatt maradtak, de a dán alkotmány hatálya nem terjedt ki rájuk (emellett Holstein és Lauenburg a Német Szövetségnek is tagja maradt).⁶⁸

1853-ban új trónöröklési törvényt fogadtak el Dánia és a hercegségek számára, amely az Oldenburg-ház fiúágának kihalása esetére – nemcsak a Holsteinben érvényes *Lex Salica* szerinti Augustenburg (fiú), hanem a *Kongelov* szerinti Hesseni (leány) ágat is megkerülve – a család egy harmadik ágát (Glücksburg) léptette elő a trónutódlásban, a továbbiakban kizárva a leányági öröklést.⁶⁹ A hercegségek és a Dán Királyság közjogi kapcsolatát három „közös alkotmánnyal” próbálták rendezni előbb 1854-ben és 1855-ben, majd 1863-ban. Ezek érintetlenül hagyták a belső kormányzatot, azonban a közös ügyekre közös intézményeket (kvóták, birodalmi tanács) hoztak létre. Mivel a birodalmi tanácsban (*Rigsråd*) nem volt egyenlő Dánia és a hercegségek képviselője, a feszültség ismét éleződni kezdett.

Az 1863. novemberi alkotmány újabb olaj volt a tűzre, ugyanis „ejderdán” szellemenben fogant: szorosabb uniót hozott létre Dánia és Slesvig között, amiből Holsteint teljes egészében kihagyta. VII. Frigyes halála miatt az „uniós alkotmányt” már IX. (Glücksburg) Keresztély volt kénytelen aláírni, aki ezt annak ellenére megtette, hogy a poroszok előre figyelmeztették: a dán–slesvigi unió bevezetését a berlini béke megsértésének tekintik.⁷⁰ December végén szász és hannoveri csapatok vonultak be Holsteinbe és Lauenburgba. Januárban Poroszország és Ausztria ultimátumot adott Dániának a novemberi alkotmány azonnali visszavonására. Mivel ez nem történt meg, megtámadták Dániát, és 1864 júliusára totális katonai vereséget mértek rá.⁷¹

Az 1866. évi bécsi békében Dánia nemcsak Holsteint és Lauenburgot, hanem egész Slesviget (még annak északi részét és 200 ezer dán ajkú lakosát is) elveszítette.⁷² Az új helyzet nemcsak az uniós alkotmányt semmisítette meg, hanem a belpolitikában is fordulatot eredményezett. Dánia (a nemzeti liberális irányzat kudarcának tekintett) 1864. évi, megsemmisítő katonai veresége a IX. Keresztély által egyébként is favorizált

⁶⁴ RAÁB 2013: 87.

⁶⁵ RAÁB 2013: 91.

⁶⁶ GOOS–LARSEN 1913: 4; KAN 1976: 145; MILLER 1968: 32.

⁶⁷ GOOS–LARSEN 1913: 5; KAN 1976: 145; LAURING 1960: 215–217.

⁶⁸ JESPERSEN 2019: 71.

⁶⁹ GOOS–LARSEN 1913: 5; KAN 1976: 146. A leányági öröklést 1953-ban vezették be ismét Dániában, amikor egyértelművé vált, hogy IX. Frigyesnek nem lesz fiúörököse. Így kerülhetett 1972-ben trónra a ma is uralkodó II. Margit (a szerző megj.).

⁷⁰ LAURING 1960: 222; MEULLER 1882: 309; MILLER 1968: 34.

⁷¹ Lásd LAURING 1960: 223–231.

⁷² GOOS–LARSEN 1913: 11; JESPERSEN 2019: 32–33; KAN 1976: 105.; MILLER 1968: 34; SZÜCS 2001: 32.

felsőházi konzervatívokat erősítette meg, akik maguk mellé tudták állítani az alsóház parasztpárti többségét is.⁷³ A „nagy- és kisbirtokosok”⁷⁴ új politikai többsége alkotmányreformot határozott el. Az erre vonatkozó javaslat már 1865 novemberében elkészült, és a parlamenti elfogadás után IX. Keresztély 1866. július 28-án írta azt alá („felülvizsgált alkotmány”).⁷⁵

Az alkotmányreform, bár az 1849. évi alaptörvény legtöbb rendelkezését szó szerint vette át, több lényeges változást is hozott, elsősorban az uralkodó és a kormány, valamint a parlament viszonyában. Kimondta, hogy „a király állapítja meg a miniszterek létszámát és ő osztja fel közöttük az ügyköröket” (13. §), és őt is feljogosította a miniszterek elleni közjogi felelősségre vonás kezdeményezésére (14. §). A 24. § megerősítette a királyi vétót (amivel egyébként az uralkodó 1865 után egyszer sem élt).⁷⁶ A legfontosabb módosítás a felsőházat érintette: egyrészt bevezette a király által élethosszig kinevezett felsőházi tagságot, másrészt átalakította a landstingi választások rendszerét. Az elektorok felét immár nem a nép választotta, hanem a legnagyobb adófizetők (*højstbeskattede*) alkották.⁷⁷

Természetesen ettől még a kormányforma alkotmányos monarchia maradt, a parlamentáris elemek azonban nemhogy erősödtek volna, inkább gyengültek. Mindennek az lett az eredménye, hogy hiába győzött 1872-ben a korábbi parasztpártból létrejött és a konzervatívokkal ekkorra már szemben álló egyesült baloldal (*Det forenede Venstre*) a választásokon és szerezte meg az alsóházi mandátumok abszolút többségét, az uralkodó akaratából továbbra is a jobboldal (*Højre*) maradt kormányon.⁷⁸ Mivel sem az 1849., sem az 1866. évi alaptörvény nem korlátozta a királyi kinevezési jogot, IX. Keresztély 1875-ben úgy döntött, hogy „a dán Bismarckot”,⁷⁹ Jacob B. S. Estrup nagybirtokost bízta meg a kormány vezetésével, aki a felülvizsgált alkotmány egyik szellemi atyja volt a korábbi kabinetben.⁸⁰

Az új kormánynak csak a felsőházban volt többsége, így Estrup a „landstingi parlamentarizmus” gyakorlatát vezette be, amelyhez Henning Matzen jogászprofesszor *Grundloven og Parlamentarismen* című cikksorozata segítségével a közjogi megoldást is megtalálta.⁸¹ Az alkotmány értelmében a költségvetési törvény lett volna az egyetlen törvény, amelynek javaslatát a kormánynak az alsóházban kellett előterjesztenie, csakhogy Estrup ehelyett az uralkodó és a felsőház asszisztálásával az alkotmány 25. §-ának az „ideiglenes törvényekre” vonatkozó passzusát alkalmazta. Amikor a korábbi költségvetés 1877. április 1-jén hatályát veszítette, elnapoltatta a parlament

⁷³ JESPERSEN 2019: 76; WENDEL-HANSEN-FABRICIUS MØLLER 2013: 463–464.

⁷⁴ WENDEL-HANSEN-FABRICIUS MØLLER 2013: 463.

⁷⁵ JESPERSEN 2019: 75–76.

⁷⁶ ORFIELD 1953: 30.

⁷⁷ SZEKERES 1914: 491. („Nem túlzás azt mondani, hogy a választott felsőházi tagok felét, huszonhetet legföljebb két-háromszor annyi gróf és báró választja.”)

⁷⁸ JAKOBSEN-KURUNMÄKI 2016: 105; JESPERSEN 2019: 76–77.

⁷⁹ KAN 1976: 165. Lásd még JESPERSEN 2019: 77.

⁸⁰ WENDEL-HANSEN-FABRICIUS MØLLER 2013: 468.

⁸¹ JAKOBSEN-KURUNMÄKI 2016: 105. Lásd: <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/henning-matzen-om-grundloven-og-parlamentarismen-maj-1873/>

ülését a királlyal, és „saját felelősségére” ideiglenes költségvetést adott ki, amely alapján zavartalanul kormányozta tovább az országot.

Matzennek abban igaza volt, hogy a dán társadalom 0,3%-át képviselő felsőház amúgy azonos jogok illették a törvényhozásban, mint az általános férfi választójog alapján választott alsóházat (szimmetrikus bikameralizmus),⁸² azonban az alsóház akaratának figyelmen kívül hagyása súlyos politikai válsághoz vezetett. 1884-től a Venstrének már 69 mandátuma volt az alsóházban, 19 kormánypárti mandátum ellenében,⁸³ de Estrup, amikor csak úgy tartotta jónak, ezután is megkerülte a Folketinget és ideiglenes törvényekkel kormányzott,⁸⁴ miközben Bismarck példáját követve szociális intézkedések (nyugdíj, egészségbiztosítás) bevezetésével próbálta elnyerni a szegényebb néprétegek szimpátiáját.⁸⁵

Az ellenzéket eközben azzal a trükkel sikerült elbizonytaltatnia, hogy egy hatalmas, a fővárost védő tengeri erődítményrendszer létesítését vette tervbe, és ehhez a nagy nemzeti célhoz kérte az alsóház támogatását. A Venstre nem mert megkockáztatni, hogy Estrup e javaslatát is obstruálja, mivel a lakosságban még élénken élt az 1864. évi megalázó háborús vereség emléke és az újabb német támadástól való félelem.⁸⁶ Nyilvánvaló volt ugyanakkor, hogy előbb-utóbb egyezséget kellett kötni a baloldallal, még mielőtt az túlzottan radikalizálódna és a még parlamenten kívüli munkásmozgalom felé nyitna.⁸⁷ Az egyeztetés 1894 márciusában a Højre részéről vezérelődött: a Venstre csak annak fejében volt hajlandó támogatni a kormány védelmi politikáját, hogy Estrup távozik, és többé nem kerül meg az alsóházat a kormányzás során.⁸⁸

Az „alsóházi parlamentarizmus”⁸⁹ teljes győzelmét végül az 1901. év hozta meg, miután az (1895-ben az Estrup pártjával kötött kompromisszumot ellenző baloldaliak által alapított) *Venstre Reformparti* kétharmados többséget szerzett a Folketingben.⁹⁰ Az egyértelmű választási eredmény hatására IX. Keresztély 1901. július 24-én úgy döntött, hogy olyan személyt bíz meg kormányalakítással, aki a Folketing többségének bizalmát élvezzi.⁹¹ Anélkül tehát, hogy az alkotmány formális módosítására sor került volna, az angol típusú parlamentarizmus elve (az alsóházi többség politikai összetételének megfelelő kormány) jutott érvényre, s ezzel véget ért az a több mint két évtizedes politikai harc, amelynek jelszava a kezdetektől az volt, hogy „semmi nem állhat sem a Folketing fölött, sem pedig vele egy szinten.”⁹²

⁸² MEZEY–SZENTE 2003: 333.

⁸³ ORFIELD 1953: 27.

⁸⁴ JESPERSEN 2019: 77; MILLER 1968: 35; WENDEL-HANSEN–FABRICIUS MØLLER 2013: 469.

⁸⁵ JESPERSEN 2019: 87.

⁸⁶ JESPERSEN 2019: 77., 213.

⁸⁷ JESPERSEN 2019: 79.

⁸⁸ KAN 1976: 166; NORDSTROM 2000: 216; WENDEL-HANSEN–FABRICIUS MØLLER 2013: 469–470.

⁸⁹ JAKOBSEN–KURUNMÄKI 2016: 106.

⁹⁰ JESPERSEN 2019: 79; KAN 1976: 166.

⁹¹ DAMGAARD 1992: 22–23; JESPERSEN 2019: 79.

⁹² JAKOBSEN–KURUNMÄKI 2016: 105–106.

A dán történetírás ezt a – Szekeres Jenő által 1914-ben „Dánia politikai újjászülésének” nevezett⁹³ – fordulatot tekinti a rendszerváltás (*systemsifte*) pillanatának.⁹⁴ Erik Damgaard megállapítása szerint ezzel jött létre a parlamenti pártok koalíciói és koalíciókon kívüli együttműködésén alapuló modern dán politikai rendszer, valamint a pártokon keresztül működtetett kormányzat feletti parlamenti ellenőrzés intézményrendszere.⁹⁵ Ami a politikai gyakorlatot illeti, Wendel-Hansen és Fabricius Møller arra hívja fel a figyelmet, hogy ekkor szűnt meg a nagybirtokosi réteg „kizárólagos hozzáférése” a kormányzáshoz, bár a korabeli közmegegyezés szerint a külügyminisztérium ezt követően is az ő kezükben maradt, mint „arisztokratikus prerogátíva”.⁹⁶

IX. Keresztély odáig azért még nem jutott el 1901-ben, hogy a választáson győztes párt vezérért, Jens Chr. Christensen vidéki tanítót nevezze ki miniszterelnökké. Az első Venstre-kormánynak még a király bizalmasa, Johan H. Deuntzer jogászprofesszor lett a vezetője, akit – a legenda szerint – azt követően választott ki, hogy arra a kérdésre, hogy „Professzor, Ön baloldali, ugye?”, így felelt: „bizonyos mértékig igen, Felső”.⁹⁷ A kabinet tényleges politikai irányítója azonban már ekkor is Christensen volt, akit végül 1905-ben nevezett ki az uralkodó kormányfővé. Byron J. Nordstrom álláspontja szerint ezzel valósult meg a valódi parlamentáris rendszerváltás.⁹⁸ Végezetül még egy érdekesség: a Venstre Reformparti későbbi (egyébként nemesi származású) miniszterelnöke, Ludvig Holstein-Ledreborg volt az első kormányfő Dánia történetében, aki egy (egyébként önmaga ellen kért) sikertelen alsóházi bizalmi szavazást követően mondott le (1909. október 28-án, alig több mint két hónap kormányzás után).⁹⁹

Ezzel a parlamentáris kormányforma mind a négy fő eleme megvalósult: az alsóházat 1849 óta általános férfi választójog alapján választották, a király 1865 óta egyetlen alkalommal sem élt vétőjogával a törvényhozásban, 1901-ben és 1905-ben alávetette magát az alsóház többségi akaratának a miniszterelnöki kinevezés során is, 1909-ben pedig megjelent a bizalmatlanság intézménye. A rendszerváltás eredményeit az 1915. évi új alkotmány a választójog nőkre való kiterjesztésével egészítette ki (valódi általános választójog), egyúttal az 1885–1894 közötti időszak tapasztalatai alapján megtiltotta a parlament költségvetés elfogadása előtti elnapolását és feloszlását, valamint adók ideiglenes törvények alapján való kivetését, kimondta továbbá, hogy az ideiglenes törvények azonnal hatályukat veszítik, amint újra összeül a Rigsdag.¹⁰⁰

⁹³ SZEKERES 1914: 490.

⁹⁴ Lásd pl. FELDBÆK 2010: 247; JESPERSEN 2019: 78; SKOU 2007: 687–688.

⁹⁵ Bővebben lásd DAMGAARD 1980: 111–117.

⁹⁶ WENDEL-HANSEN–FABRICIUS MØLLER 2013: 470.

⁹⁷ JESPERSEN 2019: 80–81.

⁹⁸ NORDSTROM 2000. 217.

⁹⁹ ORFIELD 1953: 27.

¹⁰⁰ Az 1915. évi dán alkotmányról bővebben lásd KÉPES 2020: 110–132.

Irodalomjegyzék

- AGNARSDÓTTIR, Anna (2016): Iceland: the Emergence of the Nation State. In KOURI, Erkki I. – OLESEN, Jens E. (szerk.): *The Cambridge History of Scandinavia. Volume 2: 1520–1870*. Cambridge: Cambridge University Press, 992–1008. Online: <https://doi.org/10.1017/CHO9781139031639.054>
- ANDERSEN, Poul (1964): *Dansk Statsforfatningsret. Vol. 2*. København: Gyldendal.
- BALOGH Margit (2000): A „keresztény” feminizmus. Slachta Margit (1884–1974) életútja. *História*, 22(5–6), 56–59.
- BJØRN, Claus (1999): *Kampen om Grundloven*. København: Fremad.
- BREGNSBO, Michael (1998): Danmark 1848 – systemskifte og borgerkrig. *Fortid og Nutid*, (4), 251–269.
- CONCHA Győző (1907): *Politika. I. kötet: Alkotmánytan*. 2. kiadás. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- DAMGAARD, Erik (1980): The Function of Parliament in the Danish Political System: Results of Recent Research. *Legislative Studies Quarterly*, 5(1), 101–121.
- DAMGAARD, Erik (1992): Denmark: Experiments in Parliamentary Government. In DAMGAARD, Erik (szerk.): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press, 19–51.
- EKMAN, Ernst (1957): The Danish Royal Law of 1665. *The Journal of Modern History*, 29(2), 102–107. Online: <https://doi.org/10.1086/237987>
- ELKLIT, Jørgen (2002): The Politics of Electoral System Development and Change. The Danish Case. In GROFMAN, Bernard – LIJPHART, Arend (szerk.): *The Evolution of Electoral and Party System in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press, 15–66.
- ERTMAN, Thomas (1997): *Birth of the Leviathan. Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511529016>
- KISS Barnabás szerk. (1992): *Észak-Európa alkotmányai*. Budapest: MTA Államtudományi Kutatóközpont.
- FELDBÆK, Ole (2010): *Danmarks historie*. København: Gyldendal.
- FRANSEN, Steen Bo (2001): Denmark 1848. The Victory of Democracy and the Shattering of the Conglomerate State. In DOWE, Dieter et al. (szerk.): *Europe in 1848. Revolution and Reform*. New York – Oxford: Berghahn Books, 289–312. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctv27tctcq.15>
- GOOS, Carl – LARSEN, Henrik (1913): *Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- HAVBÆK MADSEN, Ansgar (2008): Da Grundloven kom til Himmerland. *Fra Himmerland og Kjær Herred*, 97, 57–82.
- JAKOBSEN, Uffe – KURUNMÄKI, Jussi (2016): The Formation of Parliamentarism in the Nordic Countries from the Napoleonic Wars to the First World War. In IHALAINEN, Pasi et al. (szerk.): *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of Disputes on a European Concept*. New York: Berghahn Books, 97–114. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvgs0b7n.11>
- JANSSON, Torkel (2016): The Constitutional Situation. In KOURI, Erkki I. – OLESEN, Jens E. (szerk.): *The Cambridge History of Scandinavia. Volume 2: 1520–1870*. Cambridge: Cambridge University Press, 907–917. Online: <https://doi.org/10.1017/CHO9781139031639.048>
- JESPERSEN, Knud J. V. (2019): *A History of Denmark*. London: Red Globe Press.
- JOHANSEN, Jens Chr. V. (2006): Absolutism and the ‘Rule of Law’ in Denmark, 1660–c. 1750. *The Journal of Legal History*, 27(2), 153–173. Online: <https://doi.org/10.1080/01440360600831170>

- KAN, Alekszandr Sz. (1976): *A skandináv országok története*. Budapest: Kossuth.
- KELSEN, Hans (2003): Az államelmélet alapvonalai. In TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Budapest: Szent István Társulat, 91–129.
- KÉPES György (2014): Az 1814. évi norvég alkotmány. *Jogtörténeti Szemle*, (1), 26–38.
- KÉPES György (2015): Az 1665. évi Kongelov és az abszolút monarchia kiépülése Dániában. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 52, 145–160.
- KÉPES György (2017): Az 1849. évi dán alkotmány. In PERES Zsuzsanna – KIS Norbert (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára*. Budapest: Dialóg Campus, 211–223.
- KÉPES György (2019a): *A Dán Királyság alkotmánytörténete a kezdetektől 1848-ig*. Budapest: ELTE Eötvös.
- KÉPES György (2019b): Az 1658. és 1660. évi békék hatása Dánia alkotmányfejlődésére. In NAGY Gábor – VISKOLCZ Noémi (szerk.): *Háborúk, alkotások, életutak: Tanulmányok a 17. század közepének európai történelméről*. Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 43–69.
- KÉPES György (2020): “Den anden Juni-grundlov”. Constitutional events in Denmark 100 years ago. In BALOGH Elemér (szerk.): *Centenaria: Ende des langen 19. Jahrhunderts. The End of the Long 19th Century*. Szeged: Iurisperitus, 110–132.
- KNUDSEN, Tim (2000): Ministerialsystemet. In JESPERSEN, Leon – PETERSEN, Erling Ladewig (szerk.): *Dansk Forvaltningshistorie I. Stat, Forvaltning og Samfund fra Middelalderen til 1901*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 465–552.
- KNUDSEN, Tim – ROTHSTEIN, Bo (1994): State Building in Scandinavia. *Comparative Politics*, 26(2), 203–220. Online: <https://doi.org/10.2307/422268>
- KUKORELLI István (2016): A magyar állam- és kormányforma stabilizátorai és demokráciadeficitjei. *Magyar Tudomány*, 177(8), 908–912.
- KÜHLE, Ebbe (2008): *Danmarks historie i et globalt perspektiv*. København: Gyldendal.
- LAURING, Palle (1960): *A History of the Kingdom of Denmark*. København: Høst & Søn Forlag.
- LOEBERT, Sönke – RIIS, Thomas (2008): Danske Forfatningstekster 1831–1849. Indledning. In RIIS, Thomas et al. (szerk.): *Constitutional Documents of Denmark, Norway and Sweden, 1809–1849*. München, De Gruyter – Saur, 289–300.
- MACHIAVELLI, Niccolò (2020): *A fejedelem*. Ford. Lutter Éva. Budapest: Helikon.
- MEULLER, Wilhelm (1882): *Political History of Recent Times, 1816–1875: With Special Reference to Germany*. New York: Harper & Brothers,.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán (2003): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Budapest: Osiris.
- MILLER, Kenneth E. (1968): *Government and Politics in Denmark*. Boston: Houghton Mifflin.
- MONA Ilona (1997): *Slachta Margit*. Budapest: Corvinus.
- NANNESTAD OLSEN, Peter (1972): In the Cradle of a Party System: Voting Patterns and Voting Groups in the Danish Constitutional Convention, 1848–1849. *Scandinavian Political Studies*, 7(7), 119–135. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1972.tb00559.x>
- NORDSTROM, Byron J. (2000): *Scandinavia since 1500*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- ORFIELD, Lester B. (1953): *The Growth of Scandinavian Law*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- PETERSEN, G. C. (1965): *D. G. Monrad. Scholar, Statesman, Priest and New Zealand Pioneer*. Levin (N. Z.): Kerslake, Billens & Humphrey.
- RAÁB Renáta (2013): *Ausztria schleswigi politikája, 1848–1852*. Budapest: Gondolat.

Az alkotmányos monarchia létrejötte és a parlamentáris kormányforma kifejlődése Dániában

- RIIS, Thomas (2003): „Up ewig ungedeelt” – ein Schlagwort und sein Hintergrund. In STAMM-KUHLMANN, Thomas et al. (szerk.): *Geschichtsbilder. Festschrift für Michael Salewski zum 65. Geburtstag*. Stuttgart: Franz Steiner, 158–167.
- RIIS, Thomas (2012): Von Absolutismus zur konstitutionellen Monarchie in Dänemark und den Herzogtümern: März 1848 bis Juni 1849. In LOEBERT, Sönke – MEIBURG, Okko – RIIS, Thomas. (szerk.): *Die Entstehung der Verfassungen der dänischen Monarchie (1848–1849)*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 11–24. Online: <https://doi.org/10.3726/978-3-653-02356-5/4>
- RYING, Bent (1988): *Danish in the South and the North. Vol. II.: Denmark History*. København: The Royal Danish Ministry of Foreign Affairs.
- SÁRI János (2007): Kormányzás – kormányzati rendszerek – kormányformák. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. (2., átdolgozott kiadás)*. Budapest: Osiris, 305–334.
- SCHÜCK, Herman (1993): Royal Assemblies (Parliaments, Estates). In PULSIANO, Philip – WOLF, Kirsten (szerk.): *Medieval Scandinavia. An Encyclopedia*. New York: Routledge, 544–545.
- SCHWEITZER Gábor (2019): Vihar egy közjogi szakvélemény körül. *Állam- és Jogtudomány*, 60(3), 59–77.
- SKOU, Kaare R. (2007): Grundlovgivende Rigsforsamling. In SKOU, Kaare R. (szerk.): *Dansk politik A-Å. Leksikon*. København: Aschehoug, 308–309.
- SKOU, Kaare R. (2007): Systemskiftet 1901. In SKOU, Kaare R. (szerk.): *Dansk politik A-Å. Leksikon*. København: Aschehoug, 687–688.
- SKOVGAARD-PETERSEN, Vagn (2016): Denmark: The Emergence of the Nation State. In KOURI, Erkki I. – OLESEN, Jens E. (szerk.): *The Cambridge History of Scandinavia. Volume 2: 1520–1870*. Cambridge: Cambridge University Press, 946–961. Online: <https://doi.org/10.1017/CHO9781139031639.051>
- SVENSSON, Palle (2012): Var vore forfatningsfædre demokrater? *Temp – tidsskrift for historie*, 5, 5–27.
- SZALAI András (2014): A kormányforma kérdése és dilemmái. In BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Budapest: NKE Közigazgatás-tudományi Kar, 77–96.
- SZEKERES Jenő (1914): A dán alkotmányreform. *Huszadik Század*, 1, 489–498.
- SZENTE Zoltán (2018): *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselési törvényhozásokig*. Budapest: Országház Könyvkiadó.
- SZENTPÉTERI NAGY Richárd (2017): Állam- és kormányformák. *Parlamenti Szemle*, 2(1), 27–45.
- SZÚCS Gábor (2001): *Dánia*. (Változó világ 34.) Budapest: Press Publica.
- TAKÁCS Péter (2021): *Az államok rendszertana és tipológiája. Államelméleti elemzés. Tézisek az MTA doktora cím elnyerése érdekében benyújtott pályázathoz*. Budapest: [k. n.].
- TAMM, Ditlev – SCHUBERT, Werner – JØRGENSEN, Jens Ulf szerk. (2008): *Quellen zur dänischen Rechts- und Verfassungsgeschichte (12.–20. Jahrhundert)*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- THALLÓCZY Lajos (1898): A külügyek vezetése Svéd-Norvégországban s nálunk. *Budapesti Szemle*, 95(260), 161–212.
- VAMMEN, Hans (1998): Die Casino-“Revolution” in Kopenhagen 1848. *Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte*, 123, 57–90.
- WENDEL-HANSEN, Jens Lei – FABRICIUS MØLLER, Jes (2013): Bound to the State. The Nobleman in Danish Politics. *Journal of Modern European History*, 11(4), 454–473.

„...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum”

Csekey István írásai a kormányzói jogkör reformjáról

SCHWEITZER GÁBOR¹

A két világháború közötti Magyarország megtartotta monarchikus államformáját, de az államfői tisztséget 1920-ban ideiglenes jelleggel a kormányzóval töltötték be. A kormányzó hatásköreit eredetileg az uralkodói jogosítványokra, valamint a köztársasági elnöki jogkörökre figyelemmel állapították meg. A kormányzó hatásköreit utóbb több alkalommal is kibővítette a törvényhozás. Ez a konstrukció némi bizonytalanságot eredményezett Magyarország tényleges, monarchikus és republikánus elemeket vegyítő államformáját illetően. Ezekre az ellentmondásokra hívták fel a figyelmet Csekey István jogászprofesszor nagy szakmai vitát is kiváltó, korabeli tanulmányai és hírlapi cikkei is.

Kulcsszavak: Magyarország, két világháború közti időszak, államforma, kormányzó, monarchia, köztársaság, történeti alkotmány

*„...There is Politics in Every Study of Constitutional Law”
István Csekey’s Writings on the Reform of the Regent’s Powers*

In the inter-war period, Hungary retained its monarchical form of government, although in 1920 the position of head of state was filled, on a provisional basis, by the regent instead of the monarch. The powers of the governor were originally established in light of the powers of the monarch and the president of the republic. The powers of the regent were subsequently expanded on several occasions by the legislature. This construction resulted in some uncertainty regarding Hungary’s actual form of government, which mixed monarchical and republican elements. For these contradictions, public law professor István Csekey’s contemporary studies and newspaper articles drew attention, which provoked debates among legal scholars at the time.

Keywords: Hungary, inter-war period, form of government, regent, monarchy, republic, historical constitution

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; tudományos főmunkatárs, HUN-REN Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, e-mail: Schweitzer.Gabor@uni-nke.hu

A kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló 1937. évi XIX. tc. elfogadása után közzétett írásában Gáspár Zoltán, a *Szép Szó* publicistája finom gúny kíséretében mutatta be az államfői jogosítványok kiterjesztésére irányuló szakmai javaslatokat.² A „nagy közjogi háborúság” kirobbanását Csekey István,³ a szegedi tudományegyetem politika tanszékének professzora *A kormányzói jogkör kiterjesztése* című, a *Magyar Szemle* folyóiratban közzétett írásának tulajdonította.⁴ Ebben lehetett is némi igazság, hiszen Csekey István javaslatai nagy visszhangot váltottak ki a megjelenést követő hónapokban.⁵ A teljességhez az is hozzátartozik, hogy a közjogi irodalom az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. – és annak módosításai, az 1920. évi XVII. tc., az 1926. évi XXII. tc., valamint az 1933. évi XXIII. tc. – elfogadása óta kitüntetett figyelmet szentelt a korszak közjogi arculatát jelentősen befolyásoló kormányzói méltóságnak és kormányzói jogkörnek. Noha a IV. Károly uralkodó jogainak és a Habsburg-ház trónöröklésének megszüntetéséről szóló – egyúttal a királyság „ősi államformáját” szándékai szerint fenntartó – 1921. évi XLVII. tc. a kormányzó jogköreit közvetlenül nem érintette, a kormányzó *sui generis* államfővé válásához és az ideiglenes jelleg fokozatos relativizálásához mindenképp hozzájárult.⁶ Csekey István pedig azon közjogászok közé tartozott, akik az 1920. évi I. tc. megalkotásától kezdve rámutattak a szabályozás következtelenségeire, valamint a monarchikus államforma és a kormányzói tisztség szabályozása közti ellentmondásokra.

Köztársaság és királyság között?

Az önmagát a nemzeti szuverenitás kizárólagos törvényes képviselőnek nyilvánító, 1920 januárjában megválasztott nemzetgyűlés három napig tartó tárgyalást követően, 1920. február 28-án fogadta el az 1920. évi I. tc.-t, majd március 1-jén választotta meg Horthy Miklóst (1868–1957), a Nemzeti Hadsereg fővezérért Magyarország

² * Készült az NKFI-143008 sz. „Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma”, valamint az ELKH Titkárság KSZF-15/2023. sz. „Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma” c. kutatás keretében.

GÁSPÁR 1937: 116. A kormányzó jogállásához és jogköreihez átfogó jelleggel lásd SZABÓ 1996: 117–172, továbbá OLASZ 2009: 102–137.

³ Csekey István (1889–1963) a kolozsvári, strassburgi, heidelbergi és berlini egyetemeken végezte a jog- és államtudományi tanulmányait. 1912-től a kecskeméti református jogakadémián a közigazgatási jog, statisztika és művelődéstörténet tanára. 1918-ban habilitált magyar közjogból a budapesti tudományegyetemen. 1923 és 1931 között a tartui egyetem közigazgatási jogi tanszékének professzora. 1931-től 1940-ig, majd 1945–1946-ban a szegedi, közben 1940 és 1945 között a kolozsvári egyetem nyilvános rendes tanára. 1946-tól 1951-ben bekövetkezett nyugdíjazásáig a pécsi egyetem jogi kara magyar közjogi, utóbb alkotmányjogi tanszékének professzora. Életéhez és működéséhez lásd RUSZOLY 2003: 37–46, továbbá JUSZTINGER 2008: 23–35, valamint ANTAL–RUSZOLY 2020: 156–168.

⁴ CSEKEY 1937: 5–16. Lásd még SCHWEITZER 2020: 397–417.

⁵ A vita részleteihez lásd CSEKEY 1937: 105–161, továbbá KARDOS 1983: 61–73.

⁶ A detronizációhoz újabban lásd KÉPES 2022: 4–17, valamint TAMÁS 2022: 18–27.

ideiglenes államfői teendőket ellátó kormányzójává.⁷ Az ideiglenes államfő hatáskörét negatív taxáció útján állapították meg, amennyiben a kormányzó a törvényi korlátozások mellett gyakorolhatta a királyi hatalmat.⁸

A kormányzót – különösen az 1920. évi I. tc. által létesített kormányzói intézményt – a közjogtudomány nem sorolta az államélet rendes szervei közé, hiszen rendkívüli viszonyok jelenségeként olyankor tűnt fel az államéletben, amikor az uralkodó nem láthatta el alkotmányszerűen az államfői teendőket, illetve amikor a királynak a nemzettel való kapcsolata belső vagy külső zavaró körülmények miatt megszakadt. „Ilyenkor a kormányzó feladata az államfői teendőknek a megállapított korlátok között való ideiglenes ellátása.”⁹ Elvi különbség mutatkozott a személytelen királyi szervet – vagyis nem a király személyét, hanem a királyság intézményét – megjelenítő kormányzó, valamint a király személyét képviselő – „királyi gyámoltja nevében” eljáró – gyámkormányzó között. Tekintettel arra, hogy a kormányzó az „alkotmányjogi zavarok idejének rendkívüli jelensége”, jogkörét nem is lehetett intézményes jelleggel szabályozni.¹⁰ Azt ugyanis esetről esetre külön törvények állapították meg.

A hazai közjogtudomány képviselői közül Csekey István a legelsőek között hívta fel a figyelmet az 1920. évi I. tc. elfogadását követően a szűkre szabott kormányzói jogkör kiterjesztésének szükségességére, valamint az államforma körüli bizonytalanságokra.¹¹ Az *Uj Nemzedék* vezércikként jelent meg a fiatal kecskeméti jogakadémiai tanár *A kormányzó jogkörének kiterjesztése* című közjogi publicisztikája,¹² amelynek megállapításai utóbb beépültek a *Magyar Jogi Szemlé*ben megjelenő, *A kormányzó és jogköre* című terjedelmesebb tanulmányba.¹³

A vezércikk, majd az annak kibővítése alapján készült közjogi tanulmány egyik markáns, egyben a későbbi írásokban visszatérő megállapítása szerint az 1920. évi I. tc. szellemisége és rendelkezései a jogalkotói szándék ellenére több vonatkozásban is „köztársasági ízűek”. A nemzetgyűlés egyfelől ugyan megosztotta a hatalmat a törvényhozó testület és a kormányzó között, amivel közvetve elismerte, hogy az ország monarchikus államformája fennmaradt. „Szuverén akaratként kinyilatkoztatta, hogy az alkotmányosságot helyreállítottuk, tehát királyság vagyunk, nem pedig köztársaság.”¹⁴ Másfelől azonban nem vonta le ennek az egyébként helyesen felismert és törvénybe iktatott nagy fontosságú elvnek az alkotmányjogi következményeit. „Ahelyett, hogy az államformát a szent korona elmélete alapján osztotta volna meg a fő és a nemzettagokat képviselő nemzetgyűlés közt: az államfőt megillető jogoknak tekintélyes részét továbbra is fenntartotta magánál s ezzel a szuverenitásnak egész

⁷ A kormányzóhoz újabban lásd KÉPES 2020: 333–359.

⁸ SZABÓ 1996: 126.

⁹ MOLNÁR 1938: 15.

¹⁰ MOLNÁR 1938: 16.

¹¹ A két világháború közötti Magyarország államformájához újabban lásd SZABÓ 2020: 419–426, valamint TAKÁCS 2020: 445–462.

¹² CSEKEY 1920b: 1.

¹³ CSEKEY 1920a: 257–265.

¹⁴ CSEKEY 1920a: 259.

különös, köztársasági ízű szellemét csempészte be a magyar alkotmányba.”¹⁵ Csekey István szerint az 1920. évi I. tc.-nek egyértelműen kellett volna deklarálnia az államformát – természetesen a monarchikus államformát –, mert azt az államformát, amelyben Magyarország akkoriban vergődött, legfeljebb csak körülírni lehetett. Ezt az államformát Csekey István „tartalmában a királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival erélyesen szakítani nem tudó” államformának tekintette.¹⁶ Ehhez a megállapításhoz attól függetlenül ragaszkodott, hogy az általa is idézett 2394/1920. ME sz. rendelet kimondta, hogy „mindaddig, amíg a törvényhozás másként nem rendelkezik, Magyarország törvényes államformája a királyság marad”, továbbá a hatóságokat, hivatalokat, intézményeket stb. a „királyi”, illetve a „magyar királyi” jelzővel kellett megjelölni.¹⁷ Csekey egyes kormányzói jogkörök – miként a törvénykihirdetési jog és a szuszpenzív vétójog – 1920. évi I. tc. általi szabályozása kapcsán szintén azt a következtetést vonta le, hogy ezek a rendelkezések is köztársasági ízüek. „Az elnöki suspensiv veto-jog ellenkezik a monarchikus elvvel.” A monarchikus elv érvényesítése ugyanis azt kívánta volna meg, hogy felfüggesztő vétójog helyett törvényszentesítési jogot biztosítanak az ideiglenes államfő számára. Véleménye szerint kár volt ilyen „jakobinus elveket” becsempészni a történelmi magyar alkotmányba.¹⁸ Helytelenítette továbbá, hogy a kormányzót nem ruházták fel a nemzetgyűlés elnapolásának és feloszlásának korlátlan jogával, hiszen enélkül „az államfői hatalom normális gyakorlása el sem gondolható”.¹⁹ A kormányzó nemzetgyűlés általi jogi felelősségre vonására vonatkozó szabályozás kapcsán szintén republikánus hatásokat olvasott ki. „Sérthetlenség és felelősségre vonás egymás mellett meg nem állhatnak. A nemzetgyűlés itt megint köztársasági talajon mozgott.”²⁰ Kétségtelen, hogy a kormányzó felelősségre vonására irányuló, a weimari alkotmány szabályozásához hasonlatos rendelkezésekhez fűzött miniszteri indokolás a kormányzó közjogi állását a köztársasági elnök jogállásával azonosította. A kormányzói intézményben viszont Csekey István szerint nem lett volna szabad mást látni, mint a funkciói gyakorlásában akadályozott király helyettesét, vagyis a *régenst*.²¹ *Nem látta továbbá annak okát sem, hogy miért kellett megvonni a kormányzótól a főkegyúri jog gyakorlását, az amnesztiajogot, valamint a nemesség adományozásának jogát.*²²

Nem is annyira a kormányzói jogkör kiterjesztésére irányuló javaslatokat tartathatjuk igazán jelentősnek ezekben az írásokban, hanem annak hangsúlyozását, hogy az 1920. évi I. tc. szellemiségét és rendelkezéseit Csekey István „köztársasági ízünek” tekintette. Az alkotmányosság helyreállítása során ugyanis a jogalkotó nem foglalt egyértelműen állást az általa kiemelten fontos történelmi alkotmány alapján a monarchikus

¹⁵ CSEKEY 1920a: 259.

¹⁶ CSEKEY 1920a: 259.

¹⁷ CSEKEY 1920a: 260.

¹⁸ CSEKEY 1920a: 261.

¹⁹ CSEKEY 1920a: 262.

²⁰ CSEKEY 1920a: 262.

²¹ CSEKEY 1920a: 257.

²² CSEKEY 1920a: 262.

„...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai...

államforma fenntartása mellett, ugyanakkor a kormányzói méltóságot több szempontból is a történeti alkotmány hagyományaival összeegyeztethetetlen köztársasági elnöki jogállás alapján állapította meg.

Az államforma meghatározása körüli bizonytalanságok a kortársak egykorú munkáiban is feltűntek. A közvetlenül az 1920. évi I. tc. megalkotása előtti időszakban megjelenő tanulmányában Buza László, a sárospataki református jogakadémia professzora amellettt érvelt, hogy 1918. október 31. óta jogi értelemben nem szűnt meg a monarchikus államforma Magyarországon, hiszen a nemzeti tanács, a forradalmi kormányzótanács, valamint a tanácskormány által kibocsátott normák nem ismerhetők el oly jogforrások gyanánt, mint amelyek megszüntették volna a királyság intézményét és helyébe képesek lettek volna a köztársasági államformát helyezni.²³ Látszólag paradox módon azonban Buza professzor azt állította, hogy Magyarország 1918. október 31. óta „tényleg nem monarchia, hanem köztársaság, de ez a tényleges állapot nem fedi a jogi állapotot”.²⁴ A tényleges állapot szerint Magyarország államformája köztársaság, ám jogilag monarchia, „s monarchia marad mindaddig, amíg az erre illetékes jogalkotó tényező – az összeülő nemzeti gyűlés – az államformát nem változtatja meg”.²⁵ A *de facto* és a *de jure* államformát egymástól lényegében megkülönböztető Buza László szerint tehát az államforma kérdésében nem – miként egy ideig az antant kívánta volna – népszavazás, hanem a törvényhozó testület jogosult dönteni.

Noha a IV. Károly sikertelen hazatérési kísérletei után elfogadott – a történeti alkotmány felfogásával mellesleg összeegyeztethetetlennek tekintett – 1921. évi XLVII. tc. immáron törvényi szinten is deklarálta, hogy a „nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja”, az államforma mibenléte körüli kételyek a továbbiakban is visszaköszöttek a szakirodalomban, illetve szakmai diskurzusokban.²⁶

Az államforma meghatározása körüli paradox helyzetre utaltak továbbá barabási Kun Józsefnek, a debreceni tudományegyetem közjogászprofesszorának Concha Győzőhöz, a budapesti tudományegyetem politikaprofesszorához 1923 szeptemberében intézett sorai is.

„Nagyon hibáztatom a kormányt annyiban, hogy a második nemzetgyűlés alatt még semmit sem tett az ősi alkotmány helyreállítása érdekében. Szerintem nem mentség, hogy nyomorult gazdasági helyzetünk szorul első sorban orvoslásra. Hiszen a legyőzött országokban mindenütt ugyanígy van és mégis ráértek nagyszabású alkotmányreformra. Nálunk pedig első sorban nem reformra, hanem a régi biztos alapra való visszatérésre, a mostani közjogi káosz megszüntetésére, a törvények uralmára volna szükség. Nálunk ma igazában nem királyság, hanem

²³ BUZA 1920: 84.

²⁴ BUZA 1920: 84.

²⁵ BUZA 1920: 84.

²⁶ Lásd TAKÁCS 2017: 80–89.

köztársaság van, kormányzóval az élen. És úgy látszik, a provizórium definitivummá akar átvedleni.”²⁷

Barabási Kun professzor markáns álláspontjának csupán az volt az egyetlen szépséghibája, hogy azt nem a nyilvánosságnak szánta, hiszen aggályait magánlevélben osztotta meg mesterével.

Hasonló kétkedő véleményt fogalmazott meg az államformát illetően Faluhelyi Ferenc, a pécsi tudományegyetem professzora 1926-ban megjelenő *Magyarország közjoga* című tankönyvében. Noha Magyarország államformája kapcsán az 1921. évi XLVII. tc. rögzítette, hogy a nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenn tartja, az államfői teendők ellátásával megbízott kormányzó hatáskörét az 1920. évi I. tc. a királyi jogkörnél lényegesen szűkebben állapította meg, hiszen a kormányzó csupán a végrehajtó hatalom fejének tekintendő. Ebből az a következtetés vonható le, hogy Magyarország államformája „ma ténylegesen a köztársasági államformájú államokéhoz hasonló”.²⁸ Faluhelyi professzor tehát – lényegében Buza Lászlóhoz hasonlóan – különbséget tett a de jure értelemben vett államforma és a de facto értelemben vett államforma között. Míg az előbbit a monarchiával, addig az utóbbit a köztársasággal azonosította. A Faluhelyi-féle tankönyvről írott recenziójában Egyed István egyáltalán nem tartotta szerencsésnek annak hangoztatását, hogy Magyarország államformája a köztársasági államformához hasonlatos. Álláspontja szerint ugyanis a kormányzó jogállását a „meg nem koronázott király” jogállásából lehet levezetni, amiből viszont aligha lehet az államforma „átmeneti” köztársasági jellegére következtetni.²⁹

Az államforma körüli kételyek továbbvitelében ugyanakkor Adolf Merklnek, a bécsi egyetem közjogászprofesszorának is szerepe lehetett, aki 1925 tavaszán a *Jogtudományi Közlöny* hasábjain elmélkedve jutott arra a következtetésre Magyarország államformáját illetően, hogy miközben az

„előrelátó politikai szem láthatja már a királyság körvonalait, a jogászi szem, amely tekintetét a már érvényben lévő jogszabályokra irányozhatja csupán, azonban nem lát egyebet, mint köztársaságot. Olyan köztársaságot, amelynek erősen arisztokratikus színezete van; olyan köztársaságot, amely a kormányzónak kétségkívül az uralkodóhoz hasonló sajátos jogállása folytán jogilag is elég közel áll a monarchiához vagy legalább is a prezidenciális rendszerű köztársasághoz.”

A kormányzó jogállására és hatáskörére tekintettel Adolf Merkl Magyarország államformáját „royalista színezetű arisztokratikus köztársaságnak” tartotta.³⁰ A bécsi

²⁷ Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Debrecen, (1923) szeptember 14. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/380.

²⁸ FALUHELYI 1926: 6.

²⁹ EGYED 1927: 26.

³⁰ MERKL 1925: 33. Lásd még TECHET 2023: 11–54.

„...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai...

közjogászprofesszor véleményét már csak amiatt is szükséges felidézni, mert Csekey István kormányzójogkör-reformját érintő későbbi írásaiban saját nézetei alátámasztása céljából hivatkozott erre az állásfoglalásra.

A Wiener Juristische Gesellschaft vendégeként Csekey István, aki akkoriban az észtországi dorpati (tartui) egyetem közigazgatási jogi tanszéke professzoraként működött, 1926. február 24-én előadást tartott Magyarország világháború utáni államjogáról. A Hans Kelsen által moderált rendezvényen Adolf Merkl is felszólalt, aki főleg amiatt tekintette köztársaságnak Magyarország államformáját, mert a kormányzót nem tartotta a király helyettesének, mivel király sem a jogban, sem pedig a valóságban nem létezett a korabeli Magyarországon. Ezzel a felfogással szemben viszont Csekey István arra hivatkozott, hogy az 1920. évi I. tc. megalkotása idején Magyarország jogi értelemben és ténylegesen is rendelkezett uralkodóval. A közjogi provizórium intézményeinek – mint kiegészítő jellegű intézményeknek – pedig nem az volt a funkciójuk, hogy a történeti alkotmányt megváltoztassák, hanem az, hogy a jogfolytonosságot helyreállítsák.³¹

Az Adolf Merkl-féle értelmezés hatását is jelezheti, hogy honfitársa, Karl Anton Rohan az általa alapított és szerkesztett *Europäische Revue* folyóiratban közzétett *Ungarn und Rumänien* című írásában – sajátos államformája miatt – Európa legképtelenebb államának tekintette Magyarországot:

„Magyarország a modern Európa legképtelenebb állama. Királyi köztársaság, király nélküli monarchia, amely a köztársaságtól csak annyiban különbözik, hogy egy mythos nevében kormányozzák. A királykérdés úgyszólván politikai tabu. A legitimizmus a szélső baloldali magától érthető álláspont, senki sem gondol arra, hogy a legitimizmust a dinasztikus hűség szép érzelmköréből átvigye a való politikába. Ez az állapot évtizedekig eltarthat és Szt. István koronája, ez a mindenha inkább misztikus, mint valóságpolitikai képzet továbbra is hatalmas, mert szellemi-vallásos erőforrás lehet abba a küzdelemben, amelyet a magyarok nemzeti létükért vívnak és végig akarnak küzdeni.”³²

Figyelemreméltó, hogy a tanulmány szerzője Magyarország államformáját a „királyi köztársaság”, illetve a „király nélküli monarchia” kifejezések használatával lényegében hibridnek tekintette, amennyiben az államformában rejlő fogalmi bizonytalanságok mellett a monarchikus és republikánus elemek egyidejű jelenlétét is érzékelt.

„... hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum”

Az 1930-as évek közepén a kormányzói jogkör újabb bővítését több körülmény tette időszerűvé. Egyfelől a kormányzói tisztséget betöltő Horthy Miklós életkora miatt merült fel az utódlás kérdésének rendezése, másfelől a titkos választójog tervezett

³¹ Budapesti Hírlap 1926: 3. Lásd még CSEKEY 1926.

³² SZOMBATFALVY 1929: 299.

bevezetésével indokolták „a kellő alkotmányos garanciák” bevezetésének szükségességét.³³ A politikai közbeszéd az úgynevezett alkotmányjogi reformok – a választójogi törvény, valamint a felsőházi törvény módosítása – kontextusában vetette fel a kormányzói jogkör kiterjesztésének lehetőségét. Az államfői jogosítványok bővítésének napirenden tartása viszont paradox módon a provizórikusnak tekintett jogrend „stabilizálására és állandósítására” is egyértelműen utalt.³⁴

A kormányzó és a király jogkörei közt fennálló alapvető különbségeket Csekey István az alábbiakban foglalta össze az 1937. évi XIX. tc. megalkotása előtt megjelenő tanulmányában:

- a kormányzó nem gyakorolhatta a törvényszentesítés jogát;
- a kormányzót a hadüzenet és a békekötés joga csak az országgyűlés előzetes hozzájárulása mellett illette meg;
- a kormányzó nem adományozhatott nemességet;
- a kormányzó nem gyakorolhatta a főkegyúri jogot;
- a kormányzó általános kegyelmezési joga korlátozott volt;
- a kormányzót felelősségre lehetett vonni;
- a kormányzót ideiglenes államfőként a „kormányzó” megjelölés és a „főméltóságú” cím illette meg.³⁵

Az alkotmányjogi reformok napirendre kerülése idején Csekey István újabb készítményt érzett arra, hogy az államforma, valamint az államfő jogállásának és hatáskörének kérdésével foglalkozzon. Írásai ezúttal nem követték, hanem megelőzték a jogalkotót, hiszen egy megalkotás előtt álló törvényhez fűzött észrevételeket, illetve javaslatokat. A kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló tanulmányt 1936 nyarán juttatta el a Magyar Szemle Társaság folyóirata, a *Magyar Szemle* számára.³⁶ A tanulmányt kísérő levélben azt kérte Szekfű Gyulától, a folyóirat alapító főszerkesztőjétől, hogy lehetőleg a szeptemberi szám vezető cikként közöljék dolgozatát. Az idézendő levélrészlet Bethlen Istvánra, az egykori miniszterelnökre is hivatkozik, aki a Társaság elnökeként a folyóirat szerkesztőbizottsági elnöki tisztét is betöltötte.³⁷

„Úgy gondolom, hogy a cikk intenciói meg fognak felelni a folyóirat irányának. Maga Bethlen István több beszédében annak a nézetének adott kifejezést, hogy legelső alkotmányjogi lépésnek a kormányzói hatalomkör kiterjesztésének kell lennie. Bár cikkem nem nélkülözi a politikumot, hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum, de igyekeztem államtani, jogi és történelmi érvekkel alátámasztani okfejtésemet.”³⁸

³³ OLASZ 2009: 125.

³⁴ KARDOS 1985: 173.

³⁵ CSEKEYC 1937: 108.

³⁶ A *Magyar Szemle*hez lásd SAÁD 1997: 23–37.

³⁷ A *Magyar Szemle* és Bethlen István kapcsolatához lásd SZŐKE 1993: 738–749.

³⁸ Csekey István levele Szekfű Gyulának. Szeged, 1936. július 21. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/17.

Válaszlevelében Szekfű Gyula arról biztosította Csekey Istvánt, hogy a maga részéről a legnagyobb örömmel közölné a tanulmányt, de annak „aktuális politikai vonatkozásai miatt” egymaga nem dönthet erről, és a kéziratot jóváhagyásra Bethlen István elé kell terjesztenie.³⁹ Az elkövetkező hónapokban azonban semmi sem történt. November folyamán Csekey István újra érdeklődött a kézirat sorsa iránt: „Most már ez a kérdés egészen a megvalósulás határához érkezett el, úgyhogy a további halogatás esetleg az egész cikk aktualitását veszélyeztetné.”⁴⁰ Szekfű Gyula válaszából kiderült, hogy Bethlen István általában egy-két hét leforgása alatt küldi vissza azokat a cikkeket, amelyeknek a tartalmával egyetért, vagy amelyeknek a megjelenését aktuálisnak tartja. A mostani körülményekből viszont Szekfű Gyula arra következtetett, hogy Bethlen István a téma tárgyalását esetleg a későbbi időkre kívánta halasztani.⁴¹

A halogatás lehetséges okait csak találgathatjuk. A szerkesztőség és különösen a kormánypártból a Gömbös Gyula miniszterelnökkel történt összejövetel miatt az előző évben távozó Bethlen István feltehetően arra várhatott, hogy kiderüljenek az alkotmányjogi reformokkal összefüggő kormányzati szándékok.⁴² A cikk megküldése ugyanakkor egybeesett Gömbös Gyula elhatalmasodó betegségének időszakával. A gyógyíthatatlan betegségben szenvedő kormányfő néhány hónappal későbbi halála után, 1936. október 10-én Darányi Kálmán vette át a miniszterelnöki teendőket. Az új kormányfő 1936. október 21-i parlamenti bemutatkozó beszédében a kormányra váró feladatok között hivatkozott a hivatali elődjétől megörökölt közjogi reformok meghozatalára: a titkos választójog bevezetésére, a felsőházi reform keresztülvitelére, valamint mindezeket megelőzve a kormányzói jogkör kiterjesztésére.⁴³ A közjogi javaslatok előkészítése érdekében Darányi Kálmán pártközi értekezlet összehívását is kilátásba helyezte. Ezen az 1936. december 2–4. közötti értekezleten a pártonkívüli képviselőként megválasztott Bethlen István is részt vett. Felszólalásában hangsúlyozta, hogy szükségesnek véli a kormányzói jogkör kiterjesztését, valamint az utódlás kérdésének rendezését is. Fontosnak tartotta továbbá, hogy „az a jogkör, amellyel a magyar királyok bírnak a törvényhozással szemben, visszaadassák a kormányzónak is, mint államfőnek”. Az abszolút vétőjog megadását viszont elleanezte, „mert ilyet a magyar alkotmány nem ismer”. Ez azonban véleménye szerint nem jelenti azt, hogy a kormányzó házfelosztási jogát és azokat az úgymond hasonló jogokat, amelyek a királyi hatalom körébe tartoznak, ne biztosítsák a kormányzó számára is.⁴⁴

³⁹ Szekfű Gyula levele Csekey Istvánnak. Budapest, 1936. [július 21-e után]. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/18.

⁴⁰ Csekey István levele Szekfű Gyulának. Szeged, 1936. november 12. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/21.

⁴¹ Szekfű Gyula levele Csekey Istvánnak. Budapest, 1936. [november 12-e után]. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/20.

⁴² A Gömbös Gyula és Bethlen István közötti konfliktushoz lásd ROMSICS 1991: 254. skk., valamint GERGELY 2001: 285. skk.

⁴³ Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója X. kötet 1936.

⁴⁴ Magyarország 1936: 4.

Bethlen István néhány nappal a pártközi értekezlet előtt értesítette Szekfű Gyulát, hogy részéről nincs akadálya a kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló cikk publikálásának.⁴⁵ A *nihil obstat*-ról szóló értesítés kézhezvételét követően Csekey azt javasolta Szekfűnek, hogy a *Magyar Szemle* a januári számban közölhetné a kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló tanulmányát.⁴⁶

Csekey István tanulmánya részletesen foglalkozott az államforma kérdésével, továbbá röviden megindokolt javaslatokat fűzött a kormányzói jogkör kiterjesztéséhez. Az államformát illetően nem változott másfél évtizeddel korábbi véleménye. „Az az államforma [...], amelyben még ma is vergődünk, jogilag meg sem határozható, hanem legfeljebb körülírható ily módon: tartalmában a királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival erélyesen szakítani nem tudó államforma.”⁴⁷ Ennek az állításnak a megerősítéseként Adolf Merkl megállapítását idézte fel, aki Magyarország államformáját royalista jellegű arisztokratikus respublikaként határozta meg.⁴⁸ Továbbra is hibáztatta ugyanakkor az 1920. évi I. tc. megalkotóit, hogy a kormányzó jogkörének korlátozásakor a magyar alkotmány szellemétől távol eső köztársasági alkotmányokra és a köztársasági elnökök jogkörére hivatkoztak. „Így állott elő az 1920: I. tc. teremtette jogi helyzet következtében egy meghatározhatatlan, felemás államforma.”⁴⁹ Az 1920. évi I. tc. hatálybalépésétől eltelt másfél évtizedet Csekey István jogi szempontból több korszakra osztotta fel. Amíg az első korszak a detronizációs törvény elfogadásával, addig a második korszak IV. Károly halálával ért véget, ám az utóbbi időpont a tanulmány megírása idején is tartó harmadik korszak kezdetét is jelentette egyúttal. Az első korszakban Magyarország törvényesen megkoronázott, de uralkodói jogainak gyakorlásában korlátozott uralkodóval rendelkezett. Vagyis Magyarország államformája monarchikus volt, ami indokoltá tette a király helyetteseként a *régensség* szabályozását a kormányzói intézmény alakjában.⁵⁰ A második korszakban Magyarország szintén rendelkezett törvényesen megkoronázott, ám törvény útján trónjától „abszurd módon” megfosztott uralkodóval. A trón megüresedése folytán keletkezett interregnum miatt ugyanakkor gondoskodni kellett az uralkodó helyettesítéséről.⁵¹ Az első két korszakban tehát „minden nagyobb ellenvetés nélkül” monarchiának lehetett tekinteni Magyarországot, ahol a kormányzót az irányadó törvényi rendelkezések értelmében az államfői teendők ideiglenes ellátásával bízták meg. Lényeges jogi változás IV. Károly halála után következett be, hiszen megszűnt a kormányzó királyhelyettesi jogállása. „A kormányzó ennek következtében de facto és de jure egyaránt államfővé vált, mert hisz rajta kívül most már más államfő, akit he-

⁴⁵ Bethlen István levele Szekfű Gyulának. Budapest, 1936. november 27. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 187/111.

⁴⁶ Csekey István levele Szekfű Gyulának. Szeged, 1936. november 30. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/22.

⁴⁷ CSEKEY 1937b: 5–6.

⁴⁸ CSEKEY 1937b: 6.

⁴⁹ CSEKEY 1937b: 6–7.

⁵⁰ CSEKEY 1937b: 7.

⁵¹ CSEKEY 1937b: 7.

lyettesítsen, nincsen.”⁵² A kormányzó jogállása sok hasonlatosságot mutatott a „nép-képviseleti köztársasági elnök” jogállásával.⁵³ Miután az államforma kérdését nem a „programmatikus kinyilatkoztatások” – miként az 2394/1920. ME számú rendelet intézkedései –, hanem az alkotmánynak a legfőbb állami szervekre vonatkozó rendelkezései döntik el, jogelméleti szempontból a cikkíró igazat adott Adolf Merkl Magyarország köztársasági államformára vonatkozó, évekkel korábbi megállapításának.⁵⁴

A tanulmány három jellemzőnek tekintett szempont alapján tett különbséget a monarchikus és a republikánus államfők között: 1. a monarcha elvben élethosszigan tölti be tisztségét, a köztársasági elnök működési ideje viszont meghatározott ideig tart, 2. a monarcha örökletes jogon, a köztársasági elnök pedig választás útján kerül az állam élére, 3. a monarcha felelőtlen, a köztársasági államfő viszont felelősségre vonható.⁵⁵ Csekey István amellett érvelt, hogy amennyiben a kormányzó jogállását szabályozó törvényi rendelkezéseket e jogelméletinek tekintett kritériumok alapján veszik vizsgálat alá, akkor eléggé egyértelműen lehet arra a következtetésre jutni, hogy a kormányzó jogállása megegyezik a köztársasági elnök jogállásával.⁵⁶ Mindez a helytelenül megalkotott 1920. évi I. tc.-re vezethető vissza, amely voltaképpen ellenkező hatást ért el, mint amit szándékozott. Nem vezette ugyanis vissza a nemzetet „az ősi alkotmányosság ösvényére”, hanem az alkotmányjogi intézmények fejlődését tartalmi értelemben „erősen köztársasági irányba terelte”.⁵⁷ A kormányzói intézmény azóta elvesztette eredeti értelmét, hiszen többé már nem ideiglenes jellegű, ugyanis állandósulni látszik a kormányzói méltóság. A provizórium közeli megszűnését sem sorolta a reális alternatívák közé. Az államformát illetően jogelméleti szempontból kétféle utat vázolt fel. Ha elismerik, hogy a kormányzó a királyt helyettesítő régens minőségében jár el, akkor monarchikus az államforma, ha viszont a kormányzót valószínűs államfőnek tekintik, akkor pedig köztársasági az államforma.⁵⁸ Ehhez képest Csekey a kormányzót olyan sui generis intézménynek tekintette, amely egyaránt különbözött a régensségtől és a gyámkormányzóságtól. Amíg a régens, illetve a gyámkormányzó a király személyét, addig a kormányzó „a személytelen királyi szervet” helyettesíti.⁵⁹ Miután a detronizált uralkodó halála óta a kormányzó legfeljebb csak a személytelen királyi szervet helyettesítheti, Magyarország államformáját Csekey István „kvázi-monarchiának” tekintette.⁶⁰

⁵² CSEKEY 1937b: 8.

⁵³ CSEKEY 1937b: 9.

⁵⁴ CSEKEY 1937b: 9.

⁵⁵ CSEKEY 1937b: 9.

⁵⁶ CSEKEY 1937b: 10.

⁵⁷ CSEKEY 1937b: 10.

⁵⁸ CSEKEY 1937b: 11.

⁵⁹ CSEKEY 1937b: 11.

⁶⁰ CSEKEY 1937b: 12. A kortárs államelméleti irodalmat is foglalkoztatja a két világháború „király nélküli királyság” államformájának kérdése. Takács Péter találó meglátása szerint ezt az államformát nem úgy kell felfognunk, hogy „királyság, kormányzóval az élen”, hanem úgy, hogy „monarchia, kormányzóval a király helyén”. TAKÁCS 2020: 460.

Amennyiben Magyarország hű kíván maradni a monarchikus államformához, akkor annak intézményes fenntartásáról is gondoskodni kell. A királyság intézményes megerősítése pedig, ha magának a királykérdésnek a rendezése nem is lehetséges – azaz a királyi trón továbbra is betöltetlen marad –, a személytelen királyi intézményt megtestesítő kormányzó jogköreinek kiterjesztése útján valósítható meg. Az államforma rendezésének kérdése tehát elválhat az uralkodói (államfői) tisztség betöltésének kérdésétől.

De lege ferenda javaslatait pontokban foglalta össze.⁶¹

1. Biztosítani kell a kormányzó számára a törvényszentesítési jogot. Ennek legfőbb indokaként arra hivatkozott, hogy a szentesítés révén a kormányzó – az uralkodóhoz hasonlóan – a törvényhozó hatalom részévé válna. A vétójog ugyanis – amelynek korlátozott formájával a kormányzót is felruházták – a már elfogadott törvény hatálybalépésének megakadályozására irányuló intézmény. A monarchikus ideát kifejező szentesítést pozitív tartalmú, a „köztársasági jellegű” vétójogot viszont negatív tartalmú jogosítványnak tekintette.⁶²

A történeti alkotmány időszakának felfogása szerint, miként ezt az 1791. évi XII. tc. rögzítette is, a törvények meghozatalának, eltörlésének és magyarázatának joga a törvényesen megkoronázott uralkodót és a kétkamarás törvényhozó testületet együttesen illette meg. Erre a szempontra a közjogi provizórium időszakában általában a legitimista közjogászok hivatkoztak.⁶³

2. A főkegyúri jog gyakorlásából nem zárható ki a kormányzó. A kizárást ugyanis sem jogtörténeti, sem alkotmányjogi szempontból nem tartotta indokoltnak. Alkotmányjogi érveként az 1920. évi I. tc.-hez fűzött indokolásra hivatkozott, miszerint a magyar állam – ha a kormányzó személyesen nem is – fenntartja magának a jogot, hogy a szent koronával egybefoglalt főkegyúri jogot a kormányzóság ideje alatt is érvényesíteni kívánja. Megoldási lehetőségként a Szentszék és a magyar állam közti konkordátum megkötését vetette fel.⁶⁴

Az 1920 után érvényesülő hivatalos álláspont a főkegyúri jogot nem személyhez, azaz az apostoli magyar király személyéhez fűződő jogosítványnak, hanem a Szent Koronát, azaz a magyar államot megillető jogosítványnak tekintette. A Szentszék a magyar uralkodók főkegyúri jogok közé tartozó főpapkinevezési (prezentálási) jogát formálisan ugyan sohasem ismerte el, a gyakorlatban azonban évszázadok óta tudomásul vette. Az 1927-ben a magyar állam és a Szentszék között létrejött – *intesa simplicének*, azaz egyszerű megállapodásnak nevezett – részleges egyezmény értelmében a joghatósággal rendelkező főpapat, miként az érsekeket, a megyéspüspököket, valamint a pannonhalmi főapátot a Szentszék nevezi ki. A kinevezést megelőzően

⁶¹ CSEKEY 1937b: 14–16.

⁶² CSEKEY 1937b: 14.

⁶³ MOLNÁR 1927: 9.

⁶⁴ CSEKEY 1937b: 15.

„...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai...

azonban a magyar kormányzat nem hivatalos úton a Szentszéket tájékoztatja azokról a személyekről, akiket alkalmasnak tart a kinevezésre. Amennyiben a Szentszék választása más személyre esne, a Szentszék tájékozik a magyar kormánynál, hogy van-e politikai szempontból kifogása a Szentszék jelöltjével szemben.⁶⁵

3. Meg kell szüntetni a kormányzó felelősségre vonásának lehetőségét. Miután a kormányzó személye „szent és sérthetetlen”, jogi abszurdumnak tekintette a felelősségre vonás intézményét. „Sérthetlenség és felelősségrevonás egymás mellett meg nem állhatnak.”⁶⁶

4. Megfontolandónak tartotta, hogy *kormányzó* helyett a monarchikus ideát jobban kifejező – egyúttal *felség* megszólítással járó – *fejedelemnek* neveznék az államfőt. A kormányzó elnevezést ugyanis „köztársasági ízűnek” tekintette.⁶⁷

5. Gondoskodni kell a kormányzó helyetteséről, valamint az utódlás kérdéséről is. A kormányzó helyettesítése kapcsán az alkormányzói intézmény felélesztését, vagy pedig a kormányzótanács felállítását javasolta. Az 1926. évi XXII. tc. mindössze arról rendelkezett, hogy amennyiben a kormányzói tisztség még az államfői hatalom gyakorlásának végleges rendezése előtt szűnne meg, akkor az újonnan megválasztott kormányzó eskületéleig a halaszthatatlan államfői teendőket a minisztertanács látja el. Csekey ezzel szemben helyesebbnek tartotta volna, ha ebben az esetben a hatalom gyakorlása a kormányzó jogalkotó által megnevezett helyettesére szállna át.⁶⁸

6. Szükségesnek tartotta, hogy a nemességadományozás jogával szintén felruházzák a kormányzót, hiszen ezzel a jogosítvánnyal Magyarország kormányzói korábban is rendelkeztek. Ennek a jognak a gyakorlatát viszont annyiban érné korlátozás, amennyiben a kormányzó általi nemességadományozást utóbb a koronás királynak kellene megerősítenie. A nemességadományozás melletti érvként hivatkozott a hűbéri jellegű birtokadományral Horthy Miklós kormányzó által életre hívott vitézi rend létre.⁶⁹

A tanulmány összegzéseként Csekey István két további érveléssel igyekezett alátámasztani a kormányzói jogkör kiterjesztésének szükségességét. Meggyőződése szerint a kormányzói tisztséget betöltő Horthy Miklós személye iránti bizalom kiteljesedését jelentené, ha a törvényhozás eltörölné azokat a jogkörével összefüggő korlátozásokat, „amelyek sem történelmi, sem alkotmányjogi szempontból nem indokolhatók”, hovatovább ellentétben állnak az „ezeréves magyar királyság eszméjével”.⁷⁰ Ez a javaslat

⁶⁵ SCHWEITZER 2018: 135.

⁶⁶ CSEKEY 1937b: 15.

⁶⁷ CSEKEY 1937b: 15.

⁶⁸ CSEKEY 1937b: 15–16.

⁶⁹ CSEKEY 1937b: 14–15.

⁷⁰ CSEKEY 1937b: 16.

elégge egyértelműen a személyre szabott jogalkotás esetét merítette volna ki. Emellett aktuálpolitikai szempontokkal is indokolta az államfői jogosítványok bővítését. Amennyiben ugyanis Magyarország megtartja a parlamentáris kormányformát, a jogalkotónak gondoskodnia kell az általános, titkos választójog bevezetéséről, ami viszont „megnyitná a lehetőséget az esetleges szélsőséges párturalom érvényesüléséhez”. Csekey István szerint kizárólag „a megfelelő jogkörrel, erővel és hatalommal rendelkező”, pártok feletti államfő lenne képes biztosítani a helyes egyensúlyt az államhatalmi tényezők között.⁷¹ Vagyis a kormányzói jogkör meghatározott személyre korlátozott kiterjesztése a titkos választójog bevezetésével szembeni közjogi biztosíték szerepét töltheti be.

„... váratlan visszhangja támadt (...) igénytelen cikkünknek...”

Vélhetően Csekey István sem gondolta egészen komolyan az alcímben idézett félmondatot, hiszen sejtienie kellett, hogy mire számíthat az, aki követ hajít az állóvízbe.⁷² A vitaindító kétségkívül felpezsdítette a kormányzói jogkör kiterjesztésével összefüggő szakmai diskurzusokat. Amint erről Szekfű Gyula is beszámolt Bethlen Istvánhoz 1937. január 12-én intézett levelében: a cikk „meglehetős feltűnést keltett”, aminek következtében már többen jelezték, hogy reflektálnának a felvetésekre.⁷³ A reflexiók közlésétől Szekfű Gyula általában arra hivatkozással zárkózott el, hogy a *Magyar Szemle* a kezdetektől fogva tartózkodik a polemikus írások megjelentetésétől. Ugyanakkor azt javasolta Bethlen Istvánnak, hogy a beérkezett művek közül Ottlik László írásával mégiscsak tegyenek kivételt, hiszen a szerző a kérdés aktuális vonatkozásait elméleti síkra tereli vissza, és amennyiben ezt az írást megjelentetnék, úgy az egész ügyet a folyóirat hasábjain akár le is lehetne zárni.⁷⁴ Ottlik László a Miniszterelnökség nemzetiségi és kisebbségi osztálya tisztviselőjeként Bethlen István miniszterelnök bizalmasai közé tartozott,⁷⁵ ugyanakkor a társadalomtan egyetemi magántanáraként otthonosan mozgott a tudomány világában is.

Ottlik László egyik Szekfű Gyulához intézett leveléből derül ki, hogy a közlésre szánt kéziratból – a szükségesnek tartott rövidítésektől eltekintve – kihagyta azokat a részeket is, amelyekkel Bethlen István nem értett egyet.

„Márciusra kegyesen elfogadott cikkem kéziratát azzal a megjegyzéssel van szerencsém Hozzád eljuttatni, hogy – a tekintettel az e kérdésben Csekey cikkéhez fűzött bírálatokra – a cikket átalakítottam, úgyszólván annak tengelyében ma már nem Csekey kritikája, hanem a saját javaslatom pozitív része, a nádori méltóság

⁷¹ CSEKEY 1937b: 16.

⁷² CSEKEY 1937c: 105.

⁷³ Szekfű Gyula levele Bethlen Istvánnak. Budapest, 1937. január 12. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 187/118.

⁷⁴ Magyar Szemle Társaság. 187/118.

⁷⁵ SZABADFALVI 2019: 12.

betöltésére vonatkozó eszme áll, amelyet teljességgel megindokoltam. Ennek dacára semminemű eszmei változás nincs: a cikk minden lényeges tekintetben ma is azonos az eredeti kézirattal, amiből csak azt hagytam ki, amit B. I. kifogásolt.”⁷⁶

Ottlik ugyanakkor azt kérte Szekfűtől, hogy a szerzői névsorban „hivatalos minőségét” ne tüntessék fel, nehogy az a látszata legyen írásának, mintha annak – miként maga Ottlik is idézőjelek közé tette – „félhivatalos” jellege lenne.⁷⁷

Ottlik László írása egyrészt a nádori méltóság felélesztése mellett érvelt, másrészt viszont az államforma kérdéskörét érintette.⁷⁸ A nádori tisztség felélesztésének gondolata nem új keletű, hiszen már az 1920. évi I. tc. kapcsán is felmerült a királyt akadályoztatása miatt helyettesítő nádori méltóság (hivatal) újbóli betöltésének lehetősége.⁷⁹ A nádori méltóság felélesztését Ottlik László ugyanakkor összekapcsolta a Csekey István által javasolt fejedelmi cím elvetésével. Történelmi párhuzamok alapján ugyanis úgy vélte, hogy a fejedelem éppen azt az államformát – az arisztokratikus köztársaságot – testesíti meg, amellyel Csekey István sem azonosult.⁸⁰ Csekey javaslatának elfogadása azt a látszatot keltené, hogy „a magyar királyság államformája most már valóban végképp megváltozott”.⁸¹ A kormányzó számára adandó fejedelmi címmel szemben Ottlik az István nádor lemondása óta 1848 óta üresedésben lévő nádori méltóság betöltését tekintette célravezetőnek. Javaslatára szerint mindaddig, amíg nincs az országnak törvényesen megkoronázott királya, a nádort mint kormányzót az 1848. évi III. tc. rendelkezéseinek figyelembevételével a végrehajtó hatalom mellett a teljes királyi jogkör gyakorlásával is fel kellene ruházni.⁸² A „rekonstituált” nádori méltóság a hivatalban lévő kormányzót illetné, aki „kormányzó-nádorként” mindaddig az ország élén áll, amíg nincs az országnak törvényesen megkoronázott királya.⁸³ Ottlik meggyőződése szerint ezzel a megoldással lehetne a provizórium időszakát megszüntetni, egyúttal „az alkotmány rendes formáit” helyreállítani. Miután a kormányzó a „megkoronázott”, nem pedig a „kalapos” királyt helyettesíti, Ottlik szerint elvileg nincsenek és nem is lehetnek olyan uralkodó jogok, amelyek gyakorlása tekintetében „a nádor kormányzói hatáskörét” korlátozni kellene.⁸⁴

Ottlik László írása a nádori intézmény mellett az államforma kérdésével is foglalkozott. Arra nézve, hogy mi is lehet egy adott „közület” államformája, azt tekintette irányadónak, hogy maga az adott „közület” minek nevezi önmagát a hivatalos megnyilatkozásokban, továbbá azt a körülményt, hogy „ezt a nomenklatúrát a diplomáciai

⁷⁶ Ottlik László levele Szekfű Gyulának. Budapest, 1937. február 5. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 1573/72.

⁷⁷ Magyar Szemle Társaság. 1573/72.

⁷⁸ OTTLIK 1937: 212–222.

⁷⁹ Lásd pl. EGYED 1921: 281–291.

⁸⁰ OTTLIK 1937: 216.

⁸¹ OTTLIK 1937: 216.

⁸² OTTLIK 1937: 217.

⁸³ OTTLIK 1937: 217–218.

⁸⁴ OTTLIK 1937: 220.

gyakorlat is szentesítette-e”.⁸⁵ Ezek alapján minden kétséget kizáróan királyságnak tartotta Magyarország államformáját, hiszen a közjogi megnyilatkozások királyságnak nevezik az országot, ugyanakkor Magyarország királyságként élvez nemzetközi elismerést is.⁸⁶ A terminológia használatát illetően bírálattal illette Csekey Istvánt, aki a királyság fogalmát „összefuttatta” a monarchia fogalmával, aminek következtében nem tett különbséget a „monarchikus” és a „nem-royalisztikus” államformák között. Ottlik a monarchiát olyan jogelméleti kategóriának tekintette, amelynek ismérvei az alkotmánynak az államhatalom funkcióinak és a hatalmi kompetenciáknak elosztására irányuló rendelkezéseiben rejlenek. A történeti kategóriaként értelmezett királyságot pedig inkább esztétikai, mintsem szigorú értelemben vett alkotmányjogi kritériumokkal rendelkező államformának tartotta.⁸⁷ A magyar alkotmány viszont ugyanúgy ragaszkodott a királysághoz, mint a monarchiához. Éppen e miatt a kettség miatt hangsúlyozta, hogy nem elegendő a kormányzót a királyi hatalom jogköreivel felruházni, hiszen úgy kell megalkotni az alkotmányjogi reformokat, hogy azok megfeleljenek az aktuális politikai helyzetnek, továbbá a történeti alkotmány alapján oly módon oldják meg az államfői hatalom kérdését, „hogy a történeti királyság államformája ezáltal minden kétségen felül kifejezésre jusson”. A megalkotandó alkotmányjogi reformoknak nem utolsósorban méltó kifejezést kell adniuk a nemzet hálájának és hódolatának Horthy Miklós kormányzó iránt.⁸⁸

Szekfű Gyula eredeti szándékai szerint a *Magyar Szemle* a továbbiakban már nem kívánt foglalkozni a kormányzói jogkör kiterjesztésével. Ám miután Szekfű Gyula arról értesült, hogy Bethlen István jónak látná a kormányzói jogköréről szóló további cikkek közlését, azt javasolta, hogy kérjék fel Egyed Istvánt, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem közjogászprofesszorát a vitát „végképp befejező” tanulmány megírására.⁸⁹ Egyed István felkéréséről Szekfű Gyula tájékoztatta Csekey Istvánt, aki ettől egyáltalán nem volt elragadtatva. Ennek hangot is adott 1937. április 6-i, Szekfű Gyulához intézett levelében. „Egészen bizalmasan felhívom rá figyelmeidet, hogy az illetőtől most már harmadízben jelent meg erről a kérdéstről majdnem teljesen ugyanaz. [...] Miután ő volt az ominózus 1920. I. tc. miniszteriális előkészítője, amelyet már kéz ízben kellett módosítani, nyilvánvaló, hogy tűzzel-vassal ez ellen dolgozik.”⁹⁰ Kétségtelen, hogy Egyed István az Igazságügyi Minisztérium törvény-előkészítő osztályának munkatársaként korábban több közjogi vonatkozású törvényjavaslat, így az 1920. évi I. tc. előkészítésében is szerepet vállalt. Külső

⁸⁵ OTTLIK 1937: 212.

⁸⁶ OTTLIK 1937: 212.

⁸⁷ OTTLIK 1937: 215.

⁸⁸ OTTLIK 1937: 216.

⁸⁹ Szekfű Gyula levele Bethlen Istvánnak. Budapest, 1937. március 4. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 187/123.

⁹⁰ Csekey István levele Szekfű Gyulának. Szeged, 1937. április 6. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/25. Csekey a fent idézett levélben Egyed következő írásaira utalt: A kormányzói jogkör rendezése (*Magyarság*, 1937. január 21. 1.), valamint Alkotmányjogi reformok (*Magyar Jogi Szemle*, 1937. március, 101–112.).

szakértőként pedig a kormányzat a későbbiekben is igényt tartott Egyed István közreműködésére.⁹¹ Szekfű Gyula hamarosan már arról tájékoztatta Csekey Istvánt, hogy Egyed István már el is küldte a cikket, amely összefoglalhatja az olvasóközönség számára az „egész kérdéskomplexumot”. A szerkesztőségnek amúgy is az volt a célja, hogy a különböző vélemények számára biztosítson publikálási lehetőséget.⁹²

Egyed István *A kormányzói intézmény* címen megjelent írásában a reformellenes megfontolások tükröződtek.⁹³ A tanulmány kiindulópontja szerint a kormányváltással politikai szempontból okafoyottá vált a kormányzói jogkör reformja, hiszen „az abszolutisztikus kormányzati irány hanyatlásával” a kilátásba helyezett reform egyik legfontosabb indoka veszett el.⁹⁴ Arra is utalt, hogy a politikai életben egyre általánosabbá vált az a felfogás, hogy csak a legnagyobb óvatossággal szabad az alkotmányos intézményekhez nyúlni, és „ha feltétlen szükségesség és gyakorlati érdek nem indokolja”, akkor a reformokat lehetőleg kerülni kell.⁹⁵ Egyednek természetesen reflektálnia kellett Csekey 1920. évi I. tc.-et érintő bírálataira is. Ennek kapcsán hivatkozott arra, hogy a kormányzói jogosítványok akkori szabályozásakor nem valamiféle „szűkkeblűség vagy bizalmatlanság” vezérelte a jogalkotót, hanem három körülménynek – a történelmi példák tudatos követésének, a magyar alkotmány szellemének, valamint a korszak „általános demokratikus irányú” közfelfogásának – az együttes hatását kívánta érvényesíteni.⁹⁶ Miközben elismerte, hogy az azóta eltelt időszakban széles körben merült fel a kormányzói jogkör kiterjesztésének igénye, azt is nyilvánvalóvá tette, hogy ezeknek a javaslatoknak a többségével nem tud azonosulni. A kormányzói jogkör addigi kiterjesztései – az 1920. évi XVII. tc., valamint az 1933. évi XXIII. tc. – a kormányzót amúgy is az államélet „vezető tényezőjévé” tették, miközben a kormányzói jogkör további kiterjesztésére irányuló javaslatok túlnyomó része – a főkegyúri jogra vonatkozó indítványtól eltekintve – „semmilyen különösebb gyakorlati eredményt nem jelentene”.⁹⁷ A reformtervek többségéről azt tartotta, hogy azok ellentétesek az alkotmány „ősi elveivel”, miközben elhomályosítják az egyik legfontosabb alkotmánybiztosítékot, miszerint törvényes király hiányában a nemzetre száll vissza az államhatalom egésze, és koronázás nélkül az államfő nem gyakorolhatja a teljes királyi hatalmat.⁹⁸ A felmerülő javaslatok közül kizárólag a törvényvisszaküldési jog megerősítését, valamint az utódajánlási jog megadását tartotta figyelembe vehetőnek. Ezen elgondolásokkal szemben viszont sokkal fontosabbnak tartotta a felsőház „ősi egyenjogúságának” visszaállítására irányuló javaslatot.⁹⁹

⁹¹ Egyed István működéséhez lásd Koi 2016.

⁹² Szekfű Gyula levele Csekey Istvánnak. Budapest, 1937. április 10. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/26.

⁹³ EGYED 1937: 16–22.

⁹⁴ EGYED 1937: 17.

⁹⁵ EGYED 1937: 17.

⁹⁶ EGYED 1937: 19.

⁹⁷ EGYED 1937: 20–21.

⁹⁸ EGYED 1937: 22.

⁹⁹ EGYED 1937: 22.

A *Magyar Szemle* mellett további fórumokon – napisajtóban, folyóiratban, közéleti anketon – is foglalkoztak a kilátásba helyezett alkotmányjogi reformokkal, így a kormányzói jogkör kiterjesztésével. Csekey István javaslatai ugyanakkor sok ellenvetést is kiváltottak. Az ellenzők álláspontja szerint a kormányzót amiatt nem lehet felruházni a törvényszentesítés jogával, mert – miként Tomcsányi Móric, a budapesti tudományegyetem közjogászprofesszora nyilatkozta – a szentesítési jog a megkoronázott királyt, vagy pedig a megkoronázott, de a kormányzásban akadályozott király helyettesítésében a kormányzót illette meg. A vétójog megerősítését azonban elképzelhetőnek tartotta.¹⁰⁰ A kormányzó számára biztosítandó főkegyúri joggal szemben Baranyay Jusztin, a budapesti tudományegyetem egyházjogprofesszora egyrésről arra hivatkozott, hogy amíg nem lesz „legitim koronás” uralkodója Magyarországnak, addig nem szükséges megbolygatni a főkegyúri joggal összefüggő gyakorlatot, másrésről pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy szükségtelen lenne konkordátumot kötnie az egymással amúgy is jó viszonyt ápoló Magyarországnak és a Szentszéknek.¹⁰¹ Buza László vitatta továbbá, hogy a kormányzó sérthetlenségéből szükségszerűen következne a kormányzó felelősségre vonásának lehetetlensége. „A sérthetlenség és a felelőtlenség nem azonos fogalmak.”¹⁰² A kormányzót esetlegesen megillető „felség” megszólítást illetően pedig Zsedényi Béla, a miskolci evangélikus jogakadémia közjogászprofesszora arra utalt, hogy az ideiglenes államfői szerv elnevezésének megváltoztatása „a jelen átmeneti alkotmányjogi helyzet és az ősi alkotmány rendje közötti nem a harmónia útját egyengetné, hanem további diszharmoniókat teremtene.”¹⁰³ A kormányzó utódkijelölési jogával szemben Moór Gyula, a budapesti tudományegyetem jogbölcselet-professzora arra emlékeztetett, hogy ez a jogosultság a magyar király alkotmányos jogai között nem szerepelt, de rendszerint még az „abszolút monarchát” sem illette meg.¹⁰⁴ Amíg Polner Ödön, a szegedi tudományegyetem nyugalmazott közjogászprofesszora a nemességadományozási jogot a kormányzónak megadhatónak vélte, bár ennek időszerűségéről nem volt meggyőződve,¹⁰⁵ addig Baranyay Jusztin „tragikomikus históriának” tartotta volna a nemességadományozási jog biztosítását, ami ráadásul a „civilizált világ” szánakozó megvetését is kiváltotta volna.¹⁰⁶ Ebben az időszakban természetesen Csekey István is közzétett néhány cikket, bár ezek a szélesebb olvasóközönséghez szóló írások újabb gondolatokat már nemigen tartalmaztak, inkább a sajtóban megjelenő bírálatokra reflektáltak, illetve a vitaindító tanulmányhoz fűztek kiegészítő magyarázatokat.¹⁰⁷ A tudományos közvélemény számára ugyanakkor még az 1937. évi XIX. tc. elfogadása előtt nagy ívű tanulmányban foglalta össze addigi javaslatait, valamint a vitaindító óta megjelent szakmai reflexiókra

¹⁰⁰ Nemzeti Ujság 1937: 17.

¹⁰¹ BARANYAY 1937: 103.

¹⁰² BUZA 1937: 113.

¹⁰³ ZSEDÉNYI 1937: 91–92.

¹⁰⁴ Nemzeti Ujság 1937: 17–18.

¹⁰⁵ POLNER 1937: 100.

¹⁰⁶ BARANYAY 1937: 99.

¹⁰⁷ Lásd CSEKEY 1937a: 5–6, valamint CSEKEY 1937d: 5.

adandó válaszait. Szándéka egyrészt arra irányulhatott, hogy a vele egyetértő szerzők nézeteivel saját álláspontját erősítse, másrészt arra törekedett, hogy az ellentétes felfogást vallók állításait cáfolja meg.¹⁰⁸ A tanulmány összegzéseként megállapította, hogy a kormányzói méltóság szabályozásával a magyar alkotmány jog helyesen alakította ki az olyannyira hiányzó királyhelyettesítő régensi intézményt.¹⁰⁹ Miközben a kormányzót általában megillette a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlata, több tekintetben is különbözött a királytól: nem koronázták meg, hatalma nem örökletes és nem is tart élethossziglan, hanem addig az időpontig – bár ez kissé dodonai módon hangzott –, „amíg a nemzet nem intézkedik a trón betöltése tekintetében”.¹¹⁰ Ugyanakkor azt a régről ismert nézetét is megerősítette, hogy amíg a királyi szervet pótló kormányzót nem ruházzák fel a törvényszentesítés jogával, illetve nem mentesítik a jogi felelősségre vonás alól, addig a kormányzó „a magát királyságnak nevező magyar államnak köztársasági szerve lesz”.¹¹¹ Igazán lényegesnek azonban azt tartotta, hogy „a királyság intézménye és a szent korona tanban megnyilvánuló monarchikus gondolat” ne halványuljon el Magyarországon.¹¹²

Időközben Darányi Kálmán miniszterelnök 1937. június 25-én beterjesztette a képviselőházban a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló törvényjavaslatot.¹¹³ A hetekkel később elfogadott 1937. évi XIX. tc. jelentősen növelte a kormányzó szuszpenzív vétőjogát, biztosította a kormányzó számára az utódajánlás jogát, valamint a vegyes és hatályba léptető rendelkezések között kimondta, hogy a kormányzó nem vonható felelősségre az országgyűlés által. A törvénycikk arról is gondoskodott, hogy a kormányzói tiszttel megüresedése és az új kormányzó megválasztása közti időszakban a magas közjogi méltóságokból – a miniszterelnökből, az országgyűlés két háza elnökéből, a hercegprímásból, a Kúria elnökéből, a Közigazgatási Bíróság elnökéből, valamint a honvédség főparancsnokából – álló ügynevezett országtanács lássa el az államfői teendőket. E rendelkezésekkel összefüggésben újra is szabályozták az új kormányzó megválasztására irányuló rendelkezéseket. A főkegyúri jogra vonatkozóan a jogalkotó a vegyes és hatályba léptető rendelkezések között deklarálta, hogy a magyar király főkegyúri jogát nem érinti az a körülmény, hogy a kormányzó a főkegyúri jogot nem gyakorolja.

Az államfői jogosultságok 1937. évi XIX. tc. általi kibővítését összességében a mérseklet jellemezte. Úgy tűnik, hogy az államforma meghatározása körül Csekey István által jelzett bizonytalanságokra a törvényi rendelkezések sem adtak egyértelmű választ: Magyarországot továbbra is a monarchia és a republika közti átmeneti, a kétféle államforma elemeit vegyítő, hibrid államforma jellemezte. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a kormányzó felelősségre vonásának kizárása, valamint az utódajánlási

¹⁰⁸ CSEKEY 1937c: különösen 126–155.

¹⁰⁹ CSEKEY 1937c: 150.

¹¹⁰ CSEKEY 1937c: 150–151.

¹¹¹ CSEKEY 1937c: 153.

¹¹² CSEKEY 1937c: 155.

¹¹³ 456. szám. Törvényjavaslat a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról 1937: 662–683.

jog lehetőségének biztosítása a monarchikus elv felé való óvatos elmozdulásként is értelmezhető.

A kormányzó jogállásával és jogköreivel összefüggő kérdések a kormányzóhelyettesi intézmény felállításáról rendelkező 1942. évi II. tc. elfogadásáig lekerültek a napirendről. A kormányzóhelyettesi intézményről Csekey István már nem tett közzé önálló tanulmányt. A közjogi nézetei monografikus összefoglalását nyújtó *Magyarország alkotmánya* című, 1943-ban megjelent kötetében a következőképp mutatta be az addigra már az 1942-ben kormányzóhelyettesé választott Horthy István (1904–1942) tragikus halála miatt üresedésben lévő intézményt:

„A nagy sietséggel megalkotott 1920: I. tc., amely a válságos korszakban annak idején szinte 'magyar királyi köztársaságot' teremtett, egyebek közt abban is hiányos volt, hogy nem gondoskodott a kormányzó helyettesítéséről. A kormányzói jogkör fokozatos kiterjesztésének egyik lényeges állomása volt a kormányzóhelyettesről szóló 1942: II. tc. Ez kimondja, hogy addig, amíg a kormányzót tisztének személyes ellátásban távollét, betegség vagy más ok akadályozza, valamint némi korlátozással a kormányzói tiszt üresedésekor is, kormányzóhelyettes lássa el a kormányzói tiszteket. A kormányzóhelyettes ilyenkor a kormányzó nevében annak valamennyi jogát gyakorolhatja az utódajánlási jog kivételével.”¹¹⁴

Miközben Csekey István Magyarország államformáját monarchikusnak tekintette, arra az ellentmondásra is rámutatott, hogy a provizórium és a monarchia kizárják egymást:

„Az alkotmányosság helyreállításáról szóló 1920: I. tc. ugyan külpolitikai okokból egyelőre nyitva hagyta az államforma kérdését, de már az 1920 márc. 18-i 2.394/1920. M. E. sz. kormányrendelet úgy intézkedett, hogy a hatóságok és állások ismét a »királyi« címet használják; az 1921: XLVII. tc. pedig határozottan állást foglalt az államforma kérdésében, amikor kimondotta, hogy a nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja. A királyi szék azonban jelenleg üres, mivel az 1921: XLVII. tc., amely 1921 nov. 6-án lépett hatályba, IV. Károly király uralkodói jogait megszüntnek nyilvánítván, a királyi trón betöltését egyelőre elhalasztotta. Azóta Magyarországon az államfői hatalom gyakorlása tekintetében ideiglenes helyzet, ún. provizórium keletkezett. Ennek intézményei természetesen nem felelnek meg monarchikus követelményeknek, mivel a monarchia sohasem lehet ideiglenes természetű, úgyhogy a monarchia és a provizórium fogalmi kizárják egymást. Magyarország államformája mégis változatlanul

¹¹⁴ CSEKEY 1943: 136.

„...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai...

a királyság maradt, mert a vele ellenkező intézmények kifejezetten csak ideiglenes jellegűek.”¹¹⁵

* * *

Csekey István kormányzói intézményről és kormányzói jogköréről szóló írásainak jelentőségét a vitára serkentő javaslatokon kívül abban láthatjuk, hogy az államforma mibenléte körüli bizonytalanságok mellett arra is rávilágított, hogy az alkotmányosságot 1920-ban, illetve azt követően végső soron nem az „ősi alkotmány” rendelkezései és szelleme alapján állították helyre. Ennek a kijeletésnek egyik bizonyítékát pedig éppenséggel a trónjától megfosztott uralkodó halála után az addigi ideiglenes államfőből lényegében sui generis államfővé váló kormányzó „köztársasági ízű” státusza és jogköre jelentette.

Irodalomjegyzék

Az 1935. évi április hó 27-ére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója X. kötet (1936).

Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt.

A kormányzói jogkör új szabályozásáról. *Nemzeti Ujság*, 1937. február 14. 17–18.

ANTAL Tamás – RUSZOLY József (2020): Csekey István (1889–1963). *Acta Universitatis Szegediensis.*

Forum. Acta Juridica et Politica, 10(1), 156–168.

Bethlen István gróf a választójogi anketon leleplezte a közelmúlt politikai kulisszatitkait (1936).

Magyarság, 17(278), 4.

BUZA László (1920): A királyválasztás joga. *Magyar Jogi Szemle*, 1(2), 83–87.

BUZA László (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Jogállam*, 36(3–4), 109–115.

BARANYAY Jusztin (1937): Csekey István hat pontja. *Katolikus Szemle*, 51(2), 99–103.

CSEKEY István (1920a): A kormányzó és jogköre. *Magyar Jogi Szemle*, 1(5), 257–265.

CSEKEY István (1920b): A kormányzó jogkörének kiterjesztése. *Új Nemzedék*, 2(56), 1.

CSEKEY, Stephan (1926): *Ungarns Staatsrecht nach dem Weltkrieg*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), (Das Öffentliche Recht der Gegenwart. Jahrbuch Des Öffentlichen Rechts. Klny. a 14. kötetből)

CSEKEY István (1937a): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Magyarság*, 1937. január 19. 5–6.

CSEKEY István (1937b): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Magyar Szemle*, 29(1), 5–16.

CSEKEY István (1937c): A kormányzói jogkör reformja. *Acta Litterarum ac Scientiarum Reg.*

Universitatis Hung. Franciso-Iosephinae. Sectio Juridico-Politica, 10(5), 105–161.

CSEKEY István (1937d): Király és kormányzó. *Pesti Napló*, 1937. március 7. 5.

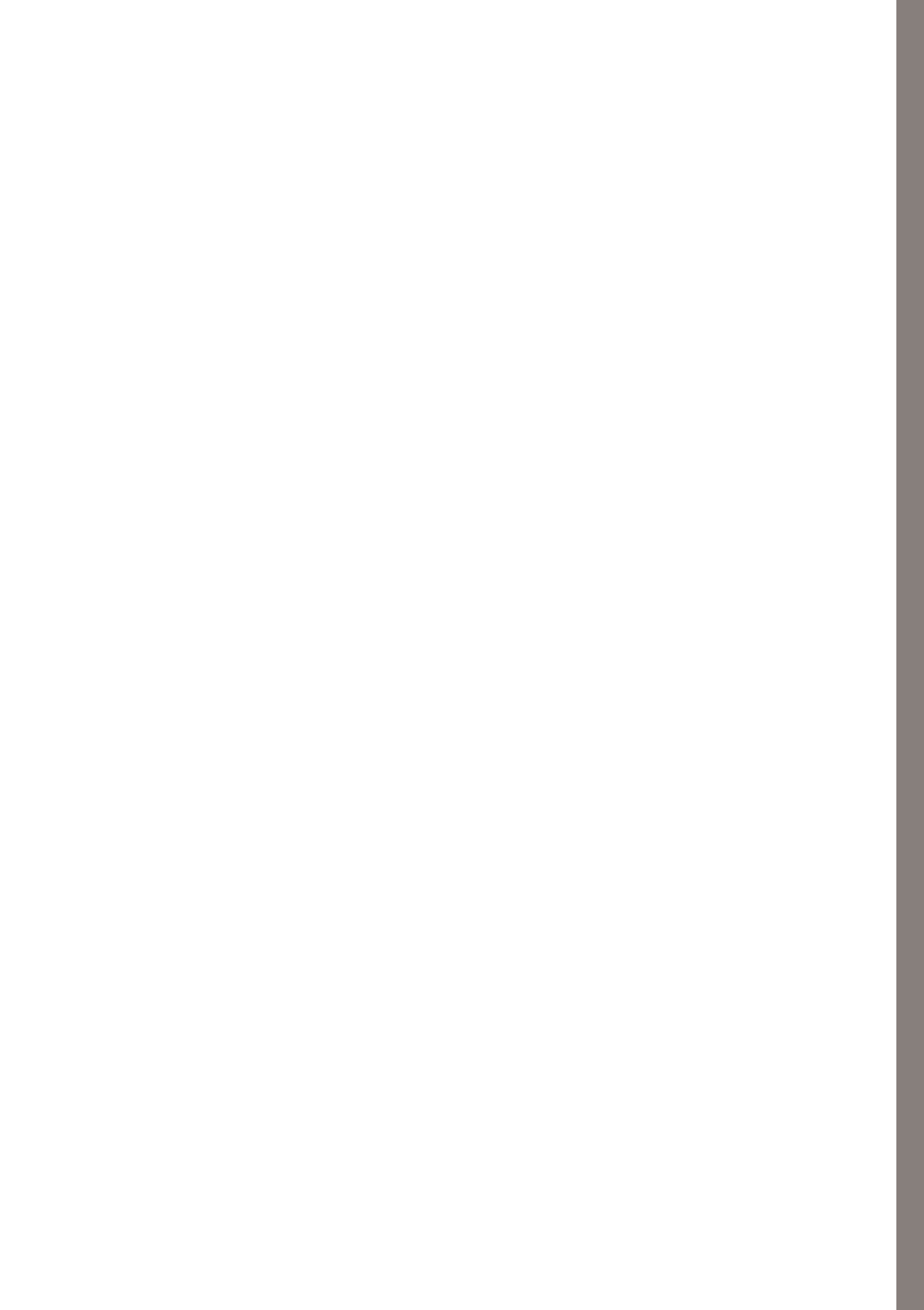
CSEKEY István (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest: Renaissance.

¹¹⁵ CSEKEY 1943: 95. A provizórium és a monarchia egymáshoz való viszonyát illetően Buza László lényegében ugyanezt a véleményt képviselte: „A provizóriumban foglalt rendelkezések természetesen nem lehetnek olyanok, amelyek a monarchia követelményének megfelelnek. A monarchia és a provizórium fogalma ui. szükségképpen kizárják egymást. A monarchia sohasem lehet provizórikus monarchia.” *Magyar közjog*. Dr. Buza László egyetemi ny. r. tanár úr 1939/40. tanévi előadásai nyomán összeállította dr. Markovics János egyetemi gyakornok. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/1. 87.

- EGYED István (1921): A király helyettesítése és a nádori intézmény felújítása. *Jogállam*, 20(8), 281–291.
- EGYED István (1927): Új magyar közjogi kézikönyvek (Dr. Faluhelyi Ferenc és dr. Molnár Kálmán közjegoi). *Jogtudományi Közlöny*, 62(3), 26.
- EGYED István (1937): A kormányzói intézmény. *Magyar Szemle*, 30(5), 16–22.
- Előadás Bécsben Magyarország közjogáról. Csekey István előadása a Bécsi Jogászegyletben. *Budapesti Hírlap*, 1926. február 26., 3.
- FALUHELYI Ferenc (1926): *Magyarország közjoga II. kötet*. Pécs: A Karl Könyvesbolt kiadása.
- GÁSPÁR Zoltán (1937): Közjogi villongások a kormányzói jogkör körül. *Szép Szó*, 5(17), 111–126.
- GERGELY Jenő (2001): *Gömbös Gyula. Politikai pályakép*. Budapest: Vince.
- JUSZTINGER János (2008): Csekey István. In KAJTÁR István (szerk.): *Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923–2008). Antológia*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar, 23–35.
- KARDOS József (1983): Közjog-politikai vita a kormányzói jogkör kiterjesztéséről az 1930-as évek második felében. In KOVÁCS Kálmán (szerk.): *Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*. Budapest: ELTE Jogtörténeti Tanszék, 61–73.
- KARDOS József (1985): *A szentkorona-tan története*. Budapest: Akadémiai.
- KÉPES György (2020): A kormányzó. Királyhelyettes vagy de facto köztársasági elnök? In EL BEHEIRI Nadja – SZABÓ István (szerk.): *Viginti quinque annis. Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. jubileumi tanévében*. Budapest: Pázmány Press, 333–359.
- KÉPES György (2022): Lemondás, trónfosztás, halál: meddig volt Magyarország királya IV. Károly? *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(3), 4–17. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.3.1>
- KOI Gyula (2016): *Egyed István élete és munkái*. Államtudományi Műhelytanulmányok, 2016/12. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- MERKL Adolf (1925): A mai Magyarország államformájának kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 60(5), 33–35.
- MOLNÁR Kálmán (1927): *A Szent Korona-tan kifejlődése és mai jelentősége*. Pécs: Dunántúli Egyetemi Nyomda.
- MOLNÁR Kálmán (1938): *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Pécs: Danubia.
- OLASZ Lajos (2009): A kormányzói jogkör. In ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány, 1900–1948*. Budapest: Osiris, 102–137.
- OTTLIK László (1937): A kormányzói intézmény reformja. *Magyar Szemle*, 29(3), 212–222.
- POLNER Ödön (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. *Magyar Jogi Szemle*, 18(3), 96–101.
- ROMSICS Ignác (1991): *Bethlen István. Politikai életrajz*. Budapest: Magyarságkutató Intézet.
- RUSZOLY József (2003): Csekey István és a magyar alkotmány. *Jogtörténeti Szemle*, 18(3), 37–46.
- SAÁD József (1997): A reformkonzervativizmus lapja. *Magyar Szemle*, 6(11–12), 23–37.
- SCHWEITZER Gábor (2018): „A tisztességes jogtanár”. *Molnár Kálmán pályaképe*. Budapest: MTA TK JTI.
- SCHWEITZER Gábor (2020): A Magyar Szemle vitacikkei a kormányzói jogkör kiterjesztéséről (1937). In EL BEHEIRI Nadja – SZABÓ István (szerk.): *Viginti quinque annis. Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. jubileumi tanévében*. Budapest: Pázmány Press, 397–417.
- SZABADFALVI József (2019): *Egy konzervatív állam- és politikatudós Ottlik László (1895–1945)*. Budapest – Debrecen: Dialóg Campus – Debreceni Egyetemi.

„...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai...

- SZABÓ István (1996): A kormányzó jogállása (1920–1944). *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, 12, 117–172.
- SZABÓ István (2020): A tradicionális államforma. In EL BEHEIRI Nadja – SZABÓ István (szerk.): *Viginti quinque annis. Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. jubileumi tanévében*. Budapest: Pázmány Press, 419–426.
- SZOMBATFALVY György (1929): Rohan herceg a magyarokról. *Társadalomtudomány*, 9(3–4), 298–301.
- SZŐKE Domokos (1993): Konzervativizmus és liberalizmus válaszfútján. Bethlen István és a Magyar Szemle kapcsolatának történetéhez. *Századok*, 127(5–6), 738–749.
- TAKÁCS Péter (2017): A király nélküli királyság. *Jogtörténeti Szemle*, 15(3), 80–89.
- TAKÁCS Péter (2020): Egy „köztes” államforma-kategória lehetőségének mérlegelése Magyarország 1920 és 1944/46 közötti korszakára vonatkozóan. In EL BEHEIRI Nadja – SZABÓ István (szerk.): *Viginti quinque annis. Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. jubileumi tanévében*. Budapest: Pázmány Press, 445–462.
- TAMÁS András (2022): Az utolsó interregnum. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 10(3), 18–27. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2022.3.2>
- TECHET, Péter (2023): Adolf Merkl über die Staatsform des Königreichs Ungarn ohne König. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 78, 11–54. Online: <https://doi.org/10.33196/zoer202301001101>
- ZSEDÉNYI Béla (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Miskolci Jogászélet*, 13(3), 81–107.



Az országos és a helyi népszavazás szabályozásának összevetése 2014-től napjainkig

GÁVA KRISZTIÁN¹

A 2013 decemberében elfogadott új, 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról – amennyiben az országos és a lokális szint eltérő körülményei nem indokoltak különbségtételt – egyirányúan igyekezett szabályozni az országos és a helyi népszavazás kezdeményezésének, eljárásának szabályait. Az elmúlt kilenc évben a jogalkotó több alkalommal is módosította a törvényt. Jelen tanulmány ebből hetet emel ki. Kérdésként merül fel, hogy a módosítások során sikerült-e figyelemmel lennie és megőriznie a jogalkotónak a népszavazási eljárásokra vonatkozó egységes szemléletű célkitűzését, vagy a jogalkalmazás során kikristályosodott szabályozásbeli diszfunkciók mielőbbi orvoslása elhomályosította ezt. A tanulmányban folytatott vizsgálat alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy ez utóbbi igaz. A népszavazási szabályozásban végrehajtott módosításokat kivétel nélkül az országos népszavazáshoz kapcsolódó gyakorlati tapasztalatok, kihívások indukálták, amelyek jelentős része ráadásul a közvélemény élénk érdeklődését is kiváltotta. Ezekre a jogalkotó gyors és hatékony válaszokat igyekezett adni, amelyek alapvetően be is váltották a hozzájuk fűzött várakozásokat, megoldották a felmerült problémákat. Eközben azonban – mivel ott nem voltak hasonló gyakorlati nehézségek, vagy azok nem érték el az országos politika szintjét – a helyi népszavazási eljárás párhuzamos módosítása – a konzekvens szabályozás egyértelmű indokoltsága ellenére – elmaradt. Ezeket a hiányosságokat mindenképp indokolt lenne pótolni.

Kulcsszavak: országos népszavazás, helyi népszavazás, népszavazás kezdeményezése, népszavazási eljárás, a népszavazási törvény módosítása, népszavazáshoz való jog

Comparison of National and Local Referendum Legislation from 2014 to the Present

The new Act CCXXXVIII of 2013 on the Initiating Referendums, the European Citizens' Initiative and Referendum Procedure, adopted in December 2013,

¹ Címzetes egyetemi docens, a Választás és Képviselő Kutatóműhely tagja.

sought to regulate the rules of the initiative and the procedure of national and local referendums in a uniform manner, unless the different circumstances of the national and local levels justified a distinction. Over the past nine years, the legislator has amended the law several times. This study highlights seven of them. The question is whether the legislator has succeeded in keeping in mind and preserving the unified objective of the amendments with regard to referendum procedures, or whether this has been obscured by the need to remedy as soon as possible the regulatory dysfunctions that have emerged in the course of the application of the law. The analysis in this study leads to the conclusion that the latter is the case. Without exception, the amendments to the referendum act were triggered by practical experiences and challenges related to the national referendum, many of which also aroused strong public interest. The legislator attempted to respond quickly and effectively to these challenges, which basically met expectations and solved the problems that arose. In the meantime, however, in the absence of similar practical difficulties or a similar level of national policy, the parallel amendment of the local referendum procedure has not been implemented, despite the clear justification for consistent legislation. These shortcomings should certainly be addressed.

Keywords: national referendum, local referendum, initiating a referendum, referendum procedure, referendum law amendment, right to referendum

Az új népszavazási törvény kiinduló szabályozása

A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényt (Nsztv.) az Országgyűlés 2013. december 17-i ülésnapján fogadta el. Az új jogszabály megalkotásának célja egyrészt az volt, hogy a korábbi széttagoltságot megszüntetve, egy joganyagba foglalva szabályozza a közvetlen demokrácia helyi és országos szinten megvalósuló formáit, másrészt az – ahogyan azt a T/3479. számú törvényjavaslathoz fűzött előterjesztői indoklás is tartalmazza –, hogy megszüntesse az országos és a helyi népszavazás közötti indokolatlan különbségeket annak érdekében, hogy a választópolgárok egységes szemléletű eljárás keretében élhessenek alkotmányos jogukkal.²

Az Nsztv. 2013. december 23-i kihirdetése és a két lépésben történő, 2014. január 18-i, illetve 2014. október 1-jei hatályba léptetése óta, azaz az elmúlt kilenc évben a jogalkotó számos alkalommal módosította az országos és a helyi népszavazást szabályozó törvényt. Jelen tanulmány ebből hetet emel ki. Kérdésként merül fel, hogy a módosítások során sikerült-e figyelemmel lennie és megőriznie a jogalkotónak az egységes szemléletű népszavazási eljárásokra vonatkozó célkitűzését, vagy a jogalkalmazás

² T/3479. számú törvényjavaslat.

során kikristályosodott szabályozásbeli diszfunkciók mielőbbi orvoslása elhomályosította ezeket.

E kérdés megválaszolásához muszáj kitérni arra, hogy miben is hozott újítást az Nsztv. az országos és a helyi népszavazásra vonatkozó szabályozás terén.

Az Nsztv. hatálybalépését megelőzően, 1998 és 2014 között az országos népszavazásra vonatkozó anyagi jogi szabályokat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény és az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény tartalmazta. A helyi népszavazásra vonatkozó szabályokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, míg az eljárási szabályokat mind az országos, mind a helyi népszavazás vonatkozásában a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény határozta meg.

Ezzel a széttagolt szabályozási szemlélettel szakított a jogalkotó, amikor az országos és a helyi népszavazásra vonatkozó anyagi és eljárási szabályok döntő többségét egy jogszabályban, az Nsztv.-ben foglalta össze.

Azt most sem lehet állítani, hogy kizárólag az Nsztv. az egyetlen, a közvetlen demokrácia intézményére vonatkozó szabályokat tartalmazó norma, azonban a jogintézmény azon részterületei, amelyek kívül esnek az Nsztv. szabályozási körén, jóval kisebbek, mint 2014-et megelőzően.

A jogforrási hierarchia csúcspan elhelyezkedő Alaptörvény rendelkezik a közvetlen hatalomgyakorlás országos és helyi szinten megvalósuló formájáról is. Az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésében, az úgynevezett népszuverenitási klauzulában – a korábbi alkotmánybírósági megállapításokra³ figyelemmel – az alkotmányozó általános érvénnyel jelölte ki a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás egymáshoz való viszonyát. Eszerint a közvetlen hatalomgyakorlás feladata az, hogy kivételes esetben biztosítsa a választópolgárok közösségének valamely kérdésben a közvetlen döntéshozatalt. Azért csak kivételes esetben, mert ez a fajta hatalomgyakorlás a választott képviselők útján való joggyakorláshoz képest másodlagos jellegű. A népszavazás tehát függetlenül attól, hogy országos vagy helyi szinten valósul meg, soha nem léphet tartósan a képviseleti hatalomgyakorlás helyébe. Komplementer, kiegészítő jellegénél fogva a választók csak esetenként, egy-egy konkrét kérdésben vehetik át általa az országos, illetve a helyi népképviseleti szervektől a döntéshozatalt.

Ezen túl az Alaptörvény meghatározza, hogy kik rendelkeznek szavazati joggal a helyi és az országos népszavazáson, kijelöli a helyi és az országos referendum lehetséges tárgyát, és az országos népszavazás esetében a tiltott tárgyköröket, valamint az érvényességre és eredményességre vonatkozó kritériumokat is rögzíti.

Az országos népszavazás kapcsán az Alaptörvényen kívül kizárólag az Nsztv. tartalmaz anyagi jogi jellegű normát. A helyi népszavazás esetében azonban ez nem így van. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) több helyen is rendelkezik a helyi népszavazásról, oly módon, hogy abban a jogalkotó az önkormányzáshoz való jog gyakorlásának egyik megvalósulási formá-

³ 2/1993. (I. 22.) AB határozat; 52/1997. (X. 14.) AB határozat és 25/1999. (VIII. 7.) AB határozat.

jaként nevesíti a helyi népszavazást. Rögzíti, hogy az érvényes és eredményes helyi népszavazás eredménye önkormányzati döntésnek minősül, a helyi népszavazás ki-tűzése a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik, és meghatározza azokat a területszervezési tárgyköröket is, amelyekben kötelező helyi népszavazást tartani.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) általános rendelkezései továbbra is a szabályozás részét képezik, de a korábbi szabályozáshoz képest fontos változás, hogy a Ve. már csak szubszidiárius jelleggel szabályozza a népszavazási eljárást, és csak akkor alkalmazható, ha az adott kérdést a törvényhozó nem rendezte az Nsztv.-ben.⁴

Az Nsztv. az országos és a helyi népszavazás esetében is szabályozza, hogy kik által és milyen módon történik a népszavazás kezdeményezése. Mindkét esetben megtalálhatjuk az úgynevezett „felülről jövő” népszavazás kezdeményezésére jogosultakat, vagyis azokat a közhatalom-gyakorlókat (Kormány, köztársasági elnök, a képviselő-testület tagjainak egynegyede, a képviselő-testület bizottsága), akik az Alaptörvényben, illetve az Nsztv.-ben rögzített joguknál fogva a választópolgárok mellett népszavazást kezdeményezhetnek.⁵ Szintén azonos a szabályozás abban, hogy e kezdeményezők esetében a népszavazás minden esetben fakultatív, az érintett népképviseleti szervnek (Országgyűlés/képviselő-testület) a kezdeményezés jogerős hitelesítése ellenére sem kötelezettsége a népszavazás elrendelése.

A választópolgári kezdeményezés szervezői köre mindkét referendumfajtnál azonos, nevezetesen választójoggal rendelkező magánszemély, párt vagy nem párt jogállású egyesület lehet. Utóbbi esetében azonban érvényesül a célhoz kötöttség elve, mivel csak olyan tárgyú kérdésben lehet országos vagy helyi népszavazás szervezője, amely összefüggést mutat a létesítő okiratában megjelölt céllal.

A magánszemély szervező esetében abban természetesen különbség van, hogy mely választáson kell szavazati joggal rendelkezni. Mivel az országos népszavazáson az Országgyűléstől, helyi népszavazás alkalmával pedig a képviselő-testülettől veszi át a választópolgárok közössége a döntési jogot, ezért előbbi esetében az országgyűlési képviselők választásán, utóbbi esetében a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán kell aktív választójoggal rendelkezni. Az Nsztv. e rendelkezései összhangban vannak az Alaptörvénynek a népszavazáson való részvételi jogot meghatározó XXIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakkal is.

A népszavazási kezdeményezés benyújtásának szabályai 2016. május 20-ig egy kivétellel azonosak voltak mindkét eljárásban.

⁴ Kvk.VI.39.270/2022/2. számú végzés, Indokolás [38]: „népszavazásra vonatkozó politikai alapjog tartalmát az Alaptörvény és elsődlegesen az Nsztv. szabályozza. A népszavazási eljárásban a Ve. másodlagos, szubszidiárius jellegű.” Lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3927020222-szamu-hatarozat>; lásd még Kvk.V.37.941/2016/3. számú végzés, Indokolás [12], lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkv3794120163-szamu-hatarozat>; Kvk.II.37.889/2016/3. számú végzés, Indokolás [33], lásd: <https://kuria-birosag.hu/hu/valhat/kvkii3788920163-szamu-hatarozat>

⁵ A közhatalmi kezdeményezők körének az Alaptörvény megalkotásával bekövetkezett változására lásd KOMÁROMI 2011: 17–18; valamint KOMÁROMI 2014: 26.

A népszavazásra javasolt kérdést miniszteri rendeletben meghatározott aláírásgyűjtő ív mintapéldányán kellett benyújtani hitelesítés céljából a helyi, illetve a Nemzeti Választási Bizottsághoz. Az aláírásgyűjtő íven egy kérdés szerepelhetett, a magánszemély szervezőnek közölnie kellett a személyes adatait, az egyéb egyesületnek a létesítő okiratát kellett csatolnia. A benyújtás személyesen vagy postai úton történhetett.

Az Nsztv.-ben a jogalkotó igyekezett eleget tenni a 100/2007. (XII. 6.) AB határozatban⁶ megfogalmazott elvárásoknak is. Az AB e döntésében rögzítette, hogy annak érdekében, hogy a népszavazáshoz való alkotmányos alapjog érvényesülése a jogállamiság (jogbiztonság) alkotmányos követelményének megfelelően biztosítva legyen, szükséges szabályozni, hogy

- mi tekinthető azonos tartalmú kérdésnek;
- mi az eljárásrend az úgynevezett „versengő” népszavazási kérdések esetében, azaz akkor, amikor a kérdés, illetve az aláírásgyűjtő ív hitelesítését megelőzően azonos tartalmú, illetve azonos tartalmú, de ellentétesen megfogalmazott kérdést nyújtanak be;
- visszavonható-e a hitelesített kérdés a hitelesítést követően;
- van-e, és ha igen, mi a jogkövetkezménye annak, ha a kezdeményező nem folytat aláírásgyűjtést;
- milyen eljárás követendő a „komolytalan”, az országos népszavazás alkotmányos céljával és rendeltetésével ellentétes kezdeményezések benyújtásakor.

Bár az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság indítványa alapján csak az országos népszavazásra vonatkozóan fogalmazta meg a fenti szabályozásbeli kritériumokat, a jogalkotó a 4. pont kivételével azokat a helyi népszavazási szabályok megalkotásánál is figyelembe vette.

Ugyanúgy definiálta az azonos tárgyú kérdés fogalmát, és egyező szabályokat alkotott az azonos tárgyú kérdések kiszűrése érdekében is. Az új szabály az úgynevezett párhuzamossági moratórium intézményének bevezetése volt, amelynek lényege, hogy mindaddig blokkolja az azonos tárgyú kezdeményezés benyújtásának a lehetőségét, amíg a tárgykörben elsőként benyújtott kérdés sorsa véglegesen el nem dől.⁷

Érdemi különbség a két népszavazás kezdeményezése kapcsán a komolytalan kérdések kiszűrésének szabályozásában volt. Az országos népszavazás esetében a jogalkotó a kezdeményezés benyújtásának további feltételül szabta, hogy ahhoz csatolni kell legalább 20, legfeljebb 30 támogató aláírást. Amennyiben a szervező magánszemély vagy magánszemélyek, az előírt 20-30 támogatói aláírásba ők is beleszámítanak.⁸

⁶ 100/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2007, 824, 829, 831–832.

⁷ Ennek rendezése már jó ideje váratott magára, miután az Alkotmánybíróság 100/2007. (XII. 6.) AB határozatával mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg e vonatkozásban. SASVÁRI 2021: 131.

⁸ KOMÁROMI 2014: 7, 14, 28.

A helyi népszavazás esetében ugyanakkor a kérdés benyújtásához nincs szükség további támogatói aláírássra, elég a szervező adatainak megadása.⁹

Azonos az országos és a helyi népszavazás esetében, hogy a kezdeményezés feletti előzetes kontrollt, amely döntően a formai feltételek és két tartalmi feltétel vizsgálatát jelenti, a hitelesítésre feljogosított választási bizottságok melletti választási irodák végzik.

A tartalmi szempontú vizsgálat célja egyrészt az olyan kezdeményezések kiszűrése, amelyek nyilvánvalóan ellentétesek a népszavazás jogintézményének alkotmányos céljával és rendeltetésével, másrészt az azonos tárgyú kérdések azonosítása. E körben azonban az Nsztv. 2016. május 21-től hatályba lépett módosítása, amelyet a jogalkotó a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XLVIII. törvénnyel (Mód.tv1) alkalmazott, jelentős különbséget tett a népszavazás két formája között.

Az első módosítás

A jogszabályváltozást a párhuzamossági moratórium szabályainak visszaélészerű alkalmazása indokolta. Érdekesség, hogy míg a helyi népszavazások esetében nem fogalmazódtak meg kritikák, addig országos szinten, a kiskereskedelmi üzletek zárva tartásával kapcsolatos kezdeményezések benyújtása során az Nsztv. 2016. május 20-ig hatályban volt 8. § (1) bekezdése szabályainak alkalmazása olyan jogbizonytalanságot, feszültséget és médiavisszhangot váltott ki, hogy annak hatására a jogalkotó – kizárólag az országos népszavazás tekintetében – lényegében teljesen átírta azt. Tekintettel arra, hogy a Mód.tv1 vezette be az egyik legnagyobb volumenű módosítást az Nsztv.-n, elkerülhetetlen ezek előzményeinek rövid áttekintése.¹⁰

Az alapvető problémát az okozta, hogy nem volt megállapítható, hogy pontosan mi a tartalma az Nsztv. 8. § (1) bekezdés b) pontjának, amely így szólt: „A kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés

[...]

b) a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig”.

A Kúria 2016. április 6-án meghozott, Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzésében rögzítette, hogy

„az NVB 123/2015, 124/2015, és 125/2015. számú határozatai felülvizsgálata során – amelyek szintén a kiskereskedelmi üzletek vasárnapi zárva tartásával kapcsolatos népszavazási kezdeményezések tárgyában születettek – szembeült azzal, hogy az Nsztv. nem szabályozza, hogy mely (órára, percre, másodpercre lebontott) időpont tekinthető a kérdés hitelesítését megtagadó döntés

⁹ KOMÁROMI 2014: 7.

¹⁰ Az eredeti szabályozás kialakításának előzményeire és első értékelésére lásd KOMÁROMI 2014: 8–28.

jogerőre emelkedése időpontjának, mivel az Nsztv. 8. § (1) bekezdése szerint ekkor szűnik meg az ún. párhuzamossági moratórium, ekkortól adható be az újabb azonos tárgyú kérdés. Az NVB 125/2015. határozatát felülvizsgáló Knk. IV.37.718/2015/3. számú végzés rögzítette, hogy az ügynevezett párhuzamossági moratórium megszűnési időpontjának a jogalanyok számára előreláthatónak és kiszámíthatónak kell lennie. A hatályos jogi szabályozás ezt nem garantálja.”¹¹

E jogszabályhely értelmezése kapcsán a Nemzeti Választási Iroda kényszerhelyzetbe került, valamilyen módon állást kellett foglalnia a kérdésben, mivel a hitelesítésre szánt országos népszavazási kezdeményezések átvételét és annak alapján azok érkeztetését – ami a benyújtás időpontjának számít az Nsztv. 6. § (2) bekezdése alapján – neki kell végeznie.

Bár a kiskereskedelmi üzletek zárva tartásának témájában már 2014. december 18-án előterjesztettek országos népszavazási kezdeményezést,¹² az első versenyfutás a kérdés megfelelő időpontban való benyújtásáért 2015. június 30-án volt. A Kúria a tárgyköri védettséget megszüntető – egy másik ugyanezen tárgykörben benyújtott kérdés hitelesítését megtagadó 78/2015. NVB határozatot helybenhagyó – Knk. IV.37.435/2015/4. számú végzését 2015. június 30-án hozta meg. A határozatot futár útján megküldte a Nemzeti Választási Irodának (NVI), amely azt azon a napon 16 óra 5 perckor a honlapján közzétette.¹³ Pár perc múlva több magánszemély is az NVI székházába érkezett, országos népszavazás kezdeményezése céljából.

A kezdeményezéseket visszautasító 27/2015.¹⁴ és 28/2015. Nsz. határozatok¹⁵ szerint az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” népszavazási kérdést az NVI munkatársai 2015. június 30-án 16 óra 15 perckor vették át, míg az „Egyet ért ön azzal, hogy mindenki számára pihenőnap legyen a vasárnap és az üzletek zárva tartsanak?”¹⁵ perccel később, 16 óra 30 perckor.

A kezdeményezéseket az NVI azért utasította vissza, mert az Iroda jogértelmezése szerint a bírósági felülvizsgálat esetén a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontja az az időpillanat, amikor a Kúria az erről szóló végzését – mivel erre az Nsztv. 30. § (3) bekezdése alapján törvényi kötelezettsége

¹¹ Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzés, Indokolás [25] bekezdés.

¹² „Egyetért-e Ön azzal, hogy vasárnap minden üzlet zárva legyen?”, szervező: Szepessy Zsolt, az Összefogás Párt elnöke, Lásd: www.valasztas.hu/2320

¹³ 27/2015. Nsz. határozat, lásd még: 28/2015. Nsz. határozat.

¹⁴ 27/2015. Nsz. határozat.

¹⁵ 28/2015. Nsz. határozat.

van – saját hivatalos honlapján közzéteszi. Ez a Knk.IV.37.435/2015/4. számú végzés kapcsán 2015. június 30-án 18 óra 11 perckor történt meg.¹⁶

A visszautasítás ellenére mindkét szervező élt az ismételt benyújtás lehetőségével, így a kérdések az NVB elé kerültek. A testület egyrészt – figyelemmel arra, hogy az NVI hamarabb közzétette a Kúria hivatkozott döntését a valasztas.hu oldalon, mint a bíróság a saját honlapján, és ezáltal a választópolgárok már 2015. június 30-án 16 óra 5 perckor értesülhettek a döntés meghozataláról – úgy ítélte meg, hogy ebben az időpontban szűnt meg a tárgyköri védelem, másrészt felülbíráta az Nsz. határozatokban rögzített benyújtási sorrendet is, mondván, hogy az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” kérdést az NVI-nek kézbesítő NVB-tag, ebbéli pozíciójából eredő jogosultságát (beléptető az NVI szék-házába) kihasználva, a Ve.-ben rögzített jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét megsértve nyújtotta be az L. Z. G. magánszemély által jegyzett kérdést.¹⁷

A benyújtás sorrendjének megfordítása ellenére az NVB az elsőként benyújtott, W. Z. magánszemély kérdését sem találta a jogszabályi követelményeknek megfelelőnek, így annak a hitelesítését is megtagadta a 124/2015. számú határozatában.¹⁸

Mindkét NVB határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, így az NVI-nek fel kellett készülnie arra, hogy a kérdés tárgykörét „fogó” 124/2015. NVB határozatot támadó felülvizsgálati kérelmet elbíráló kúriai döntés közzétételekor újabb versenyfutás várható.

A Kúria 2015. október 20-án döntött a 123/2015. és a 124/2015. NVB határozatok elleni felülvizsgálati kérelmekről. A Knk.IV.37.719/2015/4. számú határozatban a Nemzeti Választási Bizottság 124/2015. NVB határozatát helybenhagyta, amivel a tárgyköri védelem megszűnt. A Kúria végzését 2015. október 20. napján 10 óra 00 perckor tette közzé a kuria-birosag.hu honlapon.¹⁹

Ismételten két magánszemély szállt „versenybe” az elsőként való benyújtásért, S. G. G., aki az „Egyetért-e Ön azzal, hogy a kiskereskedelmi üzletek vasárnap zárva tarthassanak?” kezdeményezést nyújtotta be hitelesítés céljából 2015. október 20-án 10 óra 1 perc 43 másodperckor,²⁰ és H. T. A., aki az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés semmisítse meg a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi

¹⁶ 27/2015. Nsz. határozat: „A Nemzeti Választási Iroda a leírtak alapján ezért következetesen azt a jogi álláspontot képviseli, hogy a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedésének időpontjaként – amennyiben a Nemzeti Választási Bizottság határozata a Kúria döntése által válik jogerőssé – a Kúria döntésének hivatalos honlapján – www.kuria-birosag.hu – való közzétételét tekinti. Ezt a jogi érvelést a Nemzeti Választási Bizottság a 2015. április 21-ei ülésén meghozott 45. számú jegyzőkönyvi döntésében osztotta és elfogadta, a 78/2015. számú határozatát ennek alapján hozta meg, és ezt immáron a Kúria Knk.IV.37.435/2015/4. számú végzésében is megerősítette.” Lásd: www.valasztas.hu/documents/20182/1954068/27_2015.pdf/456924c4-bae6-42a8-a3c0-94b6878bafb0?t=1552543654283; lásd még 28/2015. Nsz. határozat.

¹⁷ 123/2015. NVB határozat.

¹⁸ 124/2015. NVB határozat.

¹⁹ 31/2015. Nsz. határozat.

²⁰ 31/2015. Nsz. határozat.

munkavégzés tilalmáról szóló 2014. évi CII. törvényt?” kezdeményezését az előző szervezőhöz képest 30 másodperccel később, 2015. október 20-án 10 óra 2 perc 13 másodperckor terjesztette elő.²¹

A Nemzeti Választási Iroda elnökének a kezdeményezéseket visszautasító 31/2015. és 32/2015. Nsz. határozataiban szereplő, másodpercre pontosan megjelölt benyújtási időpontok valójában azt az időpontot jelölték, amelyet a Nemzeti Választási Iroda előterében felállított, úgynevezett időbélyegző gép nyomtatott a szervezők kezdeményezésére.²² Így tehát azt, hogy kinek sikerült a kúriai döntés közzétételét követően elsőként népszavazási kezdeményezést benyújtani a kiskereskedelmi üzletek zárva tartása ügyében, egzakt szabályozás hiányában az döntötte el, hogy a Kúria döntésének a közzététele után ki ért hamarabb az időbélyegző közelébe.

Az NVI-elnöki elutasítást követően 2015. október 30-án²³ és november 3-án²⁴ történt meg a kezdeményezések ismételt benyújtása. Az NVB az időben elsőként benyújtott kezdeményezést hitelesíthetőnek találta,²⁵ míg a 30 másodperccel később benyújtott kezdeményezés hitelesítését a párhuzamossági moratórium szabályába ütközés okán megtagadta.²⁶

Az NVB mindkét határozata ellen bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtottak be. Ha a Kúria megváltoztatja az NVB hitelesítést kimondó 137/2015. számú határozatát, és a hitelesítést megtagadja, a 138/2015. NVB határozatot pedig nem változtatja meg, ismét szabaddá válik a tárgykör, és megnyílik a lehetőség újabb kezdeményezés benyújtására.

A Kúria 2016. február 23-án a Knk.IV.38.081/2015/2. számú végzésében²⁷ az NVB 137/2015. számú határozatát megváltoztatta és a kérdés hitelesítését megtagadta, majd az ugyanaznap meghozott Knk.IV.38.083/2015/2. számú végzésével²⁸ a 138/2015. számú NVB határozatot helybenhagyta.

A Kúria döntéseinek nyilvánosságra hozatalára és a kiskereskedelmi üzletek zárva tartása ügyében újabb népszavazási kérdés benyújtására való várakozás egészen szurreális körülmények között zajlott 2016. február 23-án az NVI épületében. Az NVI székháza előtti gyülekezés már reggel 6 óra előtt megkezdődött. A székház néhány négyzetméteres előterében az épület körülbelül 7 órai nyitása után nagyjából 18-20 személy tartózkodott, országos népszavazási kezdeményezés benyújtására várva. A jelentős számú jelenlévő ellenére a Kúria hivatkozott döntéseinek 2016. február 23-án 11 óra 33 perc 25 másodperckor²⁹ való közzétételét követően mindösszesen

²¹ 32/2015. Nsz. határozat.

²² A Nemzeti Választási Iroda iratkezelési szabályzatáról szóló 1/2016. (I. 29.) NVI utasítás 19. melléklete [közönyállapot (2016. I. 29.)].

²³ Lásd: www.valasztas.hu/87-20151020

²⁴ Lásd: www.valasztas.hu/88-20151020

²⁵ 137/2015. NVB határozat.

²⁶ 138/2015. NVB határozat.

²⁷ Knk.IV.38.081/2015/2. számú végzés.

²⁸ Knk.IV.38.083/2015/2. számú végzés.

²⁹ Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzés.

két személy próbált meg népszavazási kérdést benyújtani. A többi jelenlévő ugyan korábban akként nyilatkozott, hogy népszavazási kezdeményezést kívánnak benyújtani, az említett két személyen kívül más nem tett ilyet. A későbbi jogorvoslati eljárás során a Kúria azt állapította meg, hogy jelenlétük célja az egyik kezdeményező megakadályozása az országos népszavazási kezdeményezése benyújtásában, amellyel közvetetten a másik jelen lévő kezdeményező magánszemélyt és kísérőjét segítették abban, hogy elsőként tudják az időbélyegzővel népszavazási kérdésüket érkeztetni.³⁰

Az NVI székházában 2016. február 23-án délelőtt lezajlott események bejárták a sajtót,³¹ ami a politikai döntéshozókat állásfoglalásra készítette. A miniszterelnök és az igazságügyi miniszter felkérte a Nemzeti Választási Bizottságot, hogy tekintse át az Nsztv. szabályait és tegyen javaslatot arra vonatkozóan, hogyan lehet elkerülni a jövőben a 2016. február 23-án történetekhez hasonló, a népszavazáshoz mint politikai alapjog gyakorlásához köthető újabb méltatlan helyzet kialakulását.³²

Az NVB a felkérés alapján több megoldási javaslatot is kidolgozott, köztük egy olyat is, amely alapján addig lehetne azonos tárgykörben kezdeményezést benyújtani, amíg a tárgykörben elsőként benyújtott kérdés hitelesítése jogerőssé válik. Ezzel megszűnne egy adott tárgykör blokkolásának lehetősége, és a verseny a szervezők között az aláírásgyűjtés során lenne. Az NVB javaslata szerint az a kezdeményezés kerülhetne ugyanis az Országgyűlés elé, amelynek támogatására annak szervezője hamarabb összegyűjtötte a 200 ezer érvényes aláírást.³³

Az igazságügyi miniszter 2016. április 1-jén nyújtotta be az Nsztv. módosítására vonatkozó javaslatát.³⁴ A törvényjavaslat úgy kívánta módosítani a párhuzamossági moratóriumra, vagy ahogy az a T/9894. számú törvényjavaslatához fűzött indokolásban szerepel, benyújtási moratóriumra vonatkozó szabályokat, hogy mindaddig lehetővé teszi azonos tárgyú kérdések benyújtását, ameddig valamely kérdés támogatására össze nem gyűjtenek 200 ezer érvényes aláírást, és az ezt megállapító NVB határozat jogerőre emelkedik. Az eredmény ez esetben is ugyanaz, mint az NVB javaslatában, vagyis a szervezők között immáron nem a tárgykör „lefoglalása”, hanem az aláírások mihamarabbi összegyűjtése miatt keletkezik verseny.³⁵

A Mód.tv1 1. §-ával bevezetett módosítással a jogalkotó a versengő országos népszavazási kérdések kezelésére új megoldást talált, annak alkalmazhatóságáról azonban, annak ellenére, hogy a hatálybalépés már lassan hatodik éve megtörtént, nincs

³⁰ Kvk.III.37.223/2016/2. számú végzés.

³¹ Kvk.III.37.223/2016/2. számú végzés, 5. oldal: „A kérelmező e körben csatolta az index.hu oldalon 2016. február 24-én megjelent cikket, ... MTI közleményét [sic!], a 2016. február 24. napján benyújtott adatvédelmi kérelmének adatait, az origo.hu honlapon 2016. február 26. napján megjelent cikket és a 444.hu oldalon található videófelvételt.” Lásd: <https://static.valasztas.hu/migration/2016/kvk37-223.pdf>

³² Az NVB elnökének tájékoztatója az Nsztv. módosítási javaslatokkal összefüggésben, lásd: www.valasztas.hu/documents/20182/305762/Az+NVB+eln%C3%B6k%C3%A9nek+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ja.pdf/9c9e19ac-2bbf-4784-b993-48156d4b1857?version=1.2&t=1510751158448

³³ Nemzeti Választási Bizottság Elnöke [é. n.].

³⁴ T/9894. számú törvényjavaslat.

³⁵ T/9894. számú törvényjavaslat Indokolása.

gyakorlati tapasztalat. A sors furcsa játéka, hogy 2016 óta egyetlen olyan közéleti téma sem volt, amelyben többen is népszavazást kívántak volna szervezni, és emiatt az NVB ugyanabban a tárgyban több kérdést is hitelesített volna, és a hitelesítések alapján megindult volna az aláírásgyűjtés.

A Mód.tv1 a benyújtási moratórium szabályai és az ahhoz kapcsolódó eljárásrend kidolgozásán túl egy jelentős adminisztratív változást is beiktatott az országos népszavazás szabályai közzé. Megszüntette azt a kötelezettséget, hogy a szervezőnek a népszavazás kezdeményezésekor be kelljen nyújtania egy, a kérdést tartalmazó üres aláírásgyűjtő ívet, hogy a jogerős hitelesítés esetén azt az NVI elnöke hitelesítési záradékkal lássa el, és majd annak másolatait gyűjtse a támogató aláírásokat.

Az országos népszavazási kezdeményezés benyújtásakor elegendő volt egy jognyilatkozat a szervező részéről, amelyen feltüntette a hitelesíteni kívánt kérdést, magán-személy szervező esetén az Nsztv. által előírt személyes adatokat, csatolta a 20-30 támogató aláírást és az adatkezelésnek az adatvédelmi nyilvántartásba való bejelentését igazoló dokumentumot.

A jogszabály-módosítás alapján így már nem a szervezőt terheli az aláírásgyűjtéshez szükséges ívek biztosítása, hanem igénylése alapján azt az NVI állíttatja elő. A módosítás e téren a Ve.-nek a jelölt-, illetve listaállításhoz szükséges ajánlásgyűjtési módszerét vette alapul. Ennek megfelelően az NVI által előállított ívek egyedi azonosítóval vannak ellátva, és szigorú számadási kötelezettség párosul hozzájuk. Az aláírásgyűjtési időszak végéig a szervezőnek valamennyi ívet vissza kell szolgáltatnia, ellenkező esetben bírság kiszabására kerül sor.

Megjegyzendő, hogy bár a Kúria a Knk.IV.37.718/2015/3³⁶ és a Knk.IV.37.258/2016/6³⁷ számú végzésében, az NVB pedig az Nsztv. módosítása kapcsán kidolgozott szakmai javaslatában³⁸ is felhívta a figyelmet, a jogalkotó a Mód.tv1-ben továbbra sem tisztázta azt a jogkérdést, hogy a népszavazási eljárásban pontosan mely időpont tekinthető a Kúria döntése jogerőre emelkedése időpontjának. Meglehetően a kialakított új szabályozás által ehhez az időponthoz az országos népszavazási eljárásban joghatás már nem fűződik, mégis megítélésem szerint a jogalkotónak ezt a kérdést is tisztázni kellett volna.

Annál is inkább, mert legalább analógiaként alkalmazni lehetett volna a helyi népszavazási eljárásban. A jogalkotó ugyanis a Mód.tv1-ben kizárólag az országos népszavazási eljárásra vonatkozó szabályokat reformálta meg, a helyi népszavazásra vonatkozóan semmit nem változtatott.³⁹ Ez azonban a kezdeti szabályozásban meglévő, a két eljárás közötti különbségek minimális voltát máris jelentősre növelte.

A helyi népszavazási eljárásban a párhuzamossági moratóriumra vonatkozó szabályok változatlanul hagyásával a mai napig az elsőként benyújtott kérdés teremti

³⁶ Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzés, Indokolás [2] és [3] bekezdése.

³⁷ Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzés.

³⁸ A Nemzeti Választási Bizottság szakmai javaslatai az Nsztv. módosításához (kivonat).

³⁹ SASVÁRI 2021: 134.

meg a tárgyköri védettséget, és mindaddig blokkolja az azonos tárgyú kérdések benyújtását, amíg annak sorsa véglegesen el nem dől.⁴⁰

Az Nsztv. 38. § (1) bekezdés b) pontja szó szerint megegyezik a 2016. május 20-ig hatályban lévő, az országos népszavazási kezdeményezésekre vonatkozó 8. § (1) bekezdés b) pontjának szabályával. Az Nsztv. 38. § (1) bekezdés b) pontja szerint: „A kérdés benyújtását követően nem nyújtható be azonos tárgyú kérdés

[..]

b) a kérdés hitelesítését megtagadó döntés jogerőre emelkedéséig.”

A helyi népszavazási eljárásban a helyi választási bizottságnak (HVB) a hitelesítés tárgyában hozott határozata elleni felülvizsgálatot az Nsztv. 57. § (1) bekezdése alapján a HVB fekvése szerint illetékes törvényszék végzi.

Az Nsztv., szemben a Kúria közzétételi kötelezettségét előíró 30. § (3) bekezdés-beli szabályával, a törvényszékek számára nem rendelkezett a közzétételről. Azonban az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alkalmazni rendeli a Ve. Általános részének szabályait, amelynek 232. § (4) bekezdése viszont előírja a bírósági határozatok nyilvánosságra hozatalának kötelezettségét. Ennek megfelelően a birosag.hu oldalon a Választási szervek döntéseinek bírósági vizsgálata⁴¹ menüpont alatt valamennyi népszavazási ügyben meghozott törvényszéki döntést közzéteszik.

A közzétételi kötelezettség jogszabályi alátámasztása ellenére sem válaszolható meg azonban az a jogkérdés, hogy helyi népszavazás esetében, ha felülvizsgálati kérelem folytán a törvényszék elé kerül a HVB hitelesítés tárgyában hozott döntése, mikor tekinthető a törvényszék döntése jogerősnek, azaz az adott kezdeményezés által blokkolt tárgykörben mikor szűnik meg a párhuzamossági moratórium.

A párhuzamossági moratórium eltérő kezelése a kétféle népszavazásnál elméleti alapon nem látszik indokolhatónak, ugyanakkor gyakorlati problémát sem okozott még.⁴² Talán egy helyi népszavazási kezdeményezésnél is a 2016. februári eseményeknek kell lejátszódnuk ahhoz, hogy a jogalkotó itt is megvalósítsa az országos népszavazásnál alkalmazott, a probléma feloldására kétségkívül kiválóan alkalmas megoldást.

Összességében kijelenthető, hogy a Mód.tv1-gyel a jogalkotó a két eljárás közötti különbséget szimbolizáló ollót a korábbi alig látható mértékről jelentősen kinyitotta azzal, hogy az azonos tárgyú kérdések esetén követendő eljárási szabályok tekintetében teljesen eltérő rezsimet ír elő, és azzal is, hogy míg az országos népszavazás esetében a népszavazási és a választási eljárás során alkalmazott technikai megoldások

⁴⁰ Kúria 2018: 93, 123–124.

⁴¹ Lásd: <https://birosag.hu/valasztasi-szervek-donteseinek-birosagi-vizsgalata>

⁴² Ebben szerepe lehet az országos és a helyi népszavazási kérdések politikai befolyásoltság szempontjából való jellemző különbségének. Nevezetesen, hogy míg a „komolyan gondolt” országos népszavazási kezdeményezések jellemzően közpolitikai jellegűek és azok mögött politikai szervezetek, pártok állnak a maguk sajátos érdekeivel, addig a helyi népszavazások többsége a település polgárait közvetlenül érintő, alapvetően nem politikailag determinált kérdések eldöntésére irányul, és azok mögött alig található párt általi kezdeményezés. Lásd LÁSZLÓNÉ Kovács 2008: 281.

közelítésére törekszik (már országos népszavazást is az NVI által előállított íveken lehet támogatni), addig a helyi népszavazás kezdeményezésénél továbbra is feltétel az üres ív benyújtása, mivel hitelesítés esetén annak hitelesítési záradékkal ellátott másolatain folyik az aláírásgyűjtés.

A második módosítás

Az Nsztv. következő módosítását az egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIII. törvény (Mód.tv2) végezte el.

A törvény megalkotására a Kormány által kezdeményezett országos népszavazás (2016. október 2.) és az országgyűlési képviselők 2018. április 8-i általános választása után került sor.

A módosításnak voltak más jogszabály módosulásából eredő szükségszerű elemei, az országos népszavazási eljárásban az üres aláírásgyűjtő ív benyújtásának megszüntetéséhez kapcsolódó, 2016-ban elmaradt elemei, valamint a jogalkalmazás által felszínre hozott problémák kezelésére irányuló részei.

Mivel az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 2018. évi módosítása alapján megszűnt az adatvédelmi nyilvántartás, a jogalkotó az országos és a helyi népszavazás esetében is hatályon kívül helyezte a népszavazáshoz kapcsolódó adatkezelés bejelentésének kötelezettségét.

Az országos népszavazás esetében az aláírásgyűjtő íven feltüntetendő választópolgári adatok körét a jogalkotó az Európai Parlament tagjai választásának ajánlási szabályához igazította, így előírta, hogy az aláírást adó választópolgárnak az ívre az olvasható családi és utónevét, valamint személyi azonosítóját és – az anyja neve helyett – a lakcímét, a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárnak a személyazonosságát igazoló hatósági igazolványa számát és a születési idejét kell rávezetnie.

A helyi népszavazásra vonatkozó aláírásgyűjtési szabályok azonban nem változtak, így azokon az Nsztv. 44. § (2) bekezdése alapján a választópolgárnak továbbra is az olvasható családi és utónevét, személyi azonosítóját, valamint anyja nevét kell feltüntetnie.

A helyi népszavazás szempontjából rendkívül lényeges volt az Nsztv. 34. §-ának a Mód.tv2-vel beiktatott (3) bekezdése, amely egyértelművé tette, hogy a helyi népszavazás kezdeményezéséhez szükséges választópolgárok számát a központi névjegyzéknek az aláírásgyűjtő ív hitelesítési záradékkal való ellátásának napján érvényes adatai alapján kell megállapítani.⁴³ Szintén a jogalkalmazás alapján felszínre került problémát orvosoltak az Nsztv. 44. §-ának és 80. §-ának azon módosításai, amelyek világosan meghatározták, hogy kik jogosultak támogatni egy helyi népszavazási kezdeményezést, és kik jogosultak részt venni egy kitűzött helyi népszavazáson.⁴⁴

⁴³ Lásd bővebben GÁVA 2019: 33–74.

⁴⁴ Krss 2019.

A 2016-os országos népszavazás tapasztalatai indikálták az Nsztv. 66/A. §-ának beiktatását, amely kimondta, hogy az úgynevezett „felülről jövő” országos népszavazások esetében a kezdeményezőket (a köztársasági elnököt, illetve a Kormányt) az általa kezdeményezett népszavazás esetén a népszavazási eljárásban a szervezők számára biztosított jogok illetik meg. Vagyis a Kormány és a köztársasági elnök az általuk kezdeményezett népszavazás eljárásában nincsenek semlegességre kötelezve, azonos módon a választópolgári kezdeményezések szervezőivel, joguk van kampányolni. A helyi népszavazásra ez esetben sem gondolt a jogalkotó, annak szabályait ugyanis nem egészítette ki a 66/A. §-nak megfelelő rendelkezéssel. Noha értelemszerű, hogy a képviselő-testület egynegyede vagy a képviselő-testület bizottsága az általa kezdeményezett népszavazás eljárásában nem kívülálló, és ez jogértelmezéssel – ahogyan tette ezt az NVB⁴⁵ és a Kúria⁴⁶ is – levezethető, mégis, ha már az országos népszavazás esetében a jogalkotó célszerűnek tartotta mindezt kifejezetten kimondani, úgy azt a helyi népszavazás kapcsán is meg kellett volna tennie.

Az Nsztv. soron következő, 2020. január 1-jétől hatályba lépő módosításai, amelyek az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény hajtott végre, kizárólag az európai polgári kezdeményezéssel voltak összefüggésben, így azok jelen tanulmány szempontjából nem relevánsak.

A harmadik módosítás

2020. december 15-én fogadta el az Országgyűlés az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVII. törvényt (Mód.tv3). A jogszabály módosította az Nsztv.-t is, de ismét csak az országos népszavazásra vonatkozó szabályok tekintetében. Az Nsztv. módosításának háttérében az Alkotmánybíróság 22/2020. (VIII. 4.) AB határozata állt, amely megállapította, hogy az Nsztv. 19. § (3) bekezdésének második és harmadik mondata alaptörvény-ellenes, ezért azokat 2021. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Az AB hivatkozott határozatában megállapította, hogy

„az Nsztv. 19. § (3) bekezdése szerinti bírság intézménye az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog aránytalan korlátozását valósítja meg azáltal, hogy a szervezőt fenyegető, csak az átvett aláírásgyűjtő ívek száma alapján becsülhető mértékű és országos népszavazások esetében (rendeltetésszerű joggyakorlás, azaz a népszavazás megtartásához szükséges aláírások összegyűjtésének valódi szándéka esetén) szükségképpen tízmillió forintos nagyságrendű (és a kiszabást követő 15 napon belül megfizetendő) bírság az országos népszavazás szervezőjét még azokban az esetekben is kimentést nem

⁴⁵ 53/2016. NVB határozat; lásd még 61/2016. NVB határozat; 73/2016. NVB határozat.

⁴⁶ Knk.I.37.723/2016/3. számú végzés, lásd: [knk723.pdf](https://static.valasztas.hu/migration/2016/kvk723.pdf) (valasztas.hu); Kvk.IV.37.848/2016/3. számú végzés, lásd: <https://static.valasztas.hu/migration/2016/kvk848.pdf>; Kvk.I.37.887/2016/3. számú végzés, lásd: [kvk887.pdf](https://static.valasztas.hu/migration/2016/kvk887.pdf) (valasztas.hu).

engedő módon fenyegeti, ha igazolható, hogy az aláírásgyűjtő ívek leadásának elmaradása a népszavazásban közreműködő valamely személy magatartására, illetőleg a szervező magatartásától teljes mértékben független, elháríthatatlan külső körülményre (*vis maior*) vezethető vissza. Ilyen (aláírásgyűjtő ívenként nézve) látszólag alacsony, ám összességében irreálisan magas mértékű bírsággal való fenyegetettség nyilvánvalóan alkalmas arra, hogy a választópolgárokat elriassa attól, hogy gyakorolják az Alaptörvény által is elismert, az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdése szerinti népszavazáshoz való jogukat.⁴⁷

Az AB döntése nyomán a jogalkotó jelentősen megreformálta az országos népszavazási kezdeményezések esetében a bírság kiszabásának és visszafizetésének szabályait. Mivel a helyi népszavazás esetében továbbra is a szervező által másolt íveken folyik az aláírásgyűjtés, így annak szabályait sem az AB határozat, sem a Mód.tv3 nem érintette.

A Mód.tv3 azonban hozott még egy jelentős eljárásjogi változást, amely nincs összefüggésben az AB határozatával. Ez pedig az, hogy a jogalkotó a Nemzeti Választási Bizottság 11. § (1) bekezdésében rögzített, a hitelesítési eljárás lefolytatására vonatkozó határidejét 30 napról 60 napra növelte. A helyi és a területi népszavazási kezdeményezések hitelesítése tárgyában döntő HVB-k és TVB-k eljárásának időtartama azonban továbbra sem változott, az 30 nap maradt.

A negyedik módosítás

Az Nsztv.-t ezt követően az Országgyűlés által 2021. november 9-én elfogadott, az egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi CXVII. törvény (Mód.tv4) módosította újra. E jogszabály megalkotását az indokolta, hogy 2021-ben a Kormány összesen öt kérdésben kezdeményezett országos népszavazást, amelyből az Országgyűlés négy kérdésben rendelte el azok megtartását.⁴⁸ Mivel a Kormány által kezdeményezett népszavazás esetében nincs aláírásgyűjtés, az a politikai szándék fogalmazódott meg, hogy a jogalkotó teremtsen meg a négy elrendelt országos népszavazás és a 2022. évi általános országgyűlési képviselő-választás egy napon való megtartásának jogszabályi feltételeit.

⁴⁷ 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat.

⁴⁸ 1. népszavazási kérdés: „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek köznevelési intézményben a szülő hozzájárulása nélkül szexuális irányultságokat bemutató foglalkozást tartsanak?” Lásd: www.valasztas.hu/1-20210721; 2. népszavazási kérdés: „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára nemi átalakító kezeléseket népszerűsítsenek?” Lásd: www.valasztas.hu/2-20210721; 3. népszavazási kérdés: „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekek számára is elérhetőek legyenek nemátalakító kezelések?” Lásd: www.valasztas.hu/3-20210721; 4. népszavazási kérdés: „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek fejlődésüket befolyásoló szexuális médiatartalmakat korlátozás nélkül mutassanak be?” Lásd: www.valasztas.hu/4-20210721; 5. népszavazási kérdés: „Támogatja-e Ön, hogy kiskorú gyermekeknek a nem megváltoztatását bemutató médiatartalmakat jelenítsenek meg?” Lásd: www.valasztas.hu/5-20210721

A közös eljárás (országgyűlési képviselők választásával azonos napon tartott országos népszavazás) lebonyolítása gyakorlati és technikai feltételeinek jogszabályba iktatása mellett, a Mód.tv4 módosította az Nsztv. 16. § (2) bekezdését is, ez azonban nem hozható összefüggésbe a közös eljárással. A módosítás eredményeképp az Nsztv. 16. § (2) bekezdése egy új, g) ponttal bővült, amely alapján immáron az országos népszavazás esetében sem lehet aláírást gyűjteni a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásának hiányában közforgalom számára nyitva álló magánterületen. E szabályozásban semmi új keletű nincs, hiszen a Ve. 123. § (2) bekezdés g) pontja 2018. szeptember 1-je óta ugyanígy rendelkezik, vagyis a jogalkotó csak összhangba hozta a Ve. ajánlás-gyűjtési és az Nsztv. aláírásgyűjtési szabályait. A kodifikáció azonban most sem sikerült tökéletesen, mert a helyi népszavazás aláírásgyűjtési szabályainak korrekciója ebben az esetben is elmaradt. Így az az érdekes helyzet állt elő, hogy a választási eljárás minden típusában és az országos népszavazáson is tiltott lett a közforgalom számára nyitva álló magánterületen a tulajdonos engedélye nélküli ajánlás-, illetve az aláírásgyűjtés, míg a helyi népszavazás esetében – egészen 2023. május 26-ig–nem.⁴⁹

Az ötödik módosítás

A sorban következő módosítás a 2022. július 19-én elfogadott, az egyes választási tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2022. évi XXIII. törvény (Mód.tv5) által történt. Az eddig ismertetett módosítások közül a leginkább üdvözlendő, ennek megalkotása során ugyanis a jogalkotó az országos népszavazás mellett a helyi népszavazásra is tekintettel volt.

Jelen tanulmány szempontjából két módosítást kell kiemelni. Az Nsztv. 1. §-ának kiegészítését egy további bekezdéssel, amely alapján a jogalkotó egyértelművé tette, a választópolgárok a népszavazási aláírásgyűjtő íven szereplő adataikról is tájékoztatást kérhetnek, és e kérelmek megválaszolása esetén a választási irodákat választadási kötelezettség az ellenőrzött aláírásgyűjtő íveken szereplő adatok tekintetében terheli.

A másik releváns módosítást az Alkotmánybíróságnak két országos népszavazási kezdeményezés kapcsán meghozott határozata és az annak alapján kialakult helyzet indokolta.

Az Alkotmánybíróság a 10/2022. (VI. 2.) AB határozatában⁵⁰ megállapította, hogy a Kúria Knk.I.40.792/2021/10. számú végzése,⁵¹ amely az NVB népszavazási

⁴⁹ Nsztv. 45. § (2) bekezdés: „Nem gyűjthető aláírást

- a) az aláírást gyűjtő és az aláíró munkahelyén munkaidejében vagy munkaviszonyból, illetőleg munkavégzésre irányuló más jogviszonyból fakadó munkavégzési kötelezettsége teljesítése közben,
- b) a Magyar Honvédségnél és a központi államigazgatási szerveknél szolgálati viszonyban levő személytől a szolgálati helyén vagy szolgálati feladatának teljesítése közben,
- c) tömegközlekedési eszközön,
- d) állami, helyi és nemzetiségi önkormányzati szervek hivatali helyiségében,
- e) egészségügyi szolgáltató helyiségében,
- f) felsőoktatási és köznevelési intézményben.”

⁵⁰ 10/2022. (VI. 2.) AB határozat.

⁵¹ Knk.I.40.792/2021/10. számú végzés.

kezdeményezést hitelesítő 20/2021. számú határozatát⁵² hagyta helyben, alaptörvény-ellenes, és megsemmisítette. A 11/2022. (VI. 2.) AB határozat⁵³ a Kúria Knk.I.40.793/2021/9. számú végzése⁵⁴ tekintetében állapította meg az alaptörvény-ellenességet és szintén megsemmisítette azt. A Kúria hivatkozott döntése a Nemzeti Választási Bizottság 24/2021. számú határozatát⁵⁵ hagyta helyben, amelyben a Bizottság a 20/2021. számú határozatához hasonlóan, országos népszavazási kezdeményezést hitelesített.

Az alkotmánybíróági határozatok meghozatalának időpontjában a szervező nemcsak hogy összegyűjtötte az aláírásokat, de az NVI le is ellenőrizte azokat, az NVB pedig jogerős határozataiban⁵⁶ megállapította, hogy mindkét kezdeményezés esetében az érvényes támogató aláírások száma meghaladja a 200 ezret. Mivel azonban az Alkotmánybíróság még az Országgyűlés népszavazás elrendelése tárgyában való döntése előtt megsemmisítette a hitelesítést helybenhagyó kúriai végzéseket, és ennek nyomán a Kúria az NVB határozatait megváltoztató, a hitelesítést megtagadó döntéseket⁵⁷ hozott – annak ellenére, hogy mindkét kérdés esetében meghaladta a 200 ezret az érvényes aláírások száma –, az Országgyűlés nem döntött az országos népszavazás elrendeléséről.

Erre az esetre reagálva iktatta be a jogalkotó azt a szabályt az országos és a helyi népszavazási eljárásba is, amely alapján kizárólag az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő eredménytelen eltelte, vagy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányjogi panaszt visszautasító vagy elutasító döntésének közzétételét követően van lehetőség az aláírásgyűjtés megkezdésére.⁵⁸

Az, hogy a Nemzeti Választási Bizottság és a Kúria döntése után, a 200 ezer érvényes aláírás összegyűjtését követően derül ki egy országos népszavazási kezdeményezésről, hogy nem felel meg az Alaptörvény előírásainak, olyan példa nélküli eset, amely alapjaiban ingatja meg a szabályozásba és az intézményrendszerbe vetett közbizalmat. Ebből kifolyólag teljes mértékben értelemeszerű a jogalkotó reflexe, ugyanakkor ez újfent áttöri az alkotmányjogi panasz rendkívüli jogorvoslati jellegét és az Nsztv. 30. § (1) bekezdése és 57. § (3) bekezdése szerinti, a Kúria, illetve a törvényszék döntése elleni további jogorvoslati lehetőséget kizáró szabályt.

⁵² A Nemzeti Választási Bizottság az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés helyezze hatályon kívül a Fudan Hungary Egyetemért Alapítványról, a Fudan Hungary Egyetemért Alapítvány részére történő vagyonjuttatásról szóló 2021. évi LXXXI. törvényt?” népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette. 20/2021. NVB határozat.

⁵³ 11/2022. (VI. 2.) AB határozat.

⁵⁴ Knk.I.40.793/2021/9. számú végzés.

⁵⁵ A Nemzeti Választási Bizottság az „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap legyen?” népszavazásra javasolt kérdést hitelesítette, 24/2021. NVB határozat.

⁵⁶ 156/2022. NVB határozat; 157/2022. NVB határozat.

⁵⁷ Knk.I.39.469/2022/2. számú végzés; Knk.I.39.470/2022/2. számú végzés.

⁵⁸ Nsztv. 14. § (1) bekezdés c) pont és 43. § (1) bekezdése.

A hatodik módosítás

A sorrendben hatodik módosítását az Nsztv.-nek az Alaptörvény tizenegyedik módosítása indokolta, amelynek következtében a megyék elnevezése 2023. január 1-jével vármegyére változott. A módosítást a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló 2022. évi XXII. törvény (Mód.tv6) hajtotta végre.

A hetedik módosítás

A jelen tanulmányban vizsgált időszak utolsó Nsztv.-t érintő módosítását a jogalkotó a 2023. május 23-án elfogadott, a választási eljárási szabályoknak az elektronikus ügyintézésrel összefüggő módosításáról szóló 2023. évi XXIV. törvénnyel (Mód.tv7) iktatta be.

A megalkotott jogszabály alapvető célja – ahogyan azt a végső előterjesztői indokolás is tartalmazza –, hogy minél szélesebb körben biztosítsa az elektronikus ügyintézési lehetőségeket a választási eljárásban a választópolgárok számára. A többnyire a Ve. Általános részét érintő módosítások természetesen hatással vannak a helyi és az országos népszavazási eljárásra is, hiszen az elrendelt és kitűzött népszavazás esetén a választópolgárok névjegyzéki kérelemkezelésére az Nsztv. 1. § (1) bekezdése alapján ezeket a szabályokat kell alkalmazni.

A Mód.tv7-et azonban nem elsősorban az elektronikus ügyintézés miatt kell megemlíteni, hanem azért, mert a Ve. mellett az Nsztv.-t is módosította, úgy, hogy ezeket a változtatásokat nem az elektronikus ügyintézés szabályozása indikálta.

Nem tartalmi, hanem sokkal inkább technikai szempontból módosult az országos népszavazás esetén az ívigeny benyújtására és kiadására vonatkozó szabályozás. Ezen túl a jogalkotó kvázi korrigálta a korábbi módosítások hiányosságát is. Ahogyan az már említésre került, a Mód.tv4 azonosan a választási eljárás szabályaival, a közforgalom számára nyitva álló magánterületen az országos népszavazási aláírásgyűjtést a tulajdonos előzetes, írásbeli hozzájárulásához köthette, de ezt a feltételt a helyi népszavazási eljárásban nem írta elő. Ezt a mulasztást a jogalkotó a Mód.tv7-tel korrigálta.

A Mód.tv6 előírta, hogy választópolgári kezdeményezés esetén akár országos, akár helyi népszavazásról legyen szó, az aláírásgyűjtés csak azt követően kezdődhet el, hogy kiderül, nem nyújtottak be alkotmányjogi panaszt, vagy ha mégis, azt az Alkotmánybíróság vissza-, illetve elutasította. A szabályozás kapcsán ugyanakkor a jogalkotó nem gondolt a további kezdeményezőkre, azaz a Kormányra, a köztársasági elnökre, a képviselő-testület bizottságára, valamint a képviselők egynegyedére. Ezt a hiányosságot is a Mód.tv7-tel pótolta. Mindkét referendumfajtánál előírta, hogy a választási bizottság elnöke által az Országgyűlés elnöke/a polgármester részére adott, a kezdeményezés hitelesítéséről szóló tájékoztatás esetében, a bírósági

felülvizsgálatot követően meg kell várni az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő elteltét, alkotmányjogi panasz benyújtása esetén pedig az Alkotmánybíróságnak a vissza- vagy elutasító döntését.

A Mód.tv7-tel végrehajtott harmadik korrekcióval, azonosan az országos népszavazás szabályaival, most már az Nsztv. szövege is visszatükrözi azt a gyakorlatot, amely alapján az összegyűjtött aláírásokat ellenőrzésre a helyi népszavazás szervezője a helyi választási irodához és nem a bizottsághoz nyújtja be, illetve az ellenőrzés feladata is az irodáé, amely annak eredményéről tájékoztatja a helyi választási bizottságot.

A sorban utolsó jelentős módosítása a Mód.tv7-nek, hogy az országos népszavazási eljárásnak a szavazóköri névjegyzéki adatszolgáltatásra vonatkozó szabályait összhangba hozta a választási eljárás ugyanezen eljárási cselekményének szabályaival. A helyi népszavazási eljárásra vonatkozó kampányszabályok azonban továbbra sincsenek kidolgozva.

A Mód.tv7-tel úgy tűnik, egyelőre végére ért a jogalkotó az Nsztv. módosításának. Ahogyan az a bemutatás során is látszott, a módosításokkal a jogalkotó többnyire valamely aktuális célkitűzés megvalósítására törekedett, aminek már gyakorlatilag az első alkalommal áldozatul esett az egységes szemléletű népszavazási eljárás szabályozására való törekvés. Az is jól látszik, hogy az országos népszavazás sokkal több figyelmet kap a jogalkotótól, míg a helyi népszavazás kissé „mostohagyermekként” kezelve, valamely nagyobb anomália kapcsán kerül csak a fókuszba.

Bár az Alkotmánybíróság a 100/2007. (XII. 6.) határozatában az 1998. III. törvénnyel kapcsolatban fogalmazta meg a jogalkotó felé azt az elvárását, hogy a népszavazáshoz való jog érvényesülésének mind teljesebb és a jogállamiság (jogbiztonság) követelményének megfelelő biztosítása érdekében indokolt lenne a népszavazásra vonatkozó joganyag teljes körű felülvizsgálata,⁵⁹ ez az elgondolás ma is aktuálisnak látszik.

Ennek keretében a szabályozási logika következetességének szükséges lenne

- a helyi népszavazás párhuzamossági moratóriumi szabályait az országos népszavazás szabályozásához igazítani, ennek hiányában pedig egyértelművé tenni, hogy mikor jogerős a törvényszéknek a hitelesítés tárgyában hozott HVB döntést felülvizsgáló határozata;
- az aláírásgyűjtő ív benyújtásának és az annak másolataival való aláírásgyűjtés szabályainak kivezetése a helyi népszavazás szabályozásából, tekintettel arra, hogy idejétmúlt és teljesen felesleges adminisztratív előírás, ehelyett az országos népszavazáson és a választási eljárásban alkalmazott módszer Nsztv.-be iktatása;
- a helyi népszavazási eljárásra vonatkozó kampányszabályok megalkotása, és ennek körében, egyezően az országos népszavazási eljárás szabályaival, a kezdeményezők (képviselő-testület bizottsága és a képviselők egynegyede) jogosultságainak pontos definiálása;
- az aláíró választópolgári adatok egységes meghatározása.

⁵⁹ 100/2007. (XII. 6.) AB határozat.

Annál is inkább indokolt lenne nagyobb figyelmet fordítani a helyi népszavazás intézményére, mert jelen állás szerint „sikeresebb”, mint az országos szinten megvalósuló párja. Míg az Nsztv. hatálybalépése óta egyetlen kitűzött országos népszavazás sem volt érvényes, addig helyi szinten a helyi népszavazásra vonatkozó szabályok 2014. október 1-jei hatálybalépése óta 2015-ben 1,⁶⁰ 2018-ban 5,⁶¹ 2022-ben pedig szintén 1 érvényes és eredményes helyi népszavazást⁶² bonyolítottak le. Bár a 3155 településhez⁶³ viszonyítva a 7 érvényes és eredményes helyi népszavazás sem tűnik túl biztatónak, azt mégis megmutatja, hogy helyben sikerre lehet vinni egy alulról jövő kezdeményezést is, és a jogalkotói mellőzöttség ellenére van helye és szerepe a közvetlen demokrácia e formájának a választópolgárok mikroközösségében.

Irodalomjegyzék

- GÁVA Krisztián (2019): Történetek az Agoráról. Az új népszavazási törvény jogalkalmazási tapasztalatai. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről*. Budapest: Dialóg Campus, 33–74.
- KOMÁROMI László (2011): Az országos népszavazás szabályozásának egyes kérdései. *Pázmány Law Working Papers*, 35. 2011/35. Online: <https://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-35.pdf>
- KOMÁROMI László (2014): A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers* 2014/35. Online: http://real.mtak.hu/120189/1/2014_35_Komaromi.pdf
- KISS Mónika Dorota (2019): A helyi népszavazás törvényi szabályozását érintő legutóbbi módosítások. *Jegyző és Közigazgatás*, 21(2). Online: <https://jegyzo.hu/a-helyi-nepszavazas-torvenyi-szabalyozas-at-erinto-legutobbi-modositasok/>
- Kúria (2018): *Összefoglaló vélemény. A választási és népszavazási eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslat tárgyában létrejött joggyakorlat-elemző csoport*. Online: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/valasztasi_nepszavazasi_joggyak.pdf
- LÁSZLÓNÉ KOVÁCS Ilona (2008): A helyi népszavazás szabályozása, gyakorlati tapasztalatai. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 276–289.
- Nemzeti Választási Bizottság Elnöke [é.]: *Javaslatok az Nsztv. módosításához (kivonat)*. Online: www.valasztas.hu/documents/20182/305762/Az+NVB+szakmai_javaslatok_az_Nsztv._modositasahoz.pdf/09247f0b-a039-4368-92ea-829745663949?version=1.1&t=1510747983654
- SASVÁRI Róbert (2021): *Az országos népszavazás szabályozása és gyakorlata a jogalkalmazó szeméivel*. PhD-disszertáció. Budapest: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Online: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/24883/sasvari-rob-ert-phd-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶⁰ Lásd: www.valasztas.hu/1813

⁶¹ Lásd: www.valasztas.hu/4186

⁶² Lásd: www.valasztas.hu/2022_helyi_nepszavazasok

⁶³ Lásd: www.ksh.hu/docs/teruletiasz/telepulesek.pdf

Jogi források

- 2/1993. (I. 22.) AB határozat. Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument>
- 52/1997. (X. 14.) AB határozat. Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/11AB77EF52CEDCA1C1257ADA00529BEA?OpenDocument>
- 25/1999. (VIII. 7.) AB határozat. Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/28775A96A8C12111C1257ADA00526F92?OpenDocument>
- 100/2007. (XII. 6.) AB határozat. Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/EF68958AD3E40ACBC1258382003F5C62?OpenDocument>
- 22/2020. (VIII. 4.) AB határozat. Online: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1C431CC9DF42FAA9C125820A004EB1D3?OpenDocument>
- 10/2022. (VI. 2.) AB határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-10-30-75>
- 11/2022. (VI. 2.) AB határozat. Online: <https://njt.hu/jogszabaly/2022-11-30-75>
- 27/2015. Nsz. határozat. Online: www.valasztas.hu/documents/20182/1954068/27_2015.pdf/456924c4-bae6-42a8-a3c0-94b6878bafb0?t=1552543654283
- 28/2015. Nsz. határozat. Online: www.valasztas.hu/documents/20182/1954068/28_2015.pdf/e4f589a6-eedd-4a98-ab3a-ae934b9d9022?t=1552543654435
- 31/2015. Nsz. határozat. Online: www.valasztas.hu/documents/20182/1954068/31_2015.pdf/5c712e57-ea1c-484a-8d12-e942a6ae9c58?t=1552543654972
- 123/2015. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/123-2015-nvb-hatarozat-lukacs-zoltan-geza-maganszemely-által-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban
- 124/2015. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/124-2015-nvb-hatarozat-wodicska-zoltan-maganszemely-által-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban
- 137/2015. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/137-2015-nvb-hatarozat-simonne-gercsenyi-gabriella-maganszemely-által-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban
- 138/2015. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/138-2015-nvb-hatarozat-dr-harangozo-tamas-attila-maganszemely-által-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban
- 24/2021. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/24-2021-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-által-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban
- 156/2022. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/156-2022-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-által-szervezett-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-alairasai-ellenorzesere-eredmen
- 157/2022. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/157-2022-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-által-szervezett-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-alairasai-ellenorzesere-eredmen
- 53/2016. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/53-2016-nvb-hatarozat-dr-n-a-maganszemely-által-benyujtott-kifogas-targyaban
- 61/2016. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/61-2016-nvb-hatarozat-dr-n-a-maganszemely-által-benyujtott-kifogas-targyaban

- 73/2016. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/73-2016-nvb-hatarozat-h-f-maganszemely-altal-benyujtott-kifogas-targyaban
- 20/2021. NVB határozat. Online: www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/20-2021-nvb-hatarozat-a-karacsony-gergely-szilveszter-maganszemely-altal-benyujtott-oroszagos-nepszavazasi-kezdemenyezes-targyaban
- Knk.IV.38.081/2015/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3808120152-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.38.083/2015/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3808320152-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.37.718/2015/3. számú végzés. Indokolás. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3771820153-szamu-hatarozat>
- Knk.IV.37.258/2016/6. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725820166-szamu-hatarozat>
- Kvk.III.37.223/2016/2. számú végzés. Online: <https://static.valasztas.hu/migration/2016/kvk37-223.pdf>
- Knk.I.39.469/2022/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki3946920222-szamu-hatarozat>
- Knk.I.39.470/2022/2. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki3947020222-szamu-hatarozat>
- Knk.I.40.792/2021/10. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki40792202110-szamu-hatarozat>
- Knk.I.40.793/2021/9. számú végzés. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/nepszavugy/knki4079320219-szamu-hatarozat>
- A Nemzeti Választási Iroda iratkezelési szabályzatáról szóló 1/2016. (I. 29.) NVI utasítás 19. melléklete [közölnyállapot (2016.I.29.)]. Online: [https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A16U0001.NVI&targetdate=fffff4&printTitle=1/2016.+\(I.+29.\)+NVI+utas%C3%ADt%C3%A1s&referer=http%3A//net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000001.TXT](https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A16U0001.NVI&targetdate=fffff4&printTitle=1/2016.+(I.+29.)+NVI+utas%C3%ADt%C3%A1s&referer=http%3A//net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi%3Fdocid%3D00000001.TXT)
- T/3479. számú törvényjavaslat a népszavazás kezdeményezéséről. Előadó: dr. Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter, Budapest, 2011. június. Online: www.parlament.hu/irom39/03479/03479.pdf
- T/9894. számú törvényjavaslat a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló T/9894. számú törvényjavaslat. Előadó: dr. Trócsányi László igazságügyi miniszter, Budapest, 2016. Online: www.parlament.hu/web/guest/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=5w1A6BYd&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fo gy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D9894
- T/9894. számú törvényjavaslat Indokolása. Online: www.parlament.hu/irom40/09894/09894.pdf
- Végső előterjesztői indokolás a választási eljárási szabályoknak az elektronikus ügyintézésrel összefüggő módosításáról szóló 2023. évi XXIV. törvényhez. Indokolások Tára 62. szám, 2023. május 26. péntek, 574. o.

Az elektronikus választás lehetőségei és kihívásai, különös tekintettel az e-szavazásra¹

KURUNCZI GÁBOR,² SZEMÁN GYÖRGY ACSÁD³

Ha a választás napját követően megkérdezzük egy választópolgárt, hogy volt-e szavazni, gyakran azt a választ kapjuk, hogy „nem, mivel sok időt vesz igénybe” vagy „voltam, viszont két órát álltam sorba mindössze három percért”. Az imént említett gyakori példákön kívül számos más eshetőséget figyelembe véve a választással kapcsolatban arra a következtetésre jutottunk, hogy a technológia eszközével könnyebbé és gyorsabbá lehetne tenni a választási folyamatot. Ennek hatására egyre inkább előtérbe kerül az elektronikus úton történő voksolás, illetve tágabb értelemben a teljes választási eljárás elektronizálásának az igénye. Ahhoz, hogy egy választás (különösen, ha az elektronikusan történik) gördülékenyen lebonyolítható legyen, megfelelő szavazórendszer szükséges. Tanulmányunkban a fentiek alapján a választási rendszert vizsgáljuk abból a szempontból, hogy a jelenlegi magyar választási eljárásban mely ügymenetek folyhatnak elektronikusan, illetve milyen változtatások lennének még bevezethetők.

Kulcsszavak: választási rendszer, választási eljárás, e-szavazás, szavazási módok

The Opportunities and Challenges of Electronic Elections, with a Special Focus on E-Voting

Whether you ask a voter after election day if they have been to the polls, they will often say “no, it takes a long time” or “I have, but I queued for two hours for only three minutes”. In addition to the common examples just mentioned, considering a number of other eventualities related to voting, we conclude that technology could be used to make the voting process easier and faster. As a result, the need of electronically vote and, more broadly, the electronically electoral process as a whole, is becoming more and more prominent. For an

¹ A cikket támogatta a Nemzeti Közszeológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Választás és Képviselet Kutatóműhelye.

² Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog és Államtudományi Kar; egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszeológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, e-mail: kurunczi.gabor@jak.ppke.hu

³ Egyetemi hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: acsadszeman@gmail.com

election (especially when conducted electronically) to run smoothly, an appropriate voting system is necessary. In our study, we will examine the electoral system from the point of view of the above, which processes in the current Hungarian electoral procedure can be conducted electronically and which changes could be introduced.

Keywords: electoral system, election procedure, e-voting, voting methods

Bevezetés

A választójog a mai modern demokratikus jogállam egyik nélkülözhetetlen eleme, amely nélkül szinte elképzelhetetlen lenne, hogy a nép a hatalomgyakorlásba való beleszólási jogát szabályozott környezetben, megfelelő módon gyakorolhassa. A technikai fejlődés előrehaladtával és a digitalizáció egyre szélesebb körű elterjedésével az elektronikus módszer a szavazásban is utat tör magának, azonban vannak falak, illetve akadályok, amelyek áttörésére nem biztos, hogy készen áll a világ.

Ehhez a kérdéskörhöz tartozik annak elemzése is, hogy a választópolgárok hogyan tudják szavazatukat leadni. Ennek több módja is lehetséges (elsősorban a személyes voksolás, de ide sorolható a levélben voksolás is),⁴ az utóbbi időben azonban (a technikai fejlődés és a digitalizáció okán) egyre inkább előtérbe került az elektronikus úton való voksolás, illetve tágabb értelemben a teljes választási eljárás elektronizálásának igénye. A téma aktualitását több, a közelmúltban lezajlott választás és annak eseményei is igazolják. Így például a brazil választás, ahol Jair Bolsonaro elnök évek óta lobbizik az országban 20 éve gördülékenyen működő elektronikus választási rendszer ellen, amit Donald Trump volt amerikai elnökhöz hasonlóan a választás hitelességének megkérdőjelezésére használ, ez pedig a választás után súlyos zavargásokhoz vezetett.⁵

A Covid-19-járvány egyik „pozitív” fejleménye egyértelműen a választással kapcsolatos: a választási szervek ugyanis egyre több országban nyitnak az online tér felé, ahogy ezt Magyarország is megtette, és részletes szabályokat fektetett le a Nemzeti Választási Bizottság online ülésének lehetőségéről.⁶ Véleményünk szerint ez az irány meghatározóvá fog válni számos európai uniós országban a következő években, és ennek hatására nem tartjuk lehetetlennek, hogy a választási folyamatot (beleértve a szavazást) digitalizálják, csakúgy mint például Észtországban.

Amennyiben a választási rendszer eleget tesz az átláthatóság kritériumának, és ezáltal a választói bizalom is növelhető, a választások lebonyolítása és a szavazatok számlálása jelentősen könnyebb lenne, emellett sokkal magasabb részvételi arányt lehetne elérni. Mindezek alapján joggal tehető fel a kérdés: vajon megvalósulhat-e

⁴ Lásd bővebben KURUNCZI 2020: 96–106.

⁵ KOVÁCS 2022.

⁶ KURUNCZI–TÉGLÁSI 2022: 35–45.

az online térben szavazás hazánkban? Erre a kérdésre a válasz még rendkívül nyitott, tanulmányunkban azonban mégis ezt keressük.

Az elektronikus választás és lehetőségei

A választási eljárás feltérképezéséhez nem elegendő teljesen a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) ismerete, hanem azt is fontos megérteni, hogy milyen elvek és irányok szellemében született meg a választási eljárás magyarországi szabályozása. Legalapvetőbb kiindulópont a demokratikus legitimitáció, amelynek dichotómiája abból ered, hogy a közhatalmi jogosítványokkal csakis azon szerv rendelkezhet, amelynek működése és létezése visszavezethető a választópolgároktól kapott felhatalmazásra, másrésztől azonban magának a közhatalomnak is rendelkeznie kell vele.⁷

A rendszer akkor működik megfelelően, ha a választásokon minél többen részt vesznek, és ez a részvétel a társadalmi rétegek különféle arányának megfelelő. Erre azért van szükség, mert ha egy demokráciában a nép nagyobb számban képviselteti magát a döntéshozó szerv megválasztásában, jobban bízhat abban, hogy az érdekeit megfelelő módon fogják képviselni.⁸ Ez a képviselői alkotmányos képviselő, amely biztosítja, hogy a nép a hatalmát ne személyesen, hanem közvetett módon, képviselői szervek útján gyakorolja.⁹

Az elektronikus választási eljárás feltételei és egy lehetséges formája

Ahhoz, hogy egy államban megvalósuljon a választási eljárásnak vagy egyes részeinek az elektronizálása, hatalmas technikai szinkronizációra van szükség abból a szempontból, hogy a megvalósítandó elektronikus lépés összhangban legyen az adott ország alkotmányával. Ennek az alapja az e-szavazás tárgykörében közvetlen tapasztalattal vagy szaktudással rendelkező kutatóegység létrehozása, amely felhatalmazást kap az eddig már kihirdetett és alkalmazott szabványok felülvizsgálatára, valamint új ajánlások elkészítésére a folyamatosan fejlődő technológiák és a választások terén bekövetkezett új fejlemények fényében.

E tekintetben fontos kiemelni, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága egy ad hoc szakértői bizottság létrehozása mellett döntött, amelynek feladata, hogy az e-szavazás jogi, működési és technikai szempontjait figyelembe véve ajánlásokat fogalmazzon meg, amelyek a választási technológia legkritikusabb részével, magával az e-szavazással foglalkoznak, továbbá a szavazatok leadásához és megszámlálásához elektronikus eszközök használatát vizsgálják és szabályozzák. Álláspontunk szerint azonban az eddigi létező e-választási rendszerek közül a legkiemelkedőbb áttörést a szakértői bizottság ajánlásai érték el, amelyeket Magyarország is könnyedén imp-

⁷ GÁRDOS-OROSZ-HALÁSZ 2019: 277.

⁸ HALLÓK 2015: 11.

⁹ PETRÉTEI-TILK 2014.

lémentálhat, amennyiben sikerül megfelelő kompromisszumok árán összeegyeztetni a rendszert a magyar eljárási törvényekkel.

A következőkben a CM/Rec(2017)5 és a Rec(2004)11 ajánlásokat alapul véve keressük megoldásokat a választási eljárás egyes részeinek elektronikus kivitelezhetőségére.

Elsőként fontos hangsúlyozni, hogy a választási folyamathoz kapcsolódó működési szabványok közül az értesítésnek kiemelt szerepe van, ugyanis az elektronikus szavazás időtartama nem kezdődhet a választásról vagy a népszavazásról szóló értesítés előtt. Különösen igaz ez a távoli e-szavazás esetében, ahol az időszakot jóval a szavazás megkezdése előtt meg kell határozni és a nyilvánosság elé tární. A választópolgárt a szavazás megkezdése előtt egyértelmű és egyszerű nyelvezeten kell tájékoztatni az elektronikus szavazás megszervezésének módjáról, menetrendjéről, a szavazórendszer megfelelő használatáról és működéséről, valamint azokról a lépésekről, amelyeket a választópolgárnak a részvétel érdekében meg kell tennie. A szavazórendszer összetevőit pedig ellenőrzési és hitelesítési célból nyilvánosságra kell hozni.¹⁰

Emellett annak is jelentősége van, hogy a választói névjegyzéket rendszeresen frissíteni kell. Ehhez kapcsolódóan a választópolgárnak képesnek kell lennie arra, hogy legalább a névjegyzékben róla tárolt adatokat ellenőrizhesse és helyesbítést kérjen. Abban az esetben pedig, ha a választói regisztráció időtartama és a szavazási időszak között átfedés van, gondoskodni kell a megfelelő választói hitelesítésről.¹¹

A vizsgált ajánlás szerint megfontolandó az online jelöltállítás bevezetésének lehetősége. Ebben az elektronikusan előállított és hozzáférhetővé tett jelöltlistát más módon is nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni. Ehhez kapcsolódóan azonban a választói névjegyzék és a jelöltlisták hitelességét, elérhetőségét és sértetlenségét meg kell őrizni. Magánál a szavazásnál különösen fontos – amennyiben a szavazóhelyiségek nyitvatartása mellett zajlik az elektronikus távszavazás –, hogy a rendszert úgy alakítsák ki, hogy megakadályozza egy választópolgár többszöri szavazását. Az elektronikus távszavazás ugyanis bármely szavazóhelyiség nyitásánál korábban is megkezdődhet és befejeződhet. Fontos, hogy az elektronikus távszavazás nem folytatható a szavazóhelyiségekben meghatározott szavazási időszak lejárta után. Minden e-szavazási csatorna esetében támogatási és útmutatási rendszert kell létrehozni a szavazási eljárásokkal kapcsolatban, amelyek a választópolgár rendelkezésére állnak. Távoli e-szavazás esetén az ilyen megállapodásokat más, széles körben hozzáférhető kommunikációs csatornán keresztül is elérhetővé kell tenni. További fontos szempont, hogy az elektronikus szavazórendszernek kerülnie kell a választópolgár választását befolyásoló egyéb üzenetek megjelenítését. Távoli elektronikus szavazórendszerrel való szavazás előtt a választópolgárok figyelmét kifejezetten fel kell hívni arra, hogy az e-választás által elektronikus úton előterjesztett döntésük valódi választás. Tesztek esetén pedig a résztvevők figyelmét kifejezetten fel kell hívni arra a tényre, hogy nem vesznek részt valódi választáson, és – ha a tesztek a választások időpontjában

¹⁰ CM/Rec(2017)5 33. pont.

¹¹ CM/Rec(2017)5 42. pont.

folytatják – egyidejűleg fel kell hívni figyelmüket a szavazás leadására is az erre a célra rendelkezésre álló csatornákon keresztül.

Lényeges garanciális szempont az ajánlás szerint, hogy a választó által a szavazáshoz használt vizuális, hangalapú vagy tapintható kijelzőről a szavazat annak leadása után azonnal eltűnik. Ha a szavazóhelyiségben a választópolgár rendelkezésére bocsátják az elektronikus szavazás papíralapú igazolását, azt másnak nem mutathatja meg, és az igazolást a szavazóhelyiségen kívülre nem viheti.¹²

A szavazat elektronikus, nem papíralapú leadásának egy, már bevált formája a brazil speciális választási használatra szánt mikroszámítógép, amely kicsi, könnyű, energiafüggetlen és biztonsági jellemzőkkel is rendelkezik. Két terminál alkotja az elektronikus szavazóurnát: a szavazóhelyiség, ahol a választó azonosítja magát és szavazásra jogosult, valamint a választói terminál, ahol a szavazatot számszerűen regisztrálják. Ha a szavazás során bármilyen probléma adódik az elektronikus urnával, annak elhárítására készenléti eljárásokat alkalmaznak. Az urnaelőkészítési szakaszban, a rako-dási és lezárási tárgyaláson néhányan erre készülnek, ezek a készenléti urnák. Ezeket az urnákat a szavazás során meghibásodott urnák pótlására használják. Cserekor a *flash kártya* és a *szavazólemez* a hibás urnából ebbe az urnába kerül, így a már regisztrált szavazatok átkerülnek a lezárt és szekcióurnává váló vészurnába. Ha azonban működési hiba lép fel, lezár a szavazás. A biztonság kérdése ebben az esetben releváns. A különböző típusú és célú biztonsági eszközökön keresztül különböző korlátok jönnek létre, amelyek együttesen nem teszik lehetővé a rendszer megsértését, ugyanakkor a rendszer elleni támadások dominóeffektust okoznak, és az elektronikus szavazógép összeomlik, lehetetlenné téve az érvényes eredmények generálását.¹³

A szavazat elektronikus leadásának van egy másik lehetősége, amelyet egy kanadai önkormányzati választáson is alkalmaztak. Ez az úgynevezett *Intelivote* rendszer, egy szolgáltató cég találmánya, amely e-demokrácia-megoldásokat kínál a kormányoknak, politikai pártoknak, szakszervezeteknek, egyesületeknek olyan események lebonyolítására, amelyek a tagok biztonságos részvételét igénylik. Ennek a kimondottan innovatív rendszernek a legfontosabb tulajdonságai abból adódnak, hogy rendkívül biztonságos és megbízható megoldást kínál, ami biztosítja a szavazók anonimitását és a szavazás titkosságát.¹⁴

A választási eljárás menetét tanulmányozva érdemes megvizsgálni a Rec(2004)11 Európa Tanács Miniszterbizottság ajánlását is. Eszerint az eredmény megállapítása a következő fontos állomás. Az elektronikus szavazórendszer csak az elektronikus urna lezárását követően teszi lehetővé bármely szavazási lehetőségre leadott szavazatok számának nyilvánosságra hozatalát. Az e-szavazó rendszernek meg kell akadályoznia a szándékosan kiválasztott alegységeken belül leadott szavazatokra vonatkozó mindazon információk feldolgozását, amelyek feltárhatják az egyes

¹² Brazíliában 2019 augusztusában fogadták el a 135/2019. számú alkotmánymódosítási javaslatot, amely ehhez hasonló szabályozást vezetett be.

¹³ Lásd: <https://international.tse.jus.br/en/electronic-ballot-box/security>

¹⁴ Lásd: www.intelivote.com/overview

választópolgárok választásait. A szavazatok összeszámlálásához szükséges dekódolást a szavazási időszak lezárását követően a lehető leghamarabb el kell végezni. Az illetékes választási hatóság képviselői részt vehetnek a szavazatszámolásban, és minden megfigyelő megfigyelheti azt. Az elektronikus szavazatok számlálási folyamatáról nyilvántartást kell vezetni, amely tartalmazza a számlálás kezdetére és végére, valamint az abban részt vevő személyekre vonatkozó információkat. A szavazatok sértetlenségét érintő szabálytalanság esetén az érintett szavazatokat ekként kell rögzíteni.¹⁵

Az elektronikus választási rendszerekkel szemben támasztott további fontos követelmény, hogy azoknak auditálhatónak kell lenniük. A brazil urnák például több auditeszközzel is rendelkeznek,¹⁶ amelyek képesek igazolni, hogy a berendezés megfelelően funkcionál, hiteles és korábban auditált szoftverrel működik, valamint a működéséről és a leadott szavazatokról korrekt és auditálható nyilvántartást vezet.

Végül meg kell említenünk a megbízhatóság és a biztonság kritériumait is, amelyek tekintetében átfogó megoldásra van szükség, amelynek szuperálásáért a választást lebonyolító szerv tartozik felelősséggel. Ennek feladatkörébe kell hogy tartozzon az elektronikus szavazórendszer valódi és megfelelő működéséről való meggyőződés, az összes releváns szoftver frissített verzióinak és javításainak rendszeres telepítése, a szavazatok titkosítása és megőrzése, valamint a választói névjegyzék és jelöltlisták hitelességének megőrzése, továbbá az adatvédelemre vonatkozó rendelkezések tiszteletben tartása.

Az észt i-szavazás

A kérdés vizsgálata során elengedhetetlen áttekinteni Észtország példáját, ahol már régóta működik az e-szavazás intézménye.

Észtországban számos célkitűzés ösztönözte az internetes szavazás bevezetését: az egyik a közszféra hatékonyságának növelése volt a digitális információs és kommunikációs technológiák felhasználásával, a másik pedig a felhasználóbarátság és a hatékonyság elérése. Ez utóbbi szorosan összefügg azzal a ténnyel, hogy a választásokat vonzóbbá kellett tenni a fiatalok számára, és javítaniuk kellett a fogyatékkal élők és a külföldön élő észtek hozzáférését.¹⁷ Azonban az i-szavazás is nyilvánvalóan szigorú szabályokhoz kötött. Az elektronikus szavazás a választási hét hétfőjén kezdődik és szombat este ér véget. A szavazói alkalmazást az online szavazás megkezdése előtt teszik közzé a választási weboldalon. A folyamat véghezviteléhez internet-hozzáféréssel rendelkező számítógépre és egy leolvasható személyi igazolványra van szükség. A folyamat a következőképpen alakul:

- a választópolgár a személyi igazolványával azonosítja magát (az igazolványt a kártyaolvasóba teszi);
- megnyitja az i-szavazás oldalát (www.valimised.ee);

¹⁵ Rec(2004)11 53–58.

¹⁶ Lásd: <https://international.tse.jus.br/en/electronic-ballot-box/auditability>

¹⁷ GOOS–KORTHAGEN 2020: 273–291.

- letölti és futtatja a szavazói jelentkezést;
- azonosítja magát a PIN1 kód megadásával;
- megvizsgálja a jelöltlistát és meghozza a döntését, hogy kire teszi a voksát;
- a PIN2 kód segítségével megerősíti a választását;
- visszajelzést kap arról, hogy elfogadták a szavazást.

A választás elvei körébe tartozik Észtorszámban, hogy szükség esetén a választási héten, szombat estig megváltoztathatja a szavazatát, akár online is, azonban ha a választópolgár online és papíralapúan is leadott egy szavazatot, akkor az utóbbit fogják figyelembe venni.

A személyazonosító igazolványon alapuló e-szolgáltatásokat az észti állampolgárok szinte mindennap használják. Ezáltal megnyílik a lehetőség egy modern digitális államban a gördülékeny e-szavazás lehetőségére. A szavazási rendszer minden alkalommal alaposan frissül a legújabb ismereteket és technológiai megoldásokat szem előtt tartva, ezáltal a választópolgár bízhat abban, hogy a szavazata eléri a kiválasztott jelöltet.¹⁸ Garanciát jelent az adatvédelem tekintetében az is, hogy a szavazatszámolás előtt az Elektronikus Szavazás Választási Bizottsága elkülöníti a szavazók személyes adatait az elektronikus szavazatoktól, és az Nemzeti Választási Bizottság nyitja fel az elektronikus szavazatokat szavazatnyitó kóddal.¹⁹

Az e-szavazás kérdéséről

Az előző pontban tárgyalt észti modell számos ország gyakorlatát befolyásolta. Amennyiben létezik ugyanis egy európai demokratikus állam, amelyben működik az alapjoggyakorlás az online térben, akkor valószínűleg másutt is megvalósulhat. Az e-szavazás alapjogi megítélése és hazánkban való bevezetésének a lehetősége mellett tárgyaljuk az e-szavazás előnyeit, hátrányait és nehézségeit is.

Az e-szavazás meghatározása

A választásokhoz kapcsolódó, újonnan megjelenő mérőszám az elektronikus szavazás, amely a szavazatok leadását és megszámlálását magában foglaló elektronikus módszereken alapul. A fogalma a legáltalánosabban a következőképpen határozható meg: ha a szavazási folyamatokban infokommunikációs technológiákat (rendszereket, eszközöket, hálózatokat) használunk, *e-szavazásról* beszélünk.²⁰ A technicizálódnak köszönhetően azt figyelhetjük meg, hogy egyre több országban alkalmazzák az elektronikus rendszereket, illetve eszközöket. Ezt a tényt jól tükrözi az Európa Tanács 11/2004-es ajánlása *az elektronikus szavazási jogi, működési és technikai szabályairól* is.

¹⁸ Lásd: www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/

¹⁹ HALLÓK 2018: 138.

²⁰ CSERNY–NEMESLAKI 2015: 238.

Az elektronikus szavazás a választási alapelvek tükrében

Az elektronikus szavazás számos tekintetben eltér a többi szavazási módtól, így az alkalmazására és az ehhez kapcsolódó szabályozására alaposan fel kell készülni. Bevezetésének vizsgálatakor szem előtt kell tartani azt a tényt, hogy a szavazás folyamatában az informatika is megjelenik, azonban a *demokratikus választási elveknek*, eljárási szabályoknak érvényesülniük kell, csakúgy mint a hagyományosabb módszereknek.

Először is alapvető alkotmányos választójogi követelményként említhető meg, hogy a szavazónak tisztában kell lennie azzal, hogy használhatja ezt a módot. Semmiféle megkülönböztetést sem lehet tenni aközött, hogy mely választópolgárok élhetnek ezzel a lehetőséggel, tehát például ugyanazt a lehetőséget kell biztosítani a fogyatékkal élők számára is. Ebből kifolyólag a távoli elektronikus szavazás könnyebbséget is jelenthet azon személyeknek, akik mozgáskorlátozottságuk miatt nehezen képesek alkalmazkodni a hagyományos szavazási módokhoz, valamint ezáltal külső segítség igénybevétele nélkül is le tudnák adni a szavazataikat. Ha pedig nem biztosítható mindenki számára, akkor alternatív megoldásként kell kezelni a többi szavazási móddal egyetemben, választhatóan.²¹

Az *egyenlőség* kérdéskörét vizsgálva a legfontosabb, hogy egy szavazó csak egy érvényes szavazatot adhasson le. Ennek a biztosításához megfelelő és csakis az adminisztrátor számára elérhető adatbázis-kezelő program szükséges, hogy véletlenül se lehessen a választási csalás eszközához folyamodni.

A választás *szabadságának* a kritériuma jelen esetben akkor jelenik meg a legradikálisabban, amikor a választópolgár szavazáskor kinyilvánítja a választási akaratát mindenféle külső befolyástól, illetve kényszertől mentesen. Ez szorosan összefügg a titkosság intézményével, mivel a külső befolyástól mentesség jól belegondolva úgy érhető el a legbiztosabban, ha más nem tud a döntésről. Így megállapítható, hogy a szavazás titkossága a választási szabadság *conditio sine qua nonjának* tekinthető.²²

Eljárási biztosítékként kell tárgyalni az *átláthatóságot*, az *igazolhatóságot*, az *el-számoltathatóságot*, valamint a *megbízhatóságot* és a *biztonságot*. *Átláthatóság* kapcsán a tagállamoknak mindent el kell követniük annak érdekében, hogy a szavazók megismerhessék a rendszert, bízzanak az e-szavazásban. Az *igazolhatóság* és az *el-számoltathatóság* körében a választási hatóságoknak létre kell hozniuk egy független testületet, amely megerősíti, hogy a rendszer hibátlanul működik. A *megbízhatóság* és a *biztonság* követelményeit is az államnak kell biztosítania, mégpedig oly módon, hogy a csalás vagy a rendszerbe való jogtalan beavatkozás lehetőségét ki lehessen küszöbölni.

²¹ HALLÓK 2015: 312.

²² LONCKE–DUMORTIER 2004: 62.

Az e-szavazás előnyei, hátrányai és nehézségei

Ha egy ország a választópolgárai számára lehetővé teszi, hogy interneten keresztül szavazhassanak, az nemcsak azzal az előnnyel jár, hogy a választó bárholnan leadhatja a szavazatát, ahol van internetes hozzáférés, hanem határozottan hozzáférhetőbbé és egyszerűbbé teszi a voksolást szinte az összes választói csoport számára, legyen az külföldön tartózkodó, vagy olyan személy, aki a hagyományos voksolás lehetőségétől eszne fogyatékosága, mozgásban való korlátozottsága, kora vagy betegsége miatt.

Nem hanyagolhatók el az anyagi szempontok sem, hiszen az elektronikus szavazás által csökkenthető a választás lebonyolításának költségei, és az eljárás papírmentesen történhet.²³ Előnyként említhető meg továbbá, hogy a választópolgárnak ki sem kell mozdulnia az otthonából, valamint az otthonról szavazó választópolgár időt és költséget is megtakarít azzal, hogy nem kell sorban állnia és a szavazás leadására kijelölt urnához befáradnia. Az online szavazás a részvételi arány növelése mellett előmozdítja nemcsak az internet, de még a modern információs technológiai eszközök használatát is, rábírva ezzel a szavazásra jogosult, passzívabbnak bizonyuló fiatal állampolgárokat alapjoguk gyakorlására. Az e-szavazást tesztelő kormányok úgy vélik, hogy éppen az IT-eszközök alkalmazása révén érhetik el azt, hogy a választásokon való részvétel, illetve a politika iránti érdeklődés szempontjából rendszerint passzívabbnak bizonyuló fiatalokat is rábírják a szavazásra.²⁴

A demokrácia mint a választási lehetőség forrása lehetőséget kínál a választópolgárok számára, hogy ne kizárólag a jelöltek, pártok közül válasszanak, hanem azt is megválaszthassák, hogy a szavazatukat hagyományos, papíralapú módszerekkel vagy elektronikus úton adják le. Végül előnyként hozható fel, hogy e-szavazás esetén elvileg nem fordulhat elő az, hogy a szavazat valamilyen okból kifolyólag érvénytelen lesz, hiszen egyértelmű és elvéthetetlen lehetőséget kínál a választópolgároknak, továbbá kiküszöböli mindazokat az emberi hibákat is, amelyek a papíralapú szavazás adminisztrációja során keletkezhetnek. Az imént említett gondolatmenet az írástudatlanság és a nehezen olvasható kézírás problémakörét oldaná meg pár egyszerű gombnak a lenyomásával.

Az elektronikus szavazással foglalkozó tanulmányokat vizsgálva az ellenérvek szempontjából kétféle kategóriát lehet megállapítani: a *biztonságtechnológiai* problémákkal foglalatосkodó csoportot, valamint a *társadalmi-választói* problémákkal kapcsolatos csoportot.²⁵

Az utóbb említett ellenérvek csoportját a választópolgárok bizalmatlanságával érdemes kezdeni. Gyakran hangoztatott ellenvetés az online szavazási procedúrával szemben, hogy nem lehet teljes mértékben felügyelni, belelátni az ügymenet egészébe, ugyanis nincs garancia arra, hogy a végeredmény a leadott szavazatokból adódik össze, nem pedig valamilyen külső beavatkozás, csalás alapján. Ebből adódóan

²³ KELEMEN et al. 2022: 98.

²⁴ BOROVITZ 2004: 53–57.

²⁵ G. KARÁCSONY 2013.

bevezetését vagy átmeneti időre, egyfajta alternatívaként célszerű igénybe vehetővé tenni a választópolgárok számára, vagy a hagyományos szavazási módok mellett párhuzamosan kell rá lehetőséget biztosítani.

Mivel az egész rendszer alapja az online internetes tér, mindez anyagi szempontból nehézséget jelenthet azon társadalmi csoportok számára, akiknek nincs megfelelő digitális eszközük vagy internetes hozzáférésük. Az e-szavazásból valószínűsíthető, hogy a digitális szakadék miatt a szavazás elektronikus változatától ódzkodók (idősebbek, technofóbok), vagy a digitális írástudással nem rendelkezők kimaradnak.²⁶ A bizalomhoz kapcsolódóan fontos megemlíteni, hogy a már jól bevált, hagyományos papíralapú rendszertől eltérően egy új eszközzel teljesíthető módszert kell megszokniuk a választópolgároknak, amelytől valószínűleg idegenkedni fognak az internetszkeptizmus jelenség hatására. Emellett fontos megemlíteni a befolyásolási lehetőséget, hiszen az otthon szavazó választópolgárok esetében nem lehet száz százalékosan megállapítani, hogy az otthonában a szülői, baráti, illetőleg rokonai vagy akár cégeknél a munkahelyi presszió nagy szerepet játszik-e, ami megakadályozza a választópolgárt abban, hogy szabadon és befolyástól mentesen döntsön szavazatáról. Az e-voksolás ellenzői gyakorta hivatkoznak hátrányként a szavazás rituális örömének az elmaradására. Számos választópolgár hatalmas eseményként éli meg, hogy a szürke hétköznapokból kiszakadva, illő öltözetben jelenik meg a szavazóhelyeken, a helyi képviselőjelöltek előtt tiszteletüket teszik, és a szavazatok kimenetelét az este folyamán közösen figyelik.

A biztonságtechnológiai csoportban felsorakoztatott ellenérvék közül elsőként célszerű foglalkozni az azonosítást és az anonimitást érintő informatikai megoldások kritikáival. Kiindulópontként elengedhetetlen tisztázni, hogy az elektronikus szavazáshoz sokkal nagyobb biztonsági tér szükséges, mint például egy online vásárláshoz. A biztonsági oldalról felmerülhet a biometrikus azonosítás (arcfelismerő, ujjlenyomat-azonosító) alkalmazásának a lehetősége, azonban ezzel sérülne az anonimitás, amely a választás egyik releváns követelménye, ugyanis aszerint kell azonosítani a szavazó állampolgárokat, hogy mindenki csak egyszer adhassa le a voksát, és a folyamat során mindez ne legyen összekapcsolható a leadott szavazattal. Megoldás lehetne, ha egy ember személyazonosságának a megállapításához kétlépcsős rendszert alkalmaznánk. Az első lépcsőfok a hitelesítés lenne, amikor arról kell meggyőződni, hogy a vizsgált személy valóban létezik, illetve rendelkezik azon jogosultságokkal (például választójoggal), amelyek miatt a személyazonosítását ellenőrzik. A második lépcső pedig az azonosítás lenne, amely során a választópolgárt azon szempontból teszik vizsgálat tárgyává, hogy valóban azonos azzal a személlyel, akinek állítja magát.²⁷ A hitelesítés a választói névjegyzékkel való összevetés útján egyszerűen elvégezhető, az azonosítási folyamat körül viszont adódhatnak problémák.

A soron következő technikai ellenérv a rendszer működésének a megfelelő ellenőrizhetősége. A kiélezett politikai helyzetnek köszönhetően az elektronikus ügymenet

²⁶ BOROVITZ 2004: 55.

²⁷ MASON 2004: 164–170.

során konvencionális tényként szerepelnek a hackertámadások. Az elektronikus választási rendszerekbe vagy a nyilvántartásokat és az eredményeket tartalmazó oldalakba való illegális behatolás alapjaiban rengetheti meg az egész demokratikusnak vélt rendszert. Ezenkívül számos más e-választási próbálkozást sokkal szokványosabb problémák törtek meg, mint például a rossz hálózat, a rendszer lassúsága, lefagyása vagy a területi áramszünet. A szavazási eljárás nyilvános ellenőrzésének jó módszere lehet, ha a felhasznált szoftverek forráskódját nyilvánosságra hozzák, és így bárki áttekintheti és véleményezheti azokat.²⁸

Alkalmazható-e az e-szavazás Magyarországon

A fentiek alapján a legfontosabb kérdés az, hogy az elektronikus szavazás Magyarországon bevezethető lenne-e. Mint minden technikai újításra, erre is akkor lehet kielégítő választ adni, ha a módszert már kipróbálták, és ezáltal a megfelelő konklúziók levonhatók. Bevezetése a papíralapú szavazás mellett fokozatosan ajánlott, mivel egyrészt úrrá kell lenni a jelöltek, pártok és választók bizalmatlanságán, nemcsak egymással, de a rendszerrel szemben is. Mindezzel szoros kapcsolatot ápol az elektronikus szavazási hajlandóság, amely azt jelenti, hogy a választópolgárok egy választás során mennyire lennének hajlandók a tradicionális, jelenleg is használatos szavazási mód helyett az elektronikus választani.²⁹

E körben érdemes megjegyezni, hogy Észtországon kívül csak néhány ország próbálkozott több-kevesebb sikerrel az online szavazással:

- Norvégiában³⁰ először 10 helyi önkormányzatban alkalmazták az online szavazást. 2011-ben kísérleti projekt keretében, majd a 2013-as parlamenti választásokon 12 településen volt rá lehetőség.
- Egy másik európai országként Svájc³¹ is kísérletezett online szavazással: a 2013. március 3-i népszavazáson online lehetett szavazni 11 kantonban. Érdemes azonban megjegyezni, hogy három kanton (Genf, Neuchâtel és Zürich) már próbálkozott ezzel 2001 és 2005 között. Genf és Neuchâtel 2019-től továbbra is használja az online szavazást.
- Végül fontos kiemelni egy Európán kívüli példát, ugyanis Kanadában az önkormányzati választásokon online lehet szavazni.³² 2017-ben azonban a kanadai kormány megerősítette, hogy nem tervezik az országos szintű online szavazás bevezetését.

²⁸ SZÉP 2004: 80.

²⁹ POWELL et al. 2012: 361–372.

³⁰ Lásd: www.regjeringen.no/en/the-government/previous-governments/historiske-artikler/offices/prime-minister-since-1814/jens-stoltenberg/id549862/

³¹ Lásd: www.ch.ch/en/demokratie/voting-online/

³² BAXTER 2018.

Hasonló módszerek működnek Indiában, ahol a szavazók csak elektronikus szavazógépen keresztül szavazhatnak a választókerületekben.³³ Igaz, hogy ez a módszer segít a szavazatok összeszámlálásában, de nem tekinthető valódi elektronikus szavazásnak.

Az e-szavazás alkalmazása Magyarországon többször felvetődött, a leginkább helytálló elképzelés szerint a külföldön távollevők csoportjának tették volna lehetővé. Az Alkotmánybíróság a 185/2010. (X. 28.) AB határozatában ezzel kapcsolatban kimondta, hogy az SMS-ben leadott szavazat önmagában nem sérti a szavazás titkoságát. Hozzátette emellett azt is a testület, hogy nem alkotmánymódosításra, hanem az SMS-ben való szavazás alkotmányos követelményeinek a megteremtésére lenne szükség. Ez a gondolatmenet alkalmazható lenne az internetes szavazás lehetőségére is, hiszen a biztonsági PIN-kódok megküldésével egy okoseszközzel is ugyanezen lépések tehetők meg, annyi különbséggel, hogy nem mobilhálózatról, hanem internetes hálózatról beszélünk. Hátrányként említhető azonban a biztonságos azonosítás kérdése, ami a jelenlegi technika alapján úgy tűnik, hogy nem ellenőrzött környezetben nem megoldható. Ezzel szemben példaként említhető a postai levél útján való szavazás, hiszen itt sem található megfelelő garancia, amely a szavazatot ténylegesen postára adó személy és a választásra jogosult azonosságát biztosítja.³⁴

Összességében megállapítható tehát, hogy az elektronikus szavazás Magyarországon működőképes lehetne, azonban nem a teljes digitális, internetes formában. A távoli, tényleges azonosítási folyamatot az ellenőrzést végző testület hiányában azonban jelenleg nehezen tudnánk elképzelni. A szavazóhelyiségekben, szavazógéppel megvalósuló szavazás azonban álláspontunk szerint abszolút bevezethető lenne, hiszen az minden választójogi alapelvnek eleget tesz, és nemcsak a több százezer tonna fölösleges papírt, borítékot és nyomtatópatront lehetne megkímélni, de a szavazatszámolás szempontjából is sokkal eredményesebb lehetne.

Lehetséges irányok

Az elektronikus szavazás tekintetében látható tehát, hogy több kísérlet zajlik a választási eljárás részben vagy egészben való elektronizálására. Jelentős probléma egyelőre azonban a társadalmi és szakmai egyeztetés hiánya az államhatalom részéről. Ezekre megoldást kínálhatna egy úgynevezett „pilot” modellkísérlet,³⁵ amely feltárná, hogy az elméleti ismeretek által létrehozott kísérleti terv miként működne a valóságban.

A modell ugyanis nem azonos a valósággal, viszont a valóságot egyszerűsíti és a cél elérése érdekében a valósághoz hasonlóan kell viselkednie. E modellkísérletre ideális választás lehetne például egy helyi önkormányzati választás, amely során alkotmányos és technikai szempontból is vizsgálható lenne az e-szavazás és annak hatásai. Fontos megjegyezni, hogy a gyakorlatban a pilotmódszer egy főpróbával egyenértékű, nem pedig próbaválasztás. Valós próbálkozások a gyakorlatban azonban bebi-

³³ BBC 2019.

³⁴ HALLÓK 2015: 342.

³⁵ VARGA 2013: 244.

zonyították – például USA-elnökválasztás, kanadai helyközi választás vagy a brazil elnökválasztás –, hogy a megfelelő technikai adottságok és a választási szabályok betartása ellenére bizonyos társadalmi csoportokban az e-szavazás bizalmatlanságot és ellenszenvet válthat ki. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a választópolgár rendelkezik meggyőződésekkel, világnézeti elemekkel, politikai preferenciákkal, így tisztán objektív, teljesen elfogulatlan választ senki sem tud adni arra a kérdésre, hogy bevezethető-e most a teljes körű e-szavazás.

Álláspontunk szerint azonban, figyelembe véve a korábban ismertetett ajánlásokat és azon államok választási rendszerét, amelyekben már előkerült az e-szavazás intézménye, Magyarországon is működhetne az elektronikus választási rendszer, feltéve, ha a tanulmányunkban bemutatott szempontokat alapul véve kezdenének neki egy megfelelően kivitelezhető, optimális rendszer kidolgozásának.

Irodalomjegyzék

- BAXTER, Mary (2018): How E-voting is Taking Over Ontario Municipal Elections. TVO, 2018. október 4. Online: www.tvo.org/article/how-e-voting-is-taking-over-ontario-municipal-elections
- BBC (2019): *India election 2019: Concern over 'toothless' poll guidelines*. 2019. április 15. Online: www.bbc.com/news/world-asia-india-47906440
- BOROVITZ Tamás (2004): Elektronikus szavazás – messze még az út vége. *Híradástechnika*, 59(4), 53–57. Online: <https://docplayer.hu/31163-Elektronikus-szavazas-messze-meg-az-ut-vege.html>
- CM/Rec(2017)5 ajánlás a Miniszteri Bizottságtól a tagállamokhoz az e-szavazás szabványairól
- CSENYI Ákos – NEMESLAKI András (2015): Az e-szavazás lehetőségei és korlátai Magyarországon. In CSENYI Ákos (szerk.): *Választási dilemmák Tanulmányok az új választási eljárási törvény novumai és első megmérettetése tárgyában*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 237–262.
- G. KARÁCSONY Gergely (2013): Az elektronikus szavazási eljárás egyes kérdései. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft., 174–182.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – HALÁSZ Iván (2019): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest: Dialóg Campus.
- GOOS, Kerstin – KORTHAGEN, Iris (2020): Binding Decision-Making. In HENNEN, Leonhard et al. (szerk.): *European E-Democracy in Practice*. Cham: Springer, 273–291. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-27184-8_11
- HALLÓK Tamás (2015): *Választási részvétel és alkotmányjog*. Budapest: HVG-ORAC.
- HALLÓK Tamás (2018): A távollévők szavazásának módjai az EU-államok parlamenti választásain. In CSENYI Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. Budapest: HVG ORAC, 118–175.
- KELEMEN Ida et al. (2022): *Infokörkép 2022*. Budapest: Országgyűlés Hivatala.
- KOVÁCS Ferenc (2022): Jair Bolsonaro a Luiz Inácio Lula da Silva elleni vereségét megelőzően gyakran kételkedett a választás tisztaságában. *Index*, 2022. november 10. Online: <https://index.hu/kulfold/2022/11/10/jair-bolsonaro-lula-da-silva-brazilia-valasztas-csalas/>
- KURUNCZI Gábor (2020): *Az egyre általánosabb választójog kihívásai – Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Budapest: Pázmány Press.

- KURUNCZI Gábor – TÉGLÁSI András (2022): A választási szervek online ülésezésének megoldásai és kihívásai. *Acta Humana*, 10(4), 35–45. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2022.4.3>
- LONCKE, Mieke – DUMORTIER, Jos (2004): Online Voting: A Legal Perspective. *International Review of Law, Computers & Technology*, 18(1), 59–79. Online: <https://doi.org/10.1080/13600860410001674742>
- MASON, Stephen (2004): Validating Identity for the Electronic Environment. *Computer Law & Security Review*, 20(3), 164–170. Online: [https://doi.org/10.1016/S0267-3649\(04\)00031-7](https://doi.org/10.1016/S0267-3649(04)00031-7)
- PETRÉTEI József – TILK Péter (2014): *Magyarország alkotmányjogának alapjai*. Pécs: Kodifikátor Alapítvány.
- POWELL, Anne et al. (2012): E-voting Intent: A Comparison of Young and Elderly Voters. *Government Information Quarterly*, 29(3), 361–372. Online: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.01.003>
- Rec(2004)11 Európa Tanács Miniszterbizottság ajánlása a tagállamokhoz az e-szavazás jogi, működési és technikai szabványairól
- SZÉP Jenő (2004): Elektronikus szavazás. *Magyar Közigazgatás*, 54(2), 79–90.
- VARGA Zs. András (2013): A közigazgatási modellkísérletek korlátai. In GERENCSÉR Balázs (szerk): *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az ún. „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*. Budapest: Pázmány Press, 243–267.

Plus valent boni mores, quam bonae leges – Jóerkölcs a szerzői jogban

POGÁCSÁS ANETT¹ 

A szerzői jog szabályrendszerének kialakítása során hosszú és küzdelmes munka eredménye, hogy a védelem valamennyi, az irodalom, a tudomány és a művészet területére eső alkotásra kiterjed, függetlenül annak minőségétől, mennyiségétől, a rá vonatkozó értékítéllettől, azaz akár annak erkölcsi megítélésétől. A formalitásmentesen, azaz automatikusan keletkező szerzői jogi védelem tehát fő szabály szerint valamennyi egyéni, eredeti jellegű művet megillet – ami a cenzúra elleni küzdelemmel karöltve komoly teljesítményként könyvelhető el az alkotás szabadságának biztosítása terén. Felmerül azonban a kérdés, hogy egy adott mű elérheti-e az erkölcstelenség olyan fokát, hogy annak kezelésére már nem elegendők a szerzői joghoz képest külső korlátnak minősülő eszközök, azaz szükséges-e egy ilyen körülményt a szerzői jog szabályrendszerén belül (is) kezelni (hasonlóan az iparjogvédelem területén látott néhány oltalmi formához). A jelen tanulmány a kérdést boncolgató vonatkozó szakirodalom és joggyakorlat áttekintése mellett arra igyekszik felhívni a figyelmet, hogy a szerzői jog sem távolodhat el a jóerkölcs zsinórmértékétől, de a szabályrendszerén belül megtalálni a helyét nem kihívásuktól mentes feladat.

Kulcsszavak: szerzői jog, belső korlát, jóerkölcs, szellemi alkotás, utólagos megvonás

Plus valent boni mores, quam bonae leges – Good Morals in Copyright Law

The long and demanding process of establishing the rules of copyright has resulted in protection being extended to all literary, scientific and artistic works, irrespective of their quality, quantity, value, or even moral judgement. In principle, therefore, copyright protection, which is automatic, i.e. deriving from the absence of any formality, is granted to all individual works of an original nature – which, together with the fight against censorship, is a major achievement in terms of guaranteeing freedom of creation. The question arises, however, whether a given work can reach a level of immorality that

¹ Habilitált egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Polgári Jogi Tanszék, e-mail: pogacsas.anett@jak.ppke.hu

the means of dealing with it, which are external to copyright, are no longer sufficient, i.e. whether such a circumstance (also) needs to be dealt within the copyright system (similar to some forms of protection seen in the field of industrial property). In addition to a review of the relevant literature and case-law on the subject, this paper seeks to draw attention to the fact that copyright law cannot depart from the standard of good morals, but that finding its place within the system of copyright is not without challenges.

Keywords: copyright, internal limitation, good morals, intellectual property, retroactive refusal

„Erkölcsei vonatkozások” a szerzői jogban

Plus valent boni mores, quam bonae leges, azaz többet ér a jó erkölcs, mint a jó törvény – szól a Tacitusnak tulajdonított régi bölcsesség. Ennek mentén elindulva az alábbiakban a szerzői jog és az erkölcs kapcsolódási pontjait veszem számba, kiemelve a szerzői alkotások erkölcsi tartalmának szerzői jogi jelentőségét és megítélését.

Bármennyire is eltérőek a vélemények a szerzői jog rendszeréről, működéséről és hatékonyságáról, önmagában a szerzők védelmét és elismerését általában erkölcsileg helyesnek tartjuk. „Büszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira”² – rögzíti Alaptörvényünk a Nemzeti Hitvallás elején, rögtön a harmadik mondatként.

„Erkölcsei jogok védelme”

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata úgy fogalmaz, hogy minden embernek joga van a tudományos, irodalmi és művészeti alkotáshoz fűződő *erkölcsi* és anyagi *jogainak* a védelmére.³ Hasonlóan fogalmaz a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is, a szerzők *erkölcsi* és anyagi *érdekei* védelméről beszélve.⁴

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Nemzeti Hitvallás.

³ Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, elfogadva és kihirdetve az ENSZ Közgyűlésének 217 A (III) határozata alapján, 1948. december 10-én: 27. cikk 2. Mindenkinnek joga van minden általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékekkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekeinek védelméhez.

⁴ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya:

„15. Cikk 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenki jogát arra, hogy

a) részt vegyen a kulturális életben;

b) élvezze a tudomány haladásából és annak alkalmazásából származó előnyöket;

c) minden olyan tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotás tekintetében, melynek szerzője, erkölcsi és anyagi érdekei védelemben részesüljenek.”

Ezek az alapelvek – a BUE 6^{bis} cikke mint minimális követelmény mellett⁵ – a szerzői személyhez fűződő jogokra utalnak, azaz a francia jogban gyökerező *droit moral*, a műre vonatkozó, úgynevezett erkölcsi jog bontja ki, tölti meg tartalommal azokat.

A szerzői jogban az erkölcsi védelem a személyiségvédelem útján valósul meg. Márpedig az emberi méltóságából eredeztethető személyiségi jognak sajátos jellege van. Ahogyan már az 1928-as magánjogi törvényjavaslat fogalmazott: „mindenkinek joga van arra, hogy a törvénynek és mások jogainak korlátai között személyiségét szabadon érvényesíthesse, és hogy ebben őt senki se háborítsa (személyiség joga). A személyiség jogáról lemondani vagy gyakorlását a jóerkölcsbe ütköző módon korlátozni nem lehet.”⁶ A szerző személyiségével való szoros kapcsolat alapvetően meghatározza szerzői jogunk arculatát, legalábbis ami a kontinentális és monista/mérsékelt monista rendszereket illeti.

Sőt, a *szerezőség elismerése* iránti *erkölcsi igény* még sokkal régebbi, mint maga a szerzői jog.⁷ Ennek néhány közismertebb példája is akad, így Luther a jogosulatlan utánnomások által okozott károkról nyilatkozik úgy, hogy azokat „még elviseltem volna”, ha „nem úgy bántak volna könyveimmel, ahogy – sietve és hibásan kinyomtatva őket – olyannyira, hogy mire kezemhez érnek, aligha ismerhetek rájuk.”⁸ Kétségtelen, hogy a később kialakult, a szerzőség elismerése iránti alanyi jog erős erkölcsi alappal rendelkezik, Gyertyánfy Péter úgy fogalmaz, hogy az összes szerzői jogok erkölcsi fedezete közül ez a legerősebb.⁹ A szerzői személyhez fűződő jogokat meghatározó konkrét szabályok¹⁰ mellett azonban a szerzői jogi törvény több olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek esetében egyértelmű a szerző és műve közötti erős, erkölcsi vagy más néven eszmei jellegű kapcsolat. Ilyen az előzetes joglemondási tilalom a jövőben alkotandó művek esetében, vagy az a szabály, hogy még a szabad felhasználások esetében is fel kell tüntetni a szerző és a forrás nevét.¹¹

⁵ Az irodalmi és a művészeti művek védelméről szóló 1886. szeptember 9-i Berni Egyezmény Párizsban, az 1971. évi július hó 24. napján felülvizsgált szövege (BUE): „6^{bis} cikk (1) Függetlenül a szerző vagyoni jogaitól, sőt még azok átruházása után is, a szerző megtartja azt a jogát, hogy magának követelhesse a mű szerzőségét, és hogy tiltakozzék a mű mindenfajta eltorzítása, megcsonkítása vagy más olyan megváltoztatása, illetve csorbítása ellen, amely a becsületére vagy hírnevére sérelmes.

(2) A szerzőt a fenti (1) bekezdés alapján megillető jogok a szerző halála után legalább a vagyoni jogok megszűntéig fennmaradnak; e jogokat azok a személyek és intézmények gyakorolják, amelyek annak az országnak a törvényei szerint, ahol a védelmet igénylik, erre illetékesek. Mindazonáltal azok az országok, amelyeknek a törvényei az Egyezmény e szövegének ratifikálása vagy az ehhez való csatlakozás időpontjában nem tartalmaznak rendelkezéseket a szerző halála után a fenti (1) bekezdésben biztosított összes jogok védelmére, jogosultak akként rendelkezni, hogy e jogok közül egyesek a szerző halála után nem maradnak fenn.”

⁶ 1928. évi magánjogi törvényjavaslat (Mtj.) 107. §.

⁷ GYERTYÁNFY–LEGEZA 2020: 134.

⁸ BODÓ 2011: 100.

⁹ GYERTYÁNFY 2018: 141.

¹⁰ 1999. évi LXXVI. törvény (Sztj.) 10–13. §.

¹¹ GYERTYÁNFY–LEGEZA 2020: 136.

Ennek az eszmei kapcsolatnak az erőssége azonban nem a szerző döntésén múlik, objektív feltételrendszerhez kötött, azaz a szerzőnek (illetve jogutódainak) az átlagosnál erősebb kötődése a műhöz nem jelent a felhasználókra nézve nagyobb korlátozást. Azaz a művek felhasználása során nincs ráhatása valamennyi, általa nem támogatott, vagy akár erkölcsstelennek tartott felhasználásra. Azaz a felhasználási láncolatra egy bizonyos ponton túl nincs ráhatása a művével való szoros kapcsolata ellenére. Bár a Szerzői Jogi Szakértő Testület (SZJSZT) arra is felhívja a figyelmet, hogy csak konkrét ügy konkrét tényállása alapján lehetséges megítélni, hol húzódik a határ egy szerzői műnek az adott kor művészeti, erkölcsi értékrendjének megfelelő és/vagy műfaji sajátosságok miatt indokolható, a mű egységét tiszteletben tartó értelmezése, illetve jogsértő megváltoztatása között.¹² Bartók Béla *Csodálatos mandarin* című művének Mészáros Márta és Bozsik Yvette filmjében való felhasználása a szerző jogutódait mélyen megbántotta, álláspontjuk szerint „ízléstelen, sőt pornográf feldolgozásról” van szó, a bíróság döntése szerint azonban a módosítások csupán a mai korhoz igazították a művet, hiszen „olyan mértékben megváltozott az emberek (alkotók és nézők) elképzelése az elidegenedett, zajos nagyvárosról”, hogy „ugyanazon drámai hatás eléréséhez meghökkentőbb, erőteljesebb impulzusokra” van szükség.¹³

Felhasználási szerződések „erkölcsstelen tartalma”

A Polgári Törvénykönyv rendelkezései a szerzői jogi felhasználási szerződésekre nézve is alkalmazandók. Sági Edit ugyan utal arra, hogy a Ptk. által rögzített néhány érvénytelenségi ok nem értelmezhető egyértelműen a felhasználási szerződések körében,¹⁴ de nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütközése elvileg ugyancsak semmisséget von maga után.¹⁵ Ez önmagában egyfajta jogfejlesztő tevékenységként írható le a bírói gyakorlatban kirajzolódó esetcsoportok révén,¹⁶ bizonyos eseteket azonban a jogalkotó – annak nyilvánvalóan jóerkölcsbe ütköző volta miatt – beemel a tilos szerződések körébe. Így az Szjt. az életműszerződés tilalma körében úgy rendelkezik, hogy semmis a felhasználási szerződésnek az a kikötése, amellyel a szerző meghatározatlan számú jövőbeli művének felhasználására ad engedélyt.¹⁷

De e körben említhetnénk a nemzetközi felhasználási szerződések körében korábban ismert azon szavatossági záradékokat is, amelyekben a jogosító félnek azt kellett szavatolnia, hogy „a mű nem sérti a felhasználó országának erkölcsét és közrendjét”¹⁸ Boytha György úgy vélekedett erről, hogy nem volt indokolt az ilyen szavatossági szabály alkalmazása, már csak azért sem, mert bár rendszerint azoknak az országoknak

¹² SZJSZT 30/2003. – A szerzőnek a mű egységét védő személyhez fűződő joga Bartók Béla: A csodálatos mandarin című zeneművéből készült táncfilm esetében.

¹³ Fővárosi Bíróság 2.P.22.903/2001/46.

¹⁴ SÁGI 2019: 99–112.

¹⁵ 2013. évi V. törvény (Ptk.) 6:96. §.

¹⁶ MENYHÁRD 2004: 9.

¹⁷ Szjt. 44. § (1) bek.

¹⁸ BOYTHA 1973: 427.

a felhasználói kérték, ahol még működött cenzúrahivatal, ugyanakkor a felhasználó maga is ismerte a művet, amelyet felhasználni kívánt (hiszen legtöbbször másodlagos felhasználásról volt szó), és különösképpen ő kellett ismerje saját országának szabályait is.

Az alkotó „erkölcstelensége”

Az alkotó *erkölcsi megítélése* nemcsak művészetének befogadására, népszerűségére, felhasználására, de szerzői jogaira is hatással lehet.

Fenyő Miksa úgy fogalmaz, „ha Ady Endre jobban alkalmazkodik a hagyományos erkölcs talajához, bizonyosan több elismerésben lett volna része”. De rögtön hozzá is teszi: „csak éppen nem írhatta volna meg azokat a gyönyörű verseket, melyek őt a legkiválóbb magyar lírikussá avatták”.¹⁹ Horváth János továbbviszi a gondolatot: „általában Ady költői ereje tagadhatatlan, ha erkölcsi felfogása elítélendő is.”²⁰ Böven találunk példát arra, amikor az alkotó erkölcsi megítélése visszaveti műve felhasználását, sőt, a műélvezet maga is csak szűk rétegeket vonz az alkotó magatartása, jelleme miatt. Azonban éppen ellenkező hatása is lehet az alkotó erkölcsileg kifogásolható életének: néha éppen ettől válik még érdekesebbé művészete, és még inkább kíváncsi rá a közönség, művei széles rétegekhez érhetnek el.

Az alkotó vagy éppen az előadóművész megítélése esetében persze egyáltalán nem mindegy, milyen fokú erkölcstelenséggel állunk szemben. A már emlegetett Ady Endre utal a „szamojéd erkölcsökre” egyik írásában,²¹ valószínűleg azt a tanmesét alapul véve, amely szerint egy szamojéd ifjú szembement azzal a régi szokással, hogy az emberek kátránnyal kenik be magukat, sőt, később illatos vízzel kezdett mosakodni, ezért hiába fogott mindenki másnál több „tengeri kutyát”, azaz fókát, erkölcstelennek kiáltották ki, elvették a zsákmányát, éhezették, sőt, az általa fogott, de elítélői által elfogyasztott állatok csontjaival verték el.²² Hogy mi alapján tartunk valakit „erkölcstelennek”, nyilván számos tényezőtől függ. Bizonyos magatartások esetén azonban egyértelműbb a helyzet – különösen, ha a magatartással egyúttal súlyos bűncselekmény elkövetése is megvalósul. Ilyenkor sem övezi azonban teljes társadalmi konszenzus az olyan következményeket, mint az alkotó/előadóművész – önmagában erkölcsileg nem kifogásolható – műve/teljesítménye nyilvánosságra hozatalának – az arra jogosult döntése alapján történő – elmaradása.²³ Ilyen eset volt a közelmúltban, amikor

¹⁹ FENYŐ 1910: 406–409.

²⁰ HORVÁTH 1910: 62.

²¹ ADY 1902: 1.

²² Lásd a Multatuli álnéven író Eduard Douwes Dekker holland szerző írásának rövid, *Nem erkölcsös – erkölcstelen* címmel a *Népszava* 1907. december 8-i számában közölt fordítását, valamint a <https://m.nyest.hu/renhirek/szamojed-erkolcsok-a-magyar-ugaron> oldalon a *Szamojéd erkölcsök a magyar ugaron* című írást azzal kapcsolatban, hogy Ady hol olvashatta a történetet.

²³ A *Cancel Culture* előretörése mellett a szakirodalomban azokat az álláspontokat is kifejítették, amelyek szerint ilyen esetekben a műélvező közönség helyesen jár el, ha az – akár általuk is erkölcstelennek tartott – művészek műveit élvezik. Lásd pl. WILLARD 2021. Időközben Kevin Spacey azzal került újra a támadások kereszttüzébe, hogy visszatért a filmvászonra. TASSIOS 2021.

Kevin Spacey jeleneteit a már éppen elkészült *A világ összes pénze* című filméből kivágták, és egy másik színésszel forgatták újra, ismert sorozatának, a *Kártyavárnak* a forgatását pedig leállították azt követően, hogy a színészt szexuális zaklatással vádolták. Ezek mögött a döntések mögött is komoly szerzői jogi kérdések jelennek meg, még ha nyilvánvalóan nem is ez a leghangsúlyosabb eleme az ügynek.

„Erkölcstelen” alkotások

Kétségtelenül a leginkább izgalmas terület magának a műnek az erkölcsi megítélése és annak szerzői jogi hatása.

Számtalan olyan alkotót ismerünk, akik műveik „erkölcstelennek” kikiáltása révén váltak a cenzúra áldozataivá.²⁴ Az „erkölcstelen mű” fogalma nemcsak hogy nem ragadható meg egyikönnyen, de korszakról korszakra, társadalomról társadalomra is változik. Ha csak az elmúlt 300 évre, a modern szerzői jog születése óta eltelt időszakra tekintünk is vissza, láthatjuk, hogy mennyire nehezen megragadható a jog eszköztárával az erkölcstelenség fogalma.

Manet *Reggeli a szabadban* című alkotása komoly megbotrányozást váltott ki – az 1863-ban készített festményén egy erdei tisztáson két férfi és két nő piknikszik, társalog, mégpedig úgy, hogy az előtérben ülő hölgy teljesen meztelen. A párizsi Szalon csupán egy napra engedélyezte a festmény kiállítását.²⁵

Hasonlóan botrányosnak, közönségesnek és trágárnak tartotta a közönség és az alkotótársak, kritikusok Marcel Duchamp *A forrás* című művét, amely valójában egy egyszerű piszoár volt, az oldalán egy álnév aláírásával és a keletkezés évszámának megjelölésével: „R. Mutt 1917.” A sok támadás következtében a kiállító társaság is elutasította végül.

Nem csak a képzőművészet, a zene világa is bővelkedik hasonló példákban – elég csak Georges Bizet mesterművére, a *Carmenre* gondolni, amely bár ma a világ egyik legismertebb operája, „a laza erkölcsök és a brutális gyilkosság kendőzetlen ábrázolása ellen még az énekesek is tiltakoztak”, sőt a mű az 1875. március 3-i bemutaton majdhogynem megbukott: a közönség „nagyon igaznak és nagyon visszataszítónak” találta, és Bizet abban a tudatban hunyt el néhány hónappal később, hogy alkotása megbukott annak erkölcstelensége okán.²⁶

Maga a művészet fogalma is nehezen megragadható, a „szép” vagy az „erkölcsös” műalkotás fogalma még ennél is nehezebben. Jogosan merül fel a kérdés, hogy egyáltalán van-e értelme vizsgálni a művek „erkölcstelenségét”, a szerzői jogi védelem szempontjából van-e bármilyen jelentősége. Az alábbiakban erre keresünk választ.

²⁴ A cenzúráról bővebben lásd GOSZTONYI 2022.

²⁵ Lásd részletesen: KING 2012.

²⁶ A *Carmen* szerzője abban a hitben halt meg, hogy operája csúfosan megbukott. *Múlt-kor*, 2019. október 25. <https://mult-kor.hu/a-carmen-szerzoje-abban-a-hitben-halt-meg-hogy-operaja-csufosan-megbukott-20191025>

„Erkölcstelen” művek szerzői jogi védelme

Kalos kagathos

„A művészet nem lehet erkölcstelen, az igazi művészet mindig erkölcsös” – legalábbis a *kalos kagathos* elvéből levezetve fogalmazódott meg a vélemény, amely szerint ami szép, az egyszersmind jó is.²⁷ Állítólag Arthur Schnitzler *Körtánc* című darabjának készítői (sőt színészei) ellen szeméremsértés vádja alapján indult büntetőeljárásban hangzott el az alábbi kijelentés Emil Orlik festő részéről: „egy Rembrandt által lefestett szeretkezés nem lehet más, csak erkölcsös.”²⁸ Hogy maga az alkotófolyamat erkölcsössé varázsolja-e annak eredményét, erősen vitatható, viszont – megfordítva – az is kérdéses, hogy az erkölcstelen tartalom kizárhatja-e a szerzői jogi védelmet eredményező alkotói jelleget. A közönség „nemtetszése”, a kortársak elítélése, a mű „betiltása” mellett, esetleg személyiségi jogi vagy büntetőjogi következményeken túl vajon a szerzői jogi védelem továbbra is fennáll-e ezen művek esetében?

A BUE úgy fogalmaz, hogy az „irodalmi és művészeti művek” kifejezés felöleli az irodalom, a tudomány és a művészet *minden* alkotását.²⁹ Az Sztj. is abból indul ki, hogy az irodalom, a tudomány és a művészet *minden* alkotása szerzői jogi védelem alá tartozik,³⁰ és kifejezetten hozzá is teszi, hogy a szerzői jogi védelem az alkotást a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni, eredeti jellege alapján illeti meg, amely védelem *nem függ* mennyiségi, (az egyéni, eredeti jellegen kívüli további) *minőségi, esztétikai jellemzőktől vagy az alkotás színvonalára vonatkozó értékítéllettől*.³¹ Ezt a kiindulópontot erősíti az automatikus védelem elve – amely szerint semmilyen formalitás (például egy szakértő bizottság pozitív véleménye, lektorátusi hozzájárulás, nyilvántartásba vétel) nem szükséges ahhoz, hogy a szerzői jogi védelem létrejöjjön.³² Tehát a közönség egy – akár meghatározó – része bármennyire is „méltatlannak” tart egy művet a szerzői jogi védelemre, az nem függ ettől az értékítéllettől, pusztán az alkotásban megjelenő egyéni, eredeti jellegtől.

Kenedi Géza a 20. század eleji szerzői jogi reform előkészítése során így gondolkodik a kérdésről:

„[...] vajjon igazságos dolog-e az, hogy az emberi értelem teremtő munkájának védelme alatt egyszersmind a selejtességek, a hitványságok és a romboló elmeproductumok is ilyen védelemben részesüljenek? Mert a gondolat-forgalom oly védelmébe és ennek olyan könnyüvételébe, hogy talán a tudós, talán a nagy költő is hasznát vegye, de mindenesetre hasznát vegye minden obscoen

²⁷ PRUZSINSZKY 2016: 28.

²⁸ PRUZSINSZKY 2016: 35.

²⁹ BUE 2. cikk (1) bek.

³⁰ Sztj. 1. § (2) bek.

³¹ Sztj. 1. § (3) bek.

³² Az Sztj. 9. § (1) bekezdése szerint a szerzőt a mű *létrejöttétől* kezdve illeti meg a szerzői jogok – a személyhez fűződő és a vagyoni jogok – összessége.

és ponyvaíró, és minden hitvány selejtes termék írója: ilyen megoldásba bele-menni semmiestre sem szabad. [...] A törvény reformjánál ezen érdekek figyelembe vételével gondunk legyen tehát arra, hogy a selejtes és hitvány munkák ne praeferáltassanak az értékes, becses munkák elé.”³³

Ugyanakkor a reformot kísérő vita során az is felmerül Fényes Samu részéről, hogy egy ilyen „szerzői jog megvonás” nemcsak kivitelezhetetlen – és a „cenzúra árnyékával” fenyegető – lenne, hanem célszerűtlen is: rendkívül kontraproduktív éppen a „silány műveket” olcsóbbá, így szélesebb körben, könnyebben, gyorsabban hozzáférhetővé tenni.³⁴

Alapjogok ütközése

Andres Serrano *Piss Christ* címet viselő fotója a saját vizeletét tartalmazó üvegtartályban elmerülő kis műanyag keresztet ábrázol. Saját elmondása szerint ezzel nem a kereszténységet kívánta kigúnyolni, sőt, éppen azt kívánta kifejezni, hogy mára már nem gondolunk bele a keresztthalál gyötrelmeibe, „megszoktuk” a kereszt látványát, holott nap mint nap eszünkbe kellene jutnia nyers fájdalomnak.³⁵ Mégis, sokan vélték úgy, hogy a mű minimum izléstelen, sőt, több országban tüntetéseket váltott ki, ami egy alkalommal a képet ért fizikai támadásban valósult meg,³⁶ és Magyarországon is felzúdulást keltett a kiállítása. Kétségtelen, hogy a művészet szabadsága – mint a véleménynyilvánítás szabadságának egyik formája – maga sem korlátlan.³⁷ Számos ügyben, esetről esetre láthatjuk kirajzolódni a határait.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata szerint jogainak gyakorlása és szabadságainak élvezete tekintetében senki sincs alávétve más korlátozásnak, mint amelyet

³³ MÁRTON et al. 1906: 25, 32.

³⁴ „Valami védelmet kívánt Kenedi írotársam a pornográfia és az alacsony, izlésrontó erkölcstelen munkák ellen. Teljesen egyetértek a t. előttem szólott tagtárs úrral a tekintetben, hogy a cenzurának bármily néven nevezendő halvány árnyékáról szó sem lehet. Teljességgel nincs is meg az a fórum, a mely meghatározhatná, hogy mi áll az obscoenitás határán, de nem is erre akarok kiterjeszkedni, hanem arra, hogy talán nincs is irodalom az egész világon, a hol a pornográfiának, a haszontalan léha munkáknak olyan óriási mennyisége hemzsegne, mint épen nálunk. Miért? Mert ezeket a munkákat ellopkodhatja mindenki. A három esztendő, a mely védelmezi a fordítót vagy a szerzőt, hamar eltelik, akkor szabadabb lesz a mű, elárasztják vele a piacot és nem került semmibe, nem kell hozzá sem tudomány, sem annak a nyelvnek értése, még magyarul sem kell hozzá tudni és kapunk egy haszontalan léha irodalmat [...]. Azonban a mi közönségünknek nem lehet többé komoly tudományos munkát beadni, legalább a nagy olvasó közönség teljesen elszokott ettől az ezen szerzői jog által nem védett selejt miatt. Fordítsuk meg az állapotot, hogy a szerzői jog védelmezze évtizedeken keresztül azt a selejtet: annak a selejtnek írója csak busás honorárium ellenében adná át munkáját sokszorosítás végett: az mindenesetre felemelné annak a selejtnek az árát és így megakadályozná azt, hogy 20–30 krajczáros füzetekben lehessen 100.000 számra elárasztani a közönséget.” MÁRTON et al. 1906: 76–78.

³⁵ „Maybe if Piss Christ upsets you, it's because it gives some sense of what the crucifixion actually was like... I was born and raised a Catholic and I've been a Christian all my life.” JONES 2016.

³⁶ CHRISAFIS 2011.

³⁷ KOLTAY 2016: 53–99.

a törvény kizárólag mások jogai és szabadságai elismerésének és tiszteletben tartásának biztosítása érdekében, valamint a demokratikus társadalom *erkölcse*, közrendje és általános jóléte jogos követelményeinek kielégítése érdekében megállapít.³⁸ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban, többek között az *erkölcsök védelme* céljából.³⁹ Ahogyan arra az Alkotmánybíróság figyelmeztet, ezeket a lehetséges korlátozásokat szűken kell értelmezni,⁴⁰ magának az erkölcs fogalmának a megítélése pedig a jogalkalmazóra tartozik.⁴¹ Különvéleményükben Lábady Tamás és Sólyom László azonban azt is hozzátézik:

„[...] a közerkölcs – mint olyan elvont érték, amely mögött a legkevésbé állapítható meg egyes egyéni alapjogok sérelme – a véleményszabadság korlátozására alkotmányos mércével mérve a legkevésbé alkalmas javak csoportjába tartozik. Ahol pedig az alapjogokat csupán feltételezett és közvetett veszély fenyegeti, az Alkotmánybíróságnak különös gondot kell fordítania annak vizsgálatára, hogy ez az elvont veszélyeztetés – például intenzitásánál fogva – valóban szükségessé teszi-e a véleményszabadság korlátozását.”

Nem véletlen, hogy a sokak által „erkölcstelennek” tartott művek kapcsán valamely konkrét alapjog megsértése miatt indul eljárás, mint azt például az utóbbi évek nagy visszhangot kiváltó, blaszfémiaival kapcsolatos ügyei is mutatják. Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére, míg az (5) bekezdése szerint a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek a törvényben meghatározottak szerint jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.

Gerard von Honthorst *A pásztorok imádása* címet viselő, Máriát és az újszülött Jézust a pásztorok társaságában ábrázoló festményének felhasználásával készült HVG-címlapkép vonatkozásában⁴² az Alkotmánybíróság megerősítette a Kúria azon

³⁸ EJENY 29. cikk (2) bek.

³⁹ EJEE 10. cikk (2) bek.

⁴⁰ „Ennek megítélésénél a Bíróság alkalmazza a Sunday Times vs. United Kingdom ügyben, 1979-ben kialakított »szükségességi tesztet«, azaz vizsgálja, hogy a panasz tárgyát képező korlátozás szükséges-e egy demokratikus társadalomban és az alkalmazott korlátozás arányos-e az elérni kívánt jogos céllal.” 20/1997. (III. 19.) AB határozat, II.2. pont.

⁴¹ 20/1997. (III. 19.) AB határozat, III.2. pont.

⁴² Megjegyzendő, hogy a hasonló ügyek a mű integritásáért és a paródiakivétel alkalmazhatósága szempontjából is számos érdekes kérdést vetnek fel, amely témakörök azonban jelen tanulmánynak nem képezik tárgyát. Erről a témáról lásd bővebben: UJHELYI 2021. és UJHELYI 2022: 49–65.

álláspontját, amely szerint külső objektív szemléletmód alapján a kifejtett vélemény és annak ábrázolása nem irányult a keresztény vallás, a hívők közössége megalázására, a vallási közösséget nem sértette meg.⁴³ „Megjegyzendő persze, hogy a híveket az elsődlegesen valóban politikai véleményként megjelenő tartalom e jellegétől függetlenül is sérthette, de ennek figyelembevételéből nem szükségszerűen következik az, hogy a politikai vélemény korlátozható lenne” – hangsúlyozza az ügy kapcsán Koltay András.⁴⁴ Ahogyan Dienes-Oehm Egon fogalmaz a határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában:

„Személyes szubjektív véleményem megegyezik a jelen határozat rendelkező részét elfogadni nem tudó, kisebbségi álláspontot különvéleményeikben megjelenítő alkotmánybírói társaim nézőpontjával. Az ügy alapjául szolgáló képi ábrázolás ízléstelen, és szerzőjének cselekedetét erkölcsileg elítélem. Kénytelen vagyok azonban jogilag elfogadni azt, hogy [...] a kérdéses címlap nem a keresztények megsértésére irányult, és nem közvetített a hívőkkel kapcsolatos negatív értékelést.”⁴⁵

A művészet szabadsága tehát az erkölcsök védelmében korlátozható, ám ez leginkább „közvetve”, a szintén erkölcsi alapokon is nyugvó jogi normák alapján történik. Bár az erkölcs és a jog két sajátos szabályrendszer, kétségtelen, hogy szorosan kötődnek egymáshoz. Ahogyan Miskolczi Bodnár Péter fogalmaz, „a két normarendszer tartalma azonos tendenciát mutat. Vannak persze olyan helyzetek, amelyeket a két értékrend eltérően ítél meg.”⁴⁶ Egy szerzői alkotás megítélése tehát a két rendszerben eltérő lehet, de akármilyen megítélés alá esik is az egyes szabályrendszerekben, ez a mű egyéni, eredeti jellege alapján fennálló *szerzői jogi védelmére* nincs hatással. Igaz ugyan, hogy az „erkölcstelen” művek *felhasználását* a szerzői jog külső korlátai bizonyos értelemben kontrollálják, de a szerzői jogi védelem automatikus *keletkezésére* még a mű erkölcstelensége és/vagy jogsértő volta – így ha például személyiségi jogokat sért, vagy bűncselekményi tényállást merít ki – sincs hatással.⁴⁷

⁴³ 7/2021. (II. 19.) AB határozat, 37. pont. Részletesen lásd SCHANDA 2021: 383–389.

⁴⁴ KOLTAY 2021: 37–93.

⁴⁵ 7/2021. (II. 19.) AB határozat, 56–57. pont.

⁴⁶ MISKOLCZI BODNÁR 2015: 27–33. „A célok azonban nem állnak távol egymástól, így a két normarendszer szorosan kapcsolódik egymáshoz. A jog egyrészt olyan magatartások tanúsítását várja el, amelyek az erkölcs értékrendje szerint is követendőek, másrészt az olyan viselkedést tiltja, amelyet nem tekintünk etikusnak.”

⁴⁷ Még a „lektorálás” köntösébe bújtatva sem lehetséges a szerzői jogi védelem „feltételelessé tétele”. Erről lásd pl. POGÁCSÁS 2017: 38.

Az „erkölcstelenség” mint a szerzői jog belső korlátja?

A szerzői jog külső korlátai viszont a szerzői jog *tartalmára* kétségtelenül kihatással vannak. Akár maga a nyilvánosságra hozatal joga, de leginkább a többszörözés, terjesztés, nyilvános előadás, nyilvánosságához közvetítés jogai esnek korlátozás alá.

Egy művészeti magazin 1991 márciusában megjelent számának címlapja egy grafikusművész korábban kiállított festményének grafikai változatát ábrázolta. Az ügyészség e lapszám nyilvános közlését – a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény akkor hatályos szabályai alapján – felfüggesztette, és kérelmében indítványozta, hogy a bíróság a lap e számának nyilvános közlését tiltsa meg, mert a címlapján közölt ábra sérti a közerkölcsöt, mivel az a Szent Koronát gyalázza. Az elsőfokú bíróság végzésével a művészeti magazin e számának – legalábbis a címlapján ezzel a grafikával való – nyilvános közlését megtiltotta. Indokolása szerint az ábra a meztelenség kihívó ábrázolásával, a nemzeti szimbólum iránti tiszteletlenséggel sérti a közerkölcsöt, ezért megtiltotta annak „nyilvános közlését” az akkor hatályos sajtótörvény vonatkozó rendelkezésére hivatkozással.⁴⁸ Ez nyilvánvalóan érintette a szerző személyhez fűződő és vagyoni jogait, még akkor is, ha végül a Legfelsőbb Bíróság úgy ítélte meg, hogy a sérelmezett grafikai alkotás nem sérti a közerkölcsöt. Úgy látta ugyanis, hogy annak egyes elemei ugyan emlékeztetnek az állami címerre, de nem azt ábrázolja. És még ha arra a megállapításra is lehet jutni – figyelemmel a mű alatt elhelyezett szövegre –, hogy a magyarságot, a magyar történelmet jelképező sajátos művészi ábrázolásról van szó, a koronás alakzat körül ábrázolt „ördög-angyal” alakok durva meztelensége önmagában nem ütközik közerkölcsbe, a koronás alakzathoz való kapcsolódás pedig „a jelenkori közállapotokra, a sátáni erők pusztításának veszélyére való figyelemfelhívásként is értelmezhető”. Hangsúlyozta, hogy a kérdéses grafikai ábrázolás mondanivalójának megállapítása elemzést igényel, amelynek eredménye számos *szubjektív tényezőtől* függ. „Felfogható értékes gondolati tartalmat hordozó művészi alkotásként, de felháborodást is kiválthat”, nyilvános közlése azonban a közerkölcs sérelmére hivatkozással nem tiltható meg.⁴⁹

Abban az esetben, ha egy „erkölcstelen alkotás” örökre az alkotó „fiókjában marad”, a szerzői jogi védelem létrejön ugyan, de a külső korlátok alkalmazására nem lesz szükség. Az egyes szerzői *részjogosítványok gyakorlására* azonban a mű jellege már *komoly kihatással* lehet. Ahogyan az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt zajló

⁴⁸ 1990. évi XI. törvény (St.) 3. § (1) bek. „A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közerkölcsöt, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével.”

15. § (3) „Az ügyész indítványára a bíróság megtiltja annak a sajtóterméknek vagy sajtóterméknek nem minősülő iratnak a nyilvános közlését, amely a 3. § (1) bekezdésébe, valamint a 12. § (2) bekezdésébe ütközik. Az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti. Az ügyész nyilvános közlést felfüggesztő határozata a bíróság érdemi határozatának a jogerőre emelkedésével veszti hatályát.”

⁴⁹ BH1992. 454. Sajtótermék nyilvános közlésének megtiltása iránti kérelem elbírálásánál irányadó szempontok.

Müller and others v. Switzerland ügyben is műalkotások bizonyos irányú felhasználásához – kiállításához, illetve terjesztéséhez – való jog volt érintett,⁵⁰ a külső korlátok a létrejött alkotás felhasználása során válhatnak alkalmazhatóvá.

Egyes jogrendszerek azonban magának a szerzői jognak a szabályai között is figyelembe veszik egy mű megítélését, jellemzően nem a szerzői jogi védelem keletkezése, hanem a szerzői jog érvényesítése körében. Younger bíró – a Glyn v Weston Feature Film Company ügy ítéletében megfogalmazott – szavaira számos későbbi angol döntés utal vissza: a „durván erkölcsstelen irányultságú” művekre nézve nyilvánvalóan nem létezhet szerzői jog.⁵¹ A legtöbb jogrendszer szerzői joga azonban rendszerint „értéksemleges” állaspontra helyezkedik, a fent kifejtett okokból adódóan. Pedig a szellemi alkotások jogának vannak olyan területei, amelyek „szemérmesebb” megközelítésből indulnak ki. A *szabadalmak* esetében például e körben említhetjük azt a rendelkezést, amely szerint a találmány nem részesülhet szabadalmi oltalomban, ha gazdasági tevékenység körében való hasznosítása a közrendbe vagy a közérkölsbe ütközne.⁵² Továbbá egy megjelölés nem részesülhet *védjegyoltalomban*, ha a közrendbe vagy a közérkölsbe ütközik.⁵³ Azaz az iparjogvédelem területén nemcsak a használat során,⁵⁴ hanem az oltalom keletkezését gátló körülményként is megjelenik a közérköls kritériuma, aminek az AIPPI (Association Internationale pour la Protection de la Propriété Intellectuelle) 2021-es állásfoglalása külön figyelmet szentelt, az alkalmazhatóság gyakorlati nehézségeire tekintettel.⁵⁵ Ahogyan arra az EU Törvényszéke utal, a közérkölsbe ütközőként felfogható megjelölések – többek

⁵⁰ Müller and others v. Switzerland, application no. 10737/84., 24 May, 1988.

⁵¹ Glyn v Weston Feature Film Company [1916] 1 Ch 261. „[...] clear law that copyright cannot exist in a work of a tendency so grossly immoral as this, a work which apart from its other objectionable features, advocates free love and justifies adultery where the marriage tie has become merely irksome” (269) Younger J. A későbbi döntésekre nézve lásd Attorney General v Guardian Newspapers Ltd (No 2) [1990] 1 AC 109; Browne-Wilkinson VC in Stephens v Avery [1988] 1 Ch 479; ZYX Music GmbH v Chris King and Others [1995] FSR 566; Venus Adult Shops Pty Ltd v Fraserside Holdings Ltd (19 December 2006)[2006] FCAFC 188; 157 FCR 442; 70 IPR 517 (French, Kiefel and Finkelstein JJ).

⁵² 1995. évi XXXIII. törvény (Szt.) 6. § (2) bek. De az Európai Parlament és a Tanács 98/44/EK irányelve (1998. július 6.) a biotechnológiai találmányok jogi oltalmáról 6. cikke is úgy rendelkezik, hogy a találmány nem részesülhet szabadalmi oltalomban, ha kereskedelmi célból való hasznosítása a közrendbe vagy a közérkölsbe ütközne, és ennek néhány tipikus példáját – mint az emberi embrió alkalmazását ipari vagy kereskedelmi célra – nevesíti is.

⁵³ 1997. évi XI. törvény (Vt.) 3. § (1) bek. A 96. § (3) bek. b) pontja az együttes védjegyekre állapít meg egy további vonatkozó szabályt, amely szerint a megjelölés együttes védjegyként ki van zárva a védjegyoltalomból akkor is, ha a használatáról rendelkező szabályzat a közrendbe, a közérkölsbe vagy jogszabályba ütköző előírást tartalmaz.

⁵⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1001 rendelete az európai uniós védjegyről a feltétlen kizáró okok között említi: 7. cikke (1) bek. f) pontja szerint a közrendbe vagy a közérkölsbe ütköző védjegyek nem részesülhetnek védjegyoltalomban. A 7. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdést akkor is alkalmazni kell, ha a kizáró ok csak az Unió egy részében áll fenn. A bírói gyakorlat szerint ilyen részt képezhet adott esetben egyetlen tagállam is (lásd: 2011. szeptember 20-i Couture Tech kontra OHIM [A szovjet címer ábrázolása] ítélet, T-232/10, EU:T:2011:498, 22. pontját).

⁵⁵ AIPPI Q277-RES-2021. Registrability of trade marks against public order or morality, October 22, 2021. Lásd: <https://aippi.soutron.net/Portal/DownloadImageFile.ashx?fieldValueId=5205>

között nyelvi, történelmi, társadalmi vagy kulturális okokból – nem minden tagálamban azonosak.⁵⁶ Különösen tanulságos az EUB Constantin Film Production ügyben hozott ítélete, amelyben egy olyan védjegymegjelölés közerkölcsbe ütközése volt kérdéses („Fack ju Göhte”), amely egy ismert műalkotás (egy filmvígjáték) címe is egyúttal. A Bíróság hangsúlyozta, hogy nem elegendő, hogy az érintett megjelölést ízléstelennek vélik, azt az érintett közönségnek a vizsgálat idején úgy kell tekintenie, mint amely ellentétes a társadalomnak az ezen időpontban fennálló alapvető erkölcsi értékeivel és normáival. Ennek megítéléséhez pedig egy *átlagos érzékenységi és toleranciaküszöb*mel rendelkező észszerű személy észlelésére kell támaszkodni, figyelembe véve azt az összefüggést, amelyben a védjeggyel találkozhat, valamint adott esetben az Unió érintett részére jellemző sajátos körülményeket. A Bíróság nem látta bizonyítotttnak, hogy a szövmegjelölés a németül beszélő nagyközönség számára miért minősülne annak védjegyként való használata esetén olyanként, amely a társadalom alapvető erkölcsi értékeivel és normáival ellentétes, miközben úgy tűnik, ugyanezen közönség nem tartotta az azonos című filmvígjáték címét közerkölcsbe ütközőnek.⁵⁷ A Fővárosi Ítéltáblának egy magyar védjegybejelentést elutasító határozat megváltoztatása iránt indított ügyben 2020 júniusában hozott ítélete viszont azt is hangsúlyozta, hogy önmagában az, hogy szerzői jogi oltalom alatt álló művek is tartalmazzák a kérelmező ábrás megjelölésének a grafikai elemeit, nem elegendő a védjegyoltalomképeség megítélésében.⁵⁸ Kétségtelen, hogy az iparjogvédelem területén sem zökkenőmentes a közerkölcs fogalmának gyakorlati alkalmazása: számos releváns ügy mutatja a fogalom meghatározásának nehézségeit,⁵⁹ sőt, több ügyben vált vitássá a közerkölcsbe ütközés *időpontjának* a jelentősége is, az „időközben” közerkölcsbe ütközővé vált megjelölések kapcsán (mint például a Negro, az Uncle Ben’s vagy a Washington Redskins védjegyek esetében). Az AIPPI említett állásfoglalása ez utóbbi kérdésre kitérve azt rögzíti, hogy a közerkölcsre vonatkozó indokok alkalmazásának

⁵⁶ Lásd például a T-1/17. sz. La Mafia kontra EUIPO ügyben 2018. március 15-én hozott ítéletet, EU:T:2018:146. 28. pont, és a T-683/18. sz. Santa Conte kontra EUIPO ügyben 2019. december 12-én hozott ítéletét, ECLI:EU:T:2019:855. 52. pont.

⁵⁷ C-240/18. P. sz. Constantin Film Produktion GmbH kontra EUIPO ügyben 2020. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:118. 41., 42. és 69. pontok.

⁵⁸ A konkrét ügyben a kérelmező megjelölésében fekete háttérben fehér színnel rajzolva két, egymást keresztező fókusz körvonala és metszéspontjukban egy kalapot viselő koponya jelenik meg, akként, hogy a kalap szintén fehér körvonalakkal van ábrázolva, a koponya fehér, benne feketével vannak jelölve a szem- és orrüreg. Az ábra felett a fekete színű háttérben, nyomtatott fehér nagybetűkkel a „NE BÁNTSD A MAGYART”; alatta a „MERT PÓRUL JÁRSZ!” felirat olvasható félkörívben elhelyezve. „A kérelmező által hivatkozott írárok és könyvek címe azért nem releváns a közerkölcsbe ütközés vizsgálata szempontjából, mert az írárok egy része háborús történelmi korban íródott, másrészt nem egészült ki a »MERT PÓRUL JÁRSZ!« fenyegetéssel, és nem tartalmazta sem a fegyverek, sem a halálfej ábráját. Ekként tehát, mint közerkölcsbe ütköző megjelölés védjegyként nem oltalomképes.” Fővárosi Ítéltábla Pkf. 25.411/2020/3.

⁵⁹ Fővárosi Ítéltábla Pkf. 25.943/2021/4. [19] pont: „A közerkölcs a társadalmilag általában elfogadott, annak többsége által helyesnek, követendőnek tartott erkölcsi szabályokat jelenti, ezért a közerkölcsbe ütközés megállapításához azt kell vizsgálni, hogy a társadalom jelentős részében megbotránkozást vált-e ki a pozitív értékek megsértése, az azokkal való szembehelyezkedés.”

releváns időpontja vagy a védjegybejelentés napja legyen, vagy a védjegyhivatal vagy a bíróság általi vizsgálat, értékelés időpontja.⁶⁰ Az erkölcsi szempontok figyelembevétele tehát nem egyszerű, de nem is kivitelezhetetlen a szellemi alkotások iparjogvédelmi részterületén.

Egyes szerzők amellet érvelnek, hogy a szerzői jog területén is szükség lehet akár a szerzői jog keletkezése, akár egyes részjogosítványok gyakorlása során a mű erkölcs-telen voltának figyelembevételére, bizonyos korlátozások alkalmazása érdekében.⁶¹ Az mára talán vitán felül áll, hogy a szerzői jog nem alkalmas az egyes művek minőségi értékelésére, erkölcsi tartalmuk megítélésére és tartalmi szelektálásra, sőt kifejezetten káros lenne ilyen célokra használni. Ám a legszélsőségesebb esetekben mégis jogos kérdésként merülhet fel, hogy a szerzői jog hagyományosan ösztönző funkcióját valóban indokolt-e fenntartanunk. Eldar Haber egyes „illegális alkotások” esetén tartja igazságtalannak a szerzői jog kiindulópontjának a fenntartását.⁶² Véleménye szerint a szerzői jog nem ösztönözheti a bűnözőket „társadalmilag nemkívánatos vagy káros alkotások” létrehozására, és nem teheti lehetővé számukra, hogy bármilyen módon hasznot húzzanak visszaélésükből.⁶³ A „káros alkotás” fogalma persze kezelhetetlenül tág kategória lenne, így ő ez alatt kifejezetten egyes bűncselekményeket megvalósító alkotásokat ért – határozottan idesorolva például a gyermekpornográf műveket, de már egy bűncselekmény elkövetésével készített graffitit csak akkor, ha maga a graffiti sért egy adott személyt (például rágalmazó tartalmú). Ezekben az esetekben sem a szerzői jogi védelmet vonná meg az alkotásoktól, hanem pusztán azok „profittermelő képességét” vonná el vagy csökkentené (tudomásul véve, hogy önmagában a szerzői vagyoni jogok korlátozása nem számolja fel a súlyosan káros, bűncselekményt megvalósító tartalmak terjedését, és hogy bár a szerzői jog rendelkezik ösztönző funkcióval, egy mű létrehozására nyilván más motiváló tényezők is hatnak).⁶⁴ Továbbmenve, több szerző felhívja arra a figyelmet – Fényes Samu 1906-ból korábban idézett szavaihoz hasonlóan –, hogy kontraproduktív lenne épp az erkölcs-telen művek terjedését még könnyebbé tenni a szerzői jog megvonásával. A gyűlöletbeszédet tartalmazó művek esetét példaként hozva Marc Mimler úgy fogalmaz, hogy mivel a gyűlöletbeszéd célja gyakran az, hogy széles körben elterjedjen, a mű feletti ellenőrzés mint a szerzői jogi védelem esszenciája nem feltétlenül tartozik az alkotó fő törekvései közé.⁶⁵

Még nehezebb a helyzet azokban az esetekben, ahol a kérdéses alkotás révén nem valósul meg bűncselekmény, de a mű tartalma miatt válik vitatottá a szerzői vagyoni jogok érvényesítése. Mint ahogyan Joseph Goebbels naplója esetében történt, amikor is a naplóból számtalan részletet tartalmazó Goebbels-életrajz⁶⁶ kapcsán jogutódai szerzői jogdíjat követeltek, a kiadó képtelenségnek tartotta, hogy egy „háborús bűnös

⁶⁰ AIPPI Q277-RES-2021. 7. pont.

⁶¹ SNOW 2021: 163–222.

⁶² HABER 2018: 401.

⁶³ HABER 2014: 501.

⁶⁴ HABER 2014: 499.

⁶⁵ MIMLER 2018: 432.

⁶⁶ LONGERICH 2015.

műve” alapján kelljen szerzői jogdíjat fizetniük.⁶⁷ Úgy vélték, a *Mein Kampf*hoz hasonlóan ebben az esetben is az lenne ideális, ha a szerzői jogokkal a bajor állam rendelkezne, amely tudományos felhasználásra szabadon engedélyeket adna, ám a szerző jogutódai nem részesülnének jogdíjban.⁶⁸ A bíróság ugyanakkor nem értett egyet az- zal, hogy a szerzői vagyoni jogok érvényesítésének gátját szabhatják morális szem- pontok. Mint ahogyan az angol és az egyesült államokbeli joggyakorlat is azt mutatja, hogy bár az elv egyik jogrendszerben sem ismeretlen (a „doctrine of clean hands” elvét a szerzői jogban is alkalmazták például obszcén művek esetében), már a 20. szá- zad elején „haldoklott”, az utóbbi évtizedekre pedig teljesen elhalt annak alkalmazása ezen a területen, a jogalkalmazói szándék eltűnt mögüle.⁶⁹ Míg egy mű obszcenitása korábban a szerzői jog érvényesítésének korlátja lehetett,⁷⁰ mára számos ügy bizo- nyítja, hogy például pornográf tartalmú alkotások is ugyanolyan védelmet élveznek, mint bármely szépirodalmi vagy audiovizuális alkotás.⁷¹

Egy 2010-es indiai szerzői jogi ügyben felhívott, 1775-ből származó jogelv sze- rint „egyetlen bíróság sem nyújt segítséget annak, aki erkölcstelen vagy jogellenes cselekményre alapozza keresetét”.⁷² A bíróság azt is hozzáteszi, hogy nem lehet meg- határozni azokat a körülményeket, amelyek esetén a szerzői jogok érvényesítése el- lentétes a jog céljával, ugyanakkor ez nem zárja ki azt, hogy a bíróság jogosult legyen megtagadni a szerzői jog érvényesítését, ha a mű erkölcstelen.⁷³ Az indiai szerzői jogi szakirodalomból Aniruddha Majumdar úgy véli, ilyen esetekben az alkotmányjogi aggályok, a kontraproduktivitás és a *chilling effect* elkerülése érdekében a szerzői jogi védelem *utólagos és részleges megvonása* lehet a megfelelő megoldás.⁷⁴ Utólagos, azaz csak az adott – vitatott tartalmú – műre tekintettel fennálló szerzői jog érvényesítése során vizsgálható, és még abban az esetben is, ha a bíróság ilyenkor arra a követ- keztetésre jut, hogy az alkotás jellegére tekintettel megvonja a szerzői jogi védelmet, ez a megvonás is csak a szerzői vagyoni jogok bizonyos körére vonatkozhat. Így a bí- róság megtagadhatja, hogy a mű jogellenes felhasználása alapján a szerző kártéri- tésre legyen jogosult, viszont az engedély nélküli többszörözés megtiltásához való joga fennmarad. Ez a rendszer ugyanakkor megint csak az „egyértelmű” esetekben működhet gördülékenyen – azaz amikor az erkölcstelenség egyúttal konkrét súlyos jogsértést, bűncselekményt valósít meg. Visszatérve Európába, Manfred Rehbinder német szerző arra tesz javaslatot, hogy minden olyan esetben kerüljön sor a kizá- rólagos szerzői jog gyakorlásának korlátozására, amikor a jogellenes tartalmú mű

⁶⁷ A kiadó vezető jogtanácsosa, Rainer Dresen úgy fogalmazott, „We are convinced that no money should go to a war criminal.” Lásd ALBERGE 2015.

⁶⁸ MIMLER 2018: 438.

⁶⁹ ALEXANDER 2013: 214–215.

⁷⁰ FARLEY 2021: 797.

⁷¹ Ld. már a Mitchell Bros. Film Grp. v. Cinema Adult Theater, 604 F.2d 852 (5th Cir. 1979) ügyet is, és azóta töretlenül. Részletesen a kérdésről ld. ALEXANDER 2013: 312.

⁷² Super Cassettes Industries Ltd. vs Hamar Television Network Pvt., Delhi High Court, 24 May, 2010. 64. pont.

⁷³ Uo. 66. pont.

⁷⁴ MAJUMDAR 2020.

nyilvános előadása és terjesztése bűncselekménynek minősülne.⁷⁵ Az Egyesült Államokra nézve Ned Snow hangsúlyozza, hogy a Kongresszusnak egyértelműen megvan a lehetősége arra, hogy a szerzői jogi védelmet is erkölcsi korlátok között érvényesítse a „korlátozott közfórum” (*limited public forum*) doktrína alapján.⁷⁶ E doktrína szerint a vélemény kifejtésére vonatkozó tartalmi korlátozások egy alapvetően a szólásszabadság gyakorlására is alkalmas és annak céljára igénybe vehető helyen akkor megengedettek, ha egyrészt az adott fórum céljának fényében észszerűek, másrészt nézőpontsemlegesek. Az első követelmény könnyen teljesülhet, mivel a szerzői jog kiindulópontját jelentő alkotmányos rendelkezés a Kongresszusnak eleve mérlegelési jogkört biztosít annak meghatározására, hogy mely tartalom segíti elő a „tudományok és hasznos művészetek” fejlődését.⁷⁷ A második követelmény bár komoly megkötést jelent, de a hivatkozott szerzők szerint nem zárja ki, hogy – az iparjogvédelemhez hasonlóan – a szerzői jog területén is a szabad szólás korlátjaként vegyék figyelembe az erkölcsi szempontokat.⁷⁸

Zárszó – az „erkölcstelen” művek jövőjéről

Küldetése szerint a „szerzői jogi szabályozás meghatározó szerepet tölt be a szellemi alkotás ösztönzésében”.⁷⁹ Ez valamennyi egyéni, eredeti jellegű műre nézve igaz, függetlenül annak megítélésétől, a rá vonatkozó esetleges társadalmi rosszallástól, vagy attól, hogy a kortársak vagy akár az utókor ízléstelennek, erkölcstelennek tartják. A szerzői jog hagyományosan értékeslegessé hozzáállása az alkotófolyamatokhoz önmagában érték, amelyet hosszú évszázadok alatt elért vívmánynak tekinthetünk. Egyes szélsőséges esetekben azonban felmerül a kérdés, hogy a szerzői jog ösztönző funkciója mennyiben tartható. A szerzői jog *külső korlátai* bizonyos fokig kezelik ezeket a helyzeteket – például amikor egy film terjesztése bűncselekményt valósítana meg, így bemutatását, forgalomba hozatalát megtiltják.⁸⁰ De ezek a jogkövetkezmények az adott műre tekintettel fennálló szerzői jogot értelemszerűen nem „oltják ki”. A szerzői jog bizonyos részelemeinek, leginkább egyes vagyoni jogoknak az érvényesítése azonban ilyen esetekben egyfajta „visszaélésszerű” helyzetet eredményezhet. Míg a szabadalom esetében az oltalom kizárt, amennyiben az adott szabadalom *hasznosítása* a közkerölcsbe ütközne, a szerzői jog területén nem találunk az erkölcstelen művek *vagyoni hasznosításának korlátozására vagy kizárására* vonatkozó rendelkezéseket. Ilyen eredmény csak közvetett módon érhető el.

⁷⁵ REHBINDER–PEUKERT 2015: [209] Idézi: MIMLER 2018: 439.

⁷⁶ SNOW 2021: 221.

⁷⁷ Az amerikai alkotmány 1. cikk (8) bekezdésének 8. pontja szerint „a Kongresszusnak joga van arra, hogy (...) előmozdítsa a tudományok és hasznos művészetek fejlődését azáltal, hogy a szerzők és a feltalálók részére határozott időre kizárólagos jogot biztosít írásaik és találmányaik tekintetében.”

⁷⁸ SNOW 2022: 48.

⁷⁹ Sztj. Preambulum.

⁸⁰ Mint például a *Wingrove v. the United Kingdom* ügyben, részletesen lásd KOLTAY 2017: 175–189.

Mindez persze nem véletlen – az erkölcs fogalmának képlékennyé válásával, a mércék teljes relativizálódásával az *erkölcstelenség* megragadhatatlan, a cenzúra veszélyét lebegtető, „gyanús” fogalomná vált. A szerzői vagyoni jogok korlátozásához sem mutatkozik elegendő oknak, ha a társadalom egy bizonyos rétege erkölcstelennek tartja az adott alkotást – mint ahogyan például a fent említett, *Piss Christ* című mű esetében. De annak megítélése, hogy mi számít közerkölcsbe ütközőnek, a *jogalkalmazó* számára már nem ismeretlen – még ha kétségkívül kihívásokkal is teli – feladat. Ráadásul a szakirodalomban nem a szerzői jogi védelem keletkezésére kiható hatást szorgalmaznak az idézett szerzők. Sokkal inkább a szerzői jog *utólagos, részleges korlátozását* tartják elképzelhetőnek, mégpedig többnyire csak olyan esetekben, amikor az erkölcstelenség már bűncselekményi tényállást is megvalósít (hozzátéve, hogy jogrendszerenként eltérő a bűncselekmények körének meghatározása is, tehát ez sem lehet egy univerzális mérce).

A kérdés, hogy valóban szükséges-e a szerzői jog létező külső korlátai⁸¹ mellett a szerzői jog rendszerébe illesztett, a szerzői jog érvényesíthetőségét erkölcsi alapon korlátozó rendelkezés. A pillanatok alatt, nagy tömegek által elérhető digitális tartalmak jelentős hányada sorolható a bizonyos értelemben vagy bizonyos társadalmi rétegek által „erkölcstelennek” tartott művek közé – ám ezeknek csak egy részében merül fel olyan szélsőséges, közerkölcsbe ütköző eset, amikor a szerzői jog érvényesítése annak társadalmi rendeltetésével ellentétesnek mutatkozna. Bár az ilyen, felszínre került eseteknek a száma nem kimagasló (a legszélsőségesebb tartalmú művek szerzői tipikusan nem fordulnak a bírósághoz szerzői jogdíjat követelve), de felmerülésükkor hatékony megoldással kell rendelkezünk. A külső korlátok – így a konkuráló alapjogokkal való összemérés a szükségesség-arányosság teszt mentén – nem kezelnek minden felmerülő szerzői jogi kérdést. Bizonyos esetekben a polgári jog hagyományos jogintézményei is megfelelő megoldást jelenthetnének – mint az említett joggal való visszaélés, illetve a jóerkölcsbe ütköző szerződés szabályai. Egy sajátos, a szerzői jog rendszerébe illeszkedő *belső korlát* viszont számos olyan kérdést vet fel, amelyek megnyugtató rendezése elméletileg nem kizárt, ám különös körülményekkel kellene meghatározni annak hatókörét és pontos feltételeit, hogy az irodalom, a tudomány és a művészet szabadsága önkényes korlátozásának még csak a gyanúját se vesse fel.

Irodalomjegyzék

ADY Endre (1902): Menjünk vissza Ázsiába. *Nagyváradi Napló*, 1902. január 31. 183.

ALBERGE, Dalya (2015): Random House told it should pay to quote Joseph Goebbels in biography.

The Guardian, 2015. április 18. Online: www.theguardian.com/books/2015/apr/18/random-house-told-it-should-pay-to-quote-joseph-goebbels-in-biography

ALEXANDER, James R. (2013): Evil Angel Eulogy: Reflections on the Passing of the Obscenity Defense in Copyright. *Journal of Intellectual Property Law*, 20(2), 209–314.

BODÓ Balázs (2011): *A szerzői jog kalózái*. Budapest: Typotex.

⁸¹ Részletesen lásd GYENGE 2010.

- BOYTHA György (1973): A szerzői jogok nemzetközi felhasználása. In BENÁRD Aurél – TÍMÁR István (szerk.): *A szerzői jog kézikönyve*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 415–432.
- CHRISAFIS, Angélique (2011): Attack on ‘blasphemous’ art work fires debate on role of religion in France. *The Guardian*, 2011. április 18. Online: www.theguardian.com/world/2011/apr/18/andres-serrano-piss-christ-destroyed-christian-protesters
- FARLEY, Christine Haight (2021): A Research Framework on Intellectual Property and Morality. In CALBOLI, Irene – MONTAGNANI, Maria Lilla (eds.): *Handbook on Intellectual Property Research*. Oxford University Press, 791–806. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198826743.003.0050>
- FENYŐ MIKSA (1910): Horváth János: Ady s a legújabb magyar líra. *Nyugat*, 3(6), 406–409.
- GOSZTONYI Gergely (2022): *Cenzúra Arisztoteléstől a Facebookig*. Budapest: Gondolat. Online: <https://doi.org/10.58528/JAP.2023.15-1.171>
- GYENGE Anikó (2010): *A szerzői jogi korlátozások és a szerzői jog emberi jogi háttere*. Budapest: HVG-ORAC.
- GYERTYÁNFY Péter (2018): Repedések a hatályos szerzői jog épületén. In GRAD-GYENGE Anikó – KABAI Eszter – MENYHÁRD Attila (szerk.): *Liber Amicorum Studia G. Faludi dedicata. Ünnepi tanulmányok Faludi Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest: ELTE Eötvös, 138–147.
- GYERTYÁNFY Péter – LEGEZA Dénes szerk. (2020): *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer.
- HABER, Eldar (2014): Copyrighted Crimes: The Copyrightability of Illegal Works. *Yale Journal of Law and Technology*, 16(1), 454–501.
- HABER, Eldar (2018): Copyright Protection of Illegal Works. In BONADIO, Enrico – LUCCHI, Nicola (szerk.): *Non Conventional Copyright. Do New and Atypical Works Deserve Protection?* Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 418–431. Online: <https://doi.org/10.4337/9781786434074.00030>
- HORVÁTH János (1910): *Ady s a legújabb magyar líra*. Budapest: Benkő Gyula Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése.
- JONES, Jonathan (2016): Andres Serrano on Donald Trump: “I never speak ill of people who’ve posed for me”. *The Guardian*, 2016. április 3. Online: www.theguardian.com/artanddesign/2016/apr/03/andres-serrano-interview-donald-trump-piss-christ
- KING, Ross (2012): *Párizs ítélete. Az impresszionizmus születésének évtizede*. Budapest: Park.
- KOLTAY András (2016): Dorian Gray képmásához való jog: a művészet szabadságának önálló alapjogi jellegéről. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 3*. Budapest: Wolters Kluwer, 53–99.
- KOLTAY András (2017): Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a blaszfémia mint a szólásszabadság korlátja. *Iustum Aequum Salutare*, 13(1), 175–189.
- KOLTAY András (2021): A vélemény szabadság alkotmányos védelme az Alaptörvény első évtizedében. *Acta Humana*, 9(2), 37–93. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.3>
- LONGERICH, Peter (2015): *Goebbels: A Biography*. München: Random House.
- MAJUMDAR, Aniruddha (2020): Should Illegal Works Receive Copyright Protection? *SpicyIP*, 2020. szeptember 4. Online: <https://spicyip.com/2020/09/should-illegal-works-receive-copyright-protection.html>
- MÁRTON Miksa et al. (1906): A szerzői jogról szóló törvény reformja. A Magyar Jogászegyletben 1906. évi márciusi havában tartott vita Márton Miksa, Kenedi Géza, Szalai Emil, Marton Sándor és Fényes Samu felszólalásaival. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 33(261), 1–81.

- MENYHÁRD Attila (2004): *A jóerkölcsbe ütköző szerződések*. Budapest: Gondolat.
- MIMLER, Marc (2018): On How to Deal with Pandora's Box – Copyright in Works of Nazi Leaders. In BONADIO, Enrico – LUCCHI, Nicola (szerk.): *Non Conventional Copyright. Do New and Atypical Works Deserve Protection?* Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 432–454. Online: <https://doi.org/10.4337/9781786434074.00032>
- MISKOLCZI BODNÁR Péter (2015): Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata. *Polgári Szemle*, 11(4–6), 27–33.
- POGÁCSÁS Anett (2017): Garancia vagy akadály? A szerzői jogról való lemondás tilalmának helye egy rugalmas szerzői jogi rendszerben. *Infokommunikáció és Jog*, 14(1), 38–45.
- PRUZSINSZKY Sándor (2016): Erkölcsi perek. A művészet és a jog viszonya. *Jog, Állam, Politika*, 8(2), 23–56.
- REHBINDER, Manfred– PEUKERT, Alexander (2015): *Urheberrecht*. München: C.H. Beck.
- SÁPI Edit (2019): A felhasználási szerződések érvénytelensége. *Miskolci Jogi Szemle*, 14(1), 99–112.
- SCHANDA, Balázs (2021): The Constitutional Court of Hungary on the Borderlines of Blasphemy: A Note on Two Recent Cases. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9(1), 383–389. Online: <https://doi.org/10.5553/HYIEL/266627012021009001022>
- SNOW, Ned (2021): Barring Immoral Speech in Patent and Copyright. *SMU Law Review*, 74(1), 163–222.
- SNOW, Ned (2022): *Intellectual Property and Immorality. Against Protecting Harmful Creations of the Mind*. Oxford: Oxford University Press. Online: <https://doi.org/10.1093/oso/9780197614402.001.0001>
- TASSIOS, Cassandra (2021): Kevin Spacey returns to acting despite being a part of 'cancel culture'. *The New Daily*, 2021. május 25. Online: www.thenewdaily.com.au/entertainment/celebrity/2021/05/25/kevin-spacey-cancel-culture
- UJHELYI Dávid (2021): *A paródiakivétel szükségessége és lehetséges keretrendszere a hazai szerzői jogban*. Budapest: Ludovika.
- UJHELYI Dávid (2022): A politikai paródia célját szolgáló felhasználások szerzői jogi megítélése. *In Medias Res*, 11(1), 49–65.
- WILLARD, Mary Beth (2021): *Why It's OK to Enjoy the Work of Immoral Artists*. London – New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9781003021551>

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1928. évi magánjogi törvényjavaslat
1990. évi XI. törvény a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról
1995. évi XXXIII. törvény a találmányok szabadalmi oltalmáról
1997. évi XI. törvény a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról
1999. évi LXXVI. törvény a szerzői jogról
2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről



Visszatekintés a NAIH információszabadsággal kapcsolatos felügyeleti tevékenységének eredményeire ötévi távlatból

SZIKLAY JÚLIA¹

Az információs jogokat felügyelő magyar hatóság tevékenységéről kevés átfogó értékelés született, a szakirodalom is főleg az egyes kiemelt ügyekben hozott döntésekkel foglalkozik. Mindez különösen igaz az információszabadság területére, ahol az éves NAIH-beszámolókon kívül kevés a komolyabb elemző munka. Az Információszabadság (szak) főosztály (volt) vezetőjeként a szerző megkísérli áttekinteni azokat a 2018–2023 között elért eredményeket, stratégiai pontokat, amelyek jellemzők vagy fontosak voltak a felügyeleti munka és a jogág fejlődése szempontjából egyaránt.

Kulcsszavak: információszabadság, felügyeleti szerv, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, NAIH, közérdekű adat, közfeladat, nyilvánosság, átláthatóság

A Five-Year Review of the Results of NAIH's Freedom of Information Monitoring Activities

The National Authority for Data Protection and Freedom of Information (NAIH) is responsible for the supervision of rights related to data protection and freedom of information in Hungary. However, there have been few comprehensive evaluations of the activity of the Hungarian supervisory authority, and the literature also mainly deals with the decisions made in priority cases. This is especially true in the area of freedom of information, where – apart from the NAIH annual reports – there is few serious analytical work available. As the (former) head of the Freedom of Information Department, the author attempts to review the results and strategic points achieved between 2018–2023, which were important from the point of view of both the supervisory activity and the development of this specific constitutional right.

¹ 2023. augusztus 16-tól a NAIH nemzetközi ügyekért felelős alelnöke, 2018–2023 között az információszabadság főosztály vezetője, a 2019–2022 KÖFOP átfogó információszabadság kutatási projekt szakmai vezetője.

Keywords: FOI, supervisory authority, Freedom of Information, National Authority for Data Protection and Freedom of Information, public information, public duty, public body, publicity, transparency

Az elmúlt fél évtizedben az információs jogokat felügyelő hatóság életében sok változás történt. Az adatvédelem területén a legfontosabb sarokpont 2018-tól az uniós adatvédelmi csomag – az adatvédelmi bűnügyi irányelv átültetése és az adatvédelmi rendelet² szabályainak közvetlen – alkalmazása, életbelépése, ami számtalan jogalkalmazási-jogértelmezési megmérettetéssel járt és jár azóta is.

A másik felügyelt információs jog, az információs szabadság területén leginkább 2022-ben történtek jogszabályi változások, de az itt jelentkező állandó kihívások sokkal inkább a hazai és uniós jogi-politikai környezeti hatásoknak tudhatók be. Ennek megfelelően a NAIH ugyan elismert szakértő partnere a különféle uniós vizsgálóbizottságoknak vagy hazai munkacsoportoknak (például Korruptióellenes Munkacsoport), de hivatalos mandátummal vagy tagsággal csak a tanulmányban megnevezett testületekben rendelkezik.

A NAIH szakfőosztályának vezetőjeként jelen tanulmányban megkísérlem összefoglalni azokat az eredményeket, változásokat, amelyekkel a közérdekű adatok nyilvánosságát garantáló alkotmányos alapjog magyarországi védelme és lehetőség szerinti fejlődése érdekében végzett munkánk keretében 2018 óta elértünk vagy éppen célul tűztünk ki.

Átfogó magyar információs szabadság-kutatási projekt

A 2019–2022 között futó, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program keretében megvalósuló KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 *Az információs szabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése* című kiemelt projekt (Projekt) kedvezményezettjeként a NAIH feladata az információs szabadság alkotmányos alapjog magyarországi állapotának átfogó, tudományos alapú feltérképezését követően a kutatási megállapításokat is alapul véve a jogi környezet javítását célzó javaslatok kidolgozása. A projekt az Európai Unió finanszírozásában, a NAIH mint kedvezményezett szakmai irányító bevonásával, mintegy 60 kutató (jogász, közigazgatási szakember, szociológus, informatikus, civil szervezet munkatársa) aktív részvételével zajlott le.

Négy kutatási területe az önkormányzatok, a központi közigazgatás, a közigazgatáson kívüli, de közfeladatot ellátó és/vagy közpénzzel gazdálkodó egyéb szervezetek információs szabadsággal kapcsolatos kötelezettségeinek ellenőrzése, valamint foglalkozott azokkal a jogi és jogon kívüli mechanizmusokkal, amelyek a joggyakorlást biztosítják vagy optimalizálhatják. Ilyenek például a konkrét jogszabályi rendelkezések,

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete.

a kapcsolódó peres és nemperes eljárások (lásd ítéletek végrehajtása, vagyis az adatkiadás kikényszerítésének hatékonysága vagy sikertelensége, edukáció, felügyeleti szerv szervezetfejlesztése stb.).

A törvényi szabályozás alapján a közfeladatot ellátó szervek közfeladatuk végrehajtásáról kötelesek a közvéleményt tájékoztatni az általános (tömeg)kommunikációs csatornákon keresztül, valamint interneten, a törvény által előírt különféle listás közzététel útján, végül a bárki által benyújtható kérdésekre – ezt nevezzük közérdekű adatigénynek – az igénylő által megkívánt módon főszabályként 15 napon belül. A kutatás az általános tájékoztatás – honlapon való közzététel – egyedi adatigénylés három szintje közül az utóbbi két konkrét kötelezettség teljesítésére fókuszált, egyszerűen azért, mert itt lehetséges volt az objektív mérés.

Az egyes kutatási eredményekről röviden elmondható, hogy érdekes, tanulságos, de mindenekelőtt megbízható, igazolt eredmények születtek.

A 2021. őszi állapotnak megfelelően, vagyis egyfajta „pillanatfelvétalként” sor került az összes magyar helyi önkormányzat (3197) és több megyei, illetve nemzetiségi önkormányzat honlapján elhelyezett „közérdekű adatokra” vonatkozó kötelező közzététel ellenőrzésére, vagyis hogy az előírtak szerint ezek az adatok ott vannak-e, megfelelő helyen és struktúrában, a felhasználó által megtalálható és olvasható módon. A vizsgált önkormányzatok döntő többségének (92%) van ugyan saját honlapja, de csak 46%-uk esetében volt megtalálható a jogszabályi előírásoknak megfelelően, a nyitóoldalon, jól látható módon, megfelelő hivatkozással a „közérdekű adatok” információs tömb. Közel minden harmadik önkormányzatnál közzétételre utaló jel semmilyen felületen nem jelent meg. A digitális jelenlét technikai színvonala (keresőmotor, oldaltérkép, többnyelvű honlap, akadálymentesítés) összességében inkább alacsony-közepesnek mondható. A hat kérdésből álló próba-adatigénylés eredménye szerint a 3210 vizsgált önkormányzat között 95 olyan szervezet volt (3%), amely az összes kérdést jogszerűen teljesítette. Az önkormányzatok 41%-a egyetlen kérdést sem válaszolt meg, további 10% pedig minden egyes kérdést jogszerűtlenül elutasított. A többi önkormányzat (azaz az összes önkormányzat 45%-a) részben teljesítette az adatigénylést.

A központi közigazgatás területén a reprezentatív minta (N = 155) 68%-ánál a kutatók olyan honlapokat találtak, ahol elérhető volt releváns tartalom. A minisztériumok, főhatóságok tehát a digitális tartalmakat már nagyobb kedvvel osztják meg, ugyanakkor a minőségi feltételeknek való megfelelés már kevésbé stimmel, ami az a következménnyel jár, hogy egy érdeklődő állampolgár igen nehezen találja meg az egyébként sokak számára fontos információkat – például kormányzati honlapokon. A próba-adatigénylésekben szereplő válaszadás is kevésbé volt hiányos, mint az önkormányzatoknál, teljes egészében elutasítás csak az adatigénylések 2%-a esetében történt (mondani sem kell, hogy ezekben az esetekben jogszerűtlenül), és szintén nagyon kevés volt a „hallgatók” aránya is (4%) (ami egyébként szintén abszolút jogszerűtlen). Ugyanakkor „tökéletes” válaszadás sem fordult elő.

A harmadik célterület „vegyes” csoportjába tartoztak például a köztulajdonban levő gazdasági társaságok; az állami, önkormányzati háttérű alapítványok, a köztisztviselők,

az egyetemes és monopolhelyzetben lévő közszolgáltatók (lásd hulladékszállítás, kéményseprés, szennyvízszippantás, vezetékesvíz- és csatornaszolgáltatás, a postai, a villamosenergia-, a földgáz- és az elektronikus hírközlési szolgáltatás biztosítói). A legkevésbé jogkövető magatartás erre a csoportra jellemző, hiszen számukra sokszor még az is kétséges és vitatott, hogy vannak-e információszabadsággal kapcsolatos kötelezettségeik, vagyis egyáltalán elszámoltathatók-e a közpénzhasználat okán. A vizsgált szervezetek (N = 932) közel kétharmadánál semmilyen közzétételre utaló jel nem volt azonosítható, különösen az állami, önkormányzati hátterű alapítványok esetében volt extrém magas a mulasztás aránya (95%). A próba-adatigénylést igen kevés szervezet (2%) teljesítette teljes egészében és jogszerűen, tehát mind a hat kérdésre válaszolva. Semmilyen válasszal sem szolgált a szervezetek 58%-a, ami súlyosan jogsértő magatartás. Egyértelmű az átláthatóságra törekvés hiánya, akár attitűd-, de sok esetben tudásbeli hiány miatt.

Pozitív eredmény, hogy az online kérdőívek vagy mélyinterjúk útján megkérdezett interjúalanyok (a szervezetek vezetői vagy információszabadsággal kapcsolatos feladatokkal megbízott munkavállalói) megítélése, véleménye szerint a nyilvánosság és a transzparencia önmagában demokratikus érték, nem pedig egy „kellemetlen” kötelezettség vagy feladat. Erre mindenképpen lehet és kell is a jövőben építeni. Az alap hozzáállás, attitűd tehát inkább pozitív, ami a fő probléma, az a tudás és az információ, valamint az intézményes gyakorlat hiánya.

Az információszabadság hazai érvényesülése tehát meglehetősen önellentmondásos képet mutat: míg a magyar szabályozási rendszer nemzetközi viszonylatban megfelelőnek – egyes esetekben kiemelkedőnek – mondható, és a felügyeleti és jogorvoslati szervek is megfelelően látják el szerepüket, addig a kutatások rendkívül nagy mértékű hiányosságokat („erősen fejlesztendő gyakorlat”) tártak fel az adatkezelői oldalon, a kötelezettségek teljesítését érintő folyamatoknál. Az információszabadság hatékonyabbá válásához nem az elérhető információk körének bővítése, hanem a ténylegesen releváns információk minél könnyebb elérhetősége és megismerhetősége vezethet. A kutatás alapján így a „minél szélesebb nyilvánosság” helyett az „okos nyilvánosság” szemlélet szerinti megközelítést javasolják a szakértők, a javaslatokat nagyrészt e megközelítésnek megfelelően fogalmazták meg.

A kutatás eredményei egyértelműen megerősítették azt az előzetes feltételezést, hogy az online közzététel az egyik leghangsúlyosabb eszköz az információszabadság érvényesülése kapcsán. A proaktív közzététel garanciákkal való megerősítése ezért az egyik legfontosabb cél, mivel hatványozottan tudja emelni az információszabadság hatékonyságát a jövőben. A kutatások emellett feltártak olyan, a jogi szabályozásra visszavezethető problémákat, amelyek jogalkotással, jogszabály-módosítással orvosolhatók: ezeket az *Összefoglaló jelentés döntéshozók részére* című dokumentum tartalmazza.

Az információszabadsággal kapcsolatos követelmények teljesítését jobban ösztönöznék a hatékony ellenőrzési, szankcionálási lehetőségek alkalmazhatósága. A puha és kemény jogkövetkezmények, különösen a közzétételi kötelezettség megsértésének szankcionálása

révén hozzájárulnak a közzétételre kötelezett szervezetek jogkövető magatartásához, illetve e szervezetek orientálásához.

Az egyedi adatigénylések teljesítése során fontos a mindkét szereplőt (!) terhelő együttműködési kötelezettség megkövetelése, valamint az egyértelműen túlzó, aránytalanul nagy terhet jelentő megnyilvánulásokkal szemben a szűken értelmezendő észszerűségi korlát bevezetése. Emellett fontos a belső meggyőződésből fakadó igény, amelyhez jól használható az önértékelési eszköztár.

Amíg azonban az általános kulturális közeg nem mozdul el az átláthatóság, nyilvánosság fontossága felé, addig egyik szereplőtől sem várható számottevő előrelépés e téren.

Igen szűk azon állampolgári kör, amely él az információszabadsághoz kapcsolódó jogaival, vagyis nem beszélhetünk általános állampolgári érdeklődésről a közfeladatot ellátó szervek működésével, tevékenységeivel kapcsolatos közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok iránt. Az információszabadság mint alapvető jog jobb érvényesítéséhez mind az adatigénylői, mind pedig az adatkezelői oldalon komoly változásokra van szükség: az állampolgárok esetében elsősorban a jogtudatosság növelésével, míg az adatkezelői oldalon a hozzáállás, az elkötelezettség javításával. Mindehhez pedig elengedhetetlennek látszik a külső támogatás, a felügyeleti szervtől várható segítségnyújtás. A szemléletváltás érdekében javasolt, hogy a köznevelésbe emeljék be az információszabadsággal kapcsolatos ismereteket.

A projekt megvalósult eredménytermékei közé tartoznak a különféle részletes tudásbázis-kiadványok a költségtérítésről, a kötelezetti kör személyi hatályáról, a környezeti adatok hozzáférhetőségéről, az önellenőrzésről, idetartozik az önkormányzati és az átláthatósági útmutató, valamint az új, tematikus információszabadság portál is (<https://infoszab.hu>).

Az eredmények – ideértve a helyzetjelentéseket, a kutatási elemzéseket, az összefoglaló jelentéseket és a döntéshozók számára megfogalmazott ajánlásokat is – nyilvánosan elérhetők a portálon, illetve a számos budapesti és vidéki, valamint online térben rendezett szakmai eseményen igyekeztünk átadni és elérhetővé tenni azokat a kollégák számára.

Új átláthatósági eljárás

Az uniós pénzforrásokhoz való hozzájutás érdekében még napjainkban is zajló tárgyalássorozat eredményeként 2022-ben az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotörvény) módosításával [a közzététel módját és pontos tartalmát az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 37/C. §-a és a Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet tartalmazza, a közzétételi kötelezettség a 2022. november 29-én vagy azt követően keletkezett adatokra vonatkozik] bevezettek egy új közzétételi kötelezettséget és egyben új NAIH-eljárástípust, amely egyértelműen hatósági eszközöket – pénzügyi sankciós eszközt – biztosít a felügyeleti szervnek.

A Központi Információs Közadat-nyilvántartás egy nyilvános adatbázisban teszi elméletileg elérhetővé a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével a költségvetési szervek (az eredeti szándékoktól eltérően egyelőre kimaradtak a helyi és nemzetiségi önkormányzatok) legfontosabb gazdálkodási adatait, így különösen az általuk hazai vagy európai uniós forrásból nyújtott, ötmillió forintot elérő költségvetési támogatások, közbeszerzések, szerződések és kéthavi rendszerességgel frissített kifizetések adatait. Amennyiben egy költségvetési szerv a Felületen közzétételi kötelezettségét nem teljesítette vagy a közzétételre a valóságnak nem megfelelő adatokkal vagy hiányosan került sor, a NAIH bejelentés alapján átláthatósági hatósági eljárást indít és hivatalból átláthatósági hatósági eljárást indíthat. A Hatóság jogsértés esetén elrendeli a Felületen a közzétételi kötelezettség soron kívüli, de legfeljebb 15 napon belüli teljesítését. Amennyiben közzétételi kötelezettségének a költségvetési szerv 15 napon belül továbbra sem tesz eleget, a Hatóság bírságot szabhat ki. A bírság mértéke százszertől ötvenmillió forintig terjedhet.

Az új közzétételi kötelezettség Infotv. 63/A.§ szerinti ellenőrzésének végrehajtására 2023 májusában megkezdte működését az Információszabadság Főosztály keretein belül az új Átláthatósági hatósági osztály (öt, majd hat munkatárs közreműködésével).

Az első lezárt adatszolgáltatási időszak (2022. november 29. és 2023. február 28. között) eredményei a következők:

- az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben szereplő, az adott időszakban kötött összes (3300 db) szerződés adatait átnézték, így kiszűrték, hogy mely szerződéseket kötötték költségvetési szervek;
- az így kiszűrt 1003 db szerződést 374 költségvetési szerv kötötte, ezeknél ellenőriztük, hogy történt-e adatszolgáltatás az új felületen, és ha igen, az EKR-ben szereplő szerződések összes szükséges adatait feltöltötték-e;
- 47 hatósági eljárást indítottunk (ebből 1 bejelentés, a többi saját észlelés alapján), az ügyintézési határidő a 63/B.§ alapján 45 nap;
- a tapasztaltak szerint minden ügyfél (1 kivételével) már a tényállást tisztázó végzés után teljesítette speciális közzétételi kötelezettségét.

Problémát jelentett, hogy az ellenőrzések során nagyon időigényes volt a Központi Információs Közadat-nyilvántartás (Felület) használata, minimum 15-20 captcha képet kellett végigklicskelni minden szerv esetén. A felületet kezelő NAVÜ később állított a rendszer érzékenységén.

A második lezárt adatszolgáltatási időszak (2023. február 21. – április 21.) eredményei:

- az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben szereplő, az adott időszakban kötött összes (2085 db) szerződés adatait átnéztük, így kiszűrtük, hogy mely szerződéseket kötötték költségvetési szervek;
- az így kiszűrt 649 db szerződést 202 költségvetési szerv kötötte, ezeknél ellenőriztük, hogy történt-e adatszolgáltatás az új felületen, és ha igen, az EKR-ben szereplő szerződések összes szükséges adatait feltöltötték-e;

- 40 hatósági eljárást indítottunk (2 bejelentés érkezett).

Összefoglalva: a 2022. november 29. – 2023. április 21. időszakra vonatkozóan 57 határozat született, három határozat tartalmaz közzétételre kötelezést, ezeknek a kötelezettek eleget tettek határidőn belül.

Az első tapasztalatok alapján a törvényes cél – a transzparencia növelése a közpénzköltésnél – elérhető az új kötelezettség és a hatósági ellenőrzés bevezetésével, és pozitív fejlemény, hogy a szervezetek nemcsak az adatszolgáltatás teljesítését pótolják, de belső eljárásaikat, szabályzataikat, nyilvántartási rendszereiket is felülvizsgálják, ami az általános közzétételi kötelezettségre is pozitív hatással lesz.

Ennek alátámasztására néhány jellemző adatkezelői válasz:

„Tájékoztatjuk, hogy a Hatóság megkeresésében foglalt általunk elkövetett hibánkat elismerjük, a kért dokumentumokat pedig a lehető legrövidebb időn belül a Hatóság rendelkezésére bocsátjuk. A hibánk elismerése mellett tájékoztatjuk arról is a tisztelt hatóságot, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fogunk fordítani arra szervezeti szinten is, hogy az ilyen hibákat elkerüljük, és adatszolgáltatási kötelezettségeinknek minden esetben és minden helyzetben maradéktalanul eleget tegyünk.” (NAIH-6362/2023)

„A fenti elmaradás oka, hogy a.....2022....napjától szülési és gyermek gondozása céljából kivett fizetés nélküli szabadság okán nem rendelkezett munkavégzésre és rendelkezésre állásra kötelezhető tisztviselővel, és a többszöri meghirdetése ellenére is csak 2023...napjától alkalmazunk az álláshelyen határozott időre felvett adatvédelmi tisztviselőt.”(NAIH-6242/2023)

„Végzésük érkezése után felülvizsgáltuk a beszerzéseinket, ami alapján megállapítottuk, hogy az Infotv. 37/C.§ (2)–(3) bekezdéseiben meghatározott adatok, melyek 2022. november 29-én keletkeztek a jogszabályok félreértelmezése miatt nem kerültek feltöltésre.” (NAIH-6360/2023)

„Az adatszolgáltatási kötelezettségről a Végzés kézhezvételéig nem volt tudomásunk.”(NAIH-6355/2023)

A kritikák³ ugyanakkor felróják a Felületen való keresés nehézkességét (továbbra is) és azt, hogy szerződő félre nem lehet keresni, csak költségvetési szervre – ez utóbbi állítás azonban nem felel meg a valóságnak, bár a keresési eredmények valóbban nehezen olvashatók.

³ <https://k.blog.hu/2023/03/01/kozadat-portal-remalom> vagy TISZAI 2023: 12–13.

2022-től megszűnt az extra munkaerőért felszámítható költségtérítés lehetősége

A 2022. október 10-én kihirdetett jogszabály-módosítások alapján a közérdekű adatokhoz való hozzáférés megkönnyítését célozva, egyben a legsúlyosabb uniós jogállamisági kritikának engedve jelentős változtatásokra került sor: az Infotv. 29. §-ában szabályozott, a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételére vonatkozó költségtérítés megállapításának lehetőségét kivezették, a fennmaradó költségelemek (az adathordozó/másolat készítésének, illetve kézbesítésének költsége) tekintetében pedig a Kormány a Költségrendeletben költséghatárokat állapított meg (10 ezer–190 ezer HUF). 2022-ben, vagyis az utolsó évben, amikor még jogszerűen lehetett költségigénnyel élni, a NAIH összesen 35 (vagyis számszerűségében nem igazán magas) költségtérítéssel kapcsolatos panaszt vizsgált felül, ebből 11 vizsgálat még 2021-ben indult: az adatkezelők önkormányzatok, kormányhivatalok, köztulajdonban álló gazdasági társaságok, illetve alapítványok voltak, és többségében a jogsértést orvosolni lehetett az adatok költségmentes vagy jelentősen csökkentett költséggel való kiadásával. 2022-ben a legmagasabb vizsgált költségtérítési összeg 558 093 HUF volt, az adatigénylő a közfeladatot ellátó szerv által megkötött szerződéseket, illetve engedélykéréseket kérte ki két évet meghaladó időtartamra vonatkozóan (NAIH-2812/2022).

Megújult kommunikáció

2018-tól törekedtünk arra, hogy a NAIH éves beszámolóiban átfogó képet adjunk a magyarországi információs szabadsággal kapcsolatos aktuális jogi döntésekről, fejleményekről. Az adott évben megszületett releváns alkotmánybírói határozatok mellett így minden évben sor került a legfontosabb bírói döntések lényegének ismertetésére is. Ez azért is fontos, mert adott esetben akár egy ügy keretében is kifejtheti mindhárom jogvédő-jogorvoslati szerv az álláspontját, amelyek az esetek többségében egyébként egy irányba mutatnak,⁴ de persze előfordulhat véleménykülönbség is.⁵

Szintén elhatároztuk, hogy az információs szabadság egy-egy általános problémájáról, jogértelmezési nehézséget okozó szeletéről igyekszünk rendszeres, gyakorlati szempontokat is figyelembe vevő tájékoztatást adni a szélesebb közösségnek is, és erre a NAIH honlapján megjelenő közlemények, tájékoztatók⁶ voltak a legalkalmasabbak (amelyekből több esetben „egyszerűsített”, rövidített, közérthetőbb változat is készült).

⁴ Pl. AB végzés a Kúria Pfv.IV. 22.218/2017/4. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz közérdekű adat kiadásával kapcsolatos költségtérítés tárgyában (ügyszám: IV/1013/2019.) lásd NAIH 2019. évi beszámolója 103.

⁵ Pl. Pf.20.105/2020/7. vagy 25.P.20.421/2020/12. lásd NAIH 2020. évi beszámolója 114.

⁶ Lásd: <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek>

1. táblázat: A NAIH által közzétett információszabadság-tárgyú közlemények, tájékoztatók, 2018–2023

Tájékoztató a lejárt lakbér tartozással rendelkező természetes személy adósok adatainak önkormányzat által történő internetes közzétételi gyakorlatáról (2023)
Tájékoztató az Országos Kórházi Főigazgatóság által fenntartott egészségügyi intézmények tekintetében az új átláthatósági közzétételi kötelezettségről
Tájékoztató a tankerületi központok és a tankerületi központok fenntartásában lévő köznevelési intézmények szerződéskötési jogosultságairól és gyakorlatáról az új átláthatósági közzétételi kötelezettséggel összefüggésben
Közlemény az új átláthatósági hatósági eljárásról
NAIH tájékoztató a költségvetési szervek új közzétételi kötelezettségéről
Felhívás az elutasított közérdekű adatigénylésekről szóló jelentéstételi kötelezettségre
Közlemény a Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületen előírt közzétételről és az átláthatósági eljárásról
Tájékoztató az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról
Tájékoztató a közérdekű adatigénnyel összefüggő költségtérítésre vonatkozó szabályok módosításáról
Taskenti Nyilatkozat (UNESCO) – angol nyelven
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye az Információszabadság Napja alkalmából
Tájékoztató a projekt keretében megvalósuló önkormányzati indexálás eredményeiről
Tájékoztató a vagyonynyilatkozati rendszer változásairól
Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezéseknek az új veszélyhelyzet miatti 2022. június 1-jét követő változásáról
Tájékoztató a modellváltó egyetemek közérdekű adatokkal kapcsolatos kötelezettségei tárgyában
Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 12. 20-tól)
Közlemény a 2021. évi elutasított adatigénylések bejelentéséről
Aktuális közlemény a közérdekű adatigénylésekről
Közlemény a köznevelési és közoktatási intézmények által végzett, a gyermekek személyes adataira vonatkozó adatkezelés jogszerűségéről
Közlemény a települések fertőzöttségi adatainak nyilvánosságáról
Tájékoztató a közérdekű adatok megismerésének korlátairól
Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 09. 30-tól)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye az információszabadság napja alkalmából (2021)
Közlemény az elmúlt napokban az önkormányzatokhoz érkezett tömeges közérdekű adatigényekkel kapcsolatban
Tájékoztató a közérdekű adatigénylés költségtérítéséről
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a közérdekű adatigénylések menetéről
Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 05. 23-tól)

Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 04. 27-től)
Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 02. 23-tól)
Tájékoztató a közérdekű adatigénylések teljesítésére irányadó rendelkezések járványügyi veszélyhelyzet miatti változásáról (2021. 02. 22-ig)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a vagyonyilatkozatok megismerhetőségéről (rövidített verzió)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye az információszabadság napja alkalmából (2020)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója a vagyonyilatkozatok megismerhetőségéről
Az Információs Biztosok Nemzetközi Konferenciája (ICIC) – Az információhoz való egyetemes hozzáférés nemzetközi napja (IDUAI)
A NAIH tájékoztatója a közösségi oldalakon megosztott tartalmakkal kapcsolatban
A NAIH tájékoztatója a közösségi oldalakon megosztott tartalmakkal kapcsolatban (rövidített változat)
2020. évi tájékoztató az ebnyilvántartásról
2020. évi tájékoztató az ebnyilvántartásról (rövidített verzió)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztató adatlapja a 2019 évben a NAIH-hoz érkezett közérdekű adatigénylésekről
Tájékoztató az Adatvédelmi tisztviselők 2019. évi konferenciájához kapcsolódó, az adatvédelmi tisztviselőktől információszabadság témakörben érkezett kérdésekről
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalása a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalása a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról (rövidített verzió)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról (rövidített verzió)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye az információszabadság napja alkalmából (2019)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója gyermekeknek, az információszabadságról
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztató adatlapja a 2018. évben a NAIH-hoz érkezett közérdekű adatigénylésekről
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felhívása a személyes adatok kezelésével kapcsolatos elutasított kérelmek és a közérdekű adatok megismerésére irányuló elutasított kérelmek bejelentésére
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye Demeter Márta, országgyűlési képviselő személyes adatot érintő interpellációjával kapcsolatban
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság közleménye az információszabadság napja alkalmából (2018)
A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság tájékoztatója az elektronikus információszabadságról

Forrás: NAIH éves parlamenti beszámolók, 2018–2023

Szakmai szempontból kiemelendők az önkormányzati testületek működésének nyilvánosságáról, a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról, a közoktatási intézmények által végzett adatkezelések jogszerűségéről, a modellváltó egyetemekkel és a vagyonyilatkozatokkal foglalkozó tájékoztatók, hiszen ezeken a területeken a Hatóság jogértelmezésének és hangsúlyainak különösen nagy hatása lehetett.

Kommunikációs szempontból pedig nagyon fontosak voltak a közérdekű adatigénylések veszélyhelyzeti szabályozásának aktuális állapotáról tudósító rendszeres (összesen hét) tájékoztatók, hiszen a NAIH honlapjáról így mindenki pontosan értesülhetett az egyébként nem feltétlenül koherens és követhető részletszabályok alakulásáról.

Határterületi ügyek⁷

A NAIH (ahogy korábban az adatvédelmi biztos) joggyakorlatára jellemző, hogy sok vizsgált ügyben a két információs jogot egymásra tekintettel kell értelmezni. A 2018 óta közvetlenül alkalmazandó uniós adatvédelmi rendelet is tartalmaz speciális szabályokat erre az esetkörre nézve [GDPR 9. cikk (2) bekezdés e) pont, 17. cikk (3) bekezdés a) pont, 85–86. cikkek] azzal a megjegyzéssel, hogy a magyar jogalkotó nem élt a 85. cikk (2) bekezdésben biztosított felhatalmazással, és az újságíráshoz kapcsolódó nemzeti kivételszabályokat még nem alkotta meg. A Hatóság következetes álláspontja szerint az újságírási tevékenységhez kapcsolódó adatkezelés fő jogalapja – amennyiben nem hozzájárulásról van szó – az általános adatvédelmi rendelet 6. cikk (1) bekezdés f) pontja szerinti jogos érdek, a jogalap alkalmazása melletti hatósági gyakorlatot a Fővárosi Törvényszék 104.K.701.309/2021/15. számú ítéletében is megerősítette.

Az Infotv. információszabadságra vonatkozó szabályait a 2018-as módosítás ugyan közvetlenül nem érintette, de egyre nagyobb számban fordulnak elő olyan ügyek, panaszok, amelyek a két információs jog „közös halmazába” tartoznak. Különösen igaz ez az interneten vagy a sajtóban szabadon terjedő megnyilvánulások/vélemények esetében. Amennyiben ugyanis a személyes adatok védelméhez való jog mellett valamely más, az adatok nyilvánosságával összefüggő alapvető jog – általában a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságához vagy a sajtó és a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapvető jogok – együttes vagy egymásra figyelemmel történő érvényesüléséről van szó, akkor az alkotmányos jogok esetleges kollízióját valamilyen módon fel kell oldani. Dönteni kell arról, hogy melyik érdek védelme szolgálja jobban a közérdeket, és ez a döntés milyen konkrét jogi rendelkezésekre, illetve jogelvekre vezethető vissza. Vizsgálandó, hogy a nyilvánosságra hozott adat közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat-e, a jogaiban érintett személy közszereplő-e (aki pozíciója, a helyi vagy országos közéletben betöltött funkciója vagy önkéntes szerepvállalása okán közvélemény-formáló szereplővé lép elő, ugyanakkor személyes adatait, magánéletét mások által veszélyeztetve érzi), a nyilvánossághoz fűződő közérdek

⁷ Lásd: <https://naih.hu/index.php/hatarozatok-vegzesek/category/tag?tagid=27>; <https://naih.hu/index.php/hatarozatok-vegzesek/category/tag?tagid=265>

felülírja-e a méltányolható magánérdeket, vagy a kívánt cél privacy-barát(abb) módon is elérhető lett volna, illetve az adatkezelő tiszteletben tartotta-e az érintett jogait, és nem sértett-e olyan adatvédelmi alapelvet, amely kivétel nélkül minden személyes adatot érintő adatkezelés során számon kérhető (ilyen például az átláthatóság és az elszámoltathatóság elve).

Ezekben az úgynevezett határterületi ügyekben a NAIH Szervezeti és Működési Szabályzatának értelmében az Információszabadság Főosztály feladatai közé tartozik az olyan adatvédelmi (vizsgálati és hatósági) ügyek intézése is, ahol a személyes adatok védelméhez való jog mellett valamely más, az adatok nyilvánosságával összefüggő alapvető jog (így különösen a közérdekű vagy közérdekből nyilvános adatok nyilvánosságához fűződő alapvető jogok) együttes vagy egymásra figyelemmel való érvényesülése vagy ütközése merül fel. A hatósági eljárás érdemi döntéssel – határozat, végzés – zárul. 2018-tól jelen tanulmány megírásáig⁸ több mint 120 ilyen jellegű határozat született, számos kiállta már azóta a bírósági felülvizsgálat próbáját is. Fontos kiemelni, hogy a NAIH az elbírálás során nagy hangsúlyt fektet a GDPR átláthatósági kritériumának való megfelelésre, valamint az érintetti jogok betartatására.

A határterületi ügyekben hozott döntések közül kiemelhető, nagyobb horderejű állásfoglalásból néhány fontos megállapítás:

- *Közügyektől visszavonult volt közszereplőről készült paparazzo-jellegű cikk kapcsán:*

„A közügy-közszereplő kérdésében a közelmúlt alkotmánybírósági gyakorlata és az annak hatására formálódó bírósági esetjog lényeges állásfoglalásokat eredményezett, amelyek jobbra erősítik azon értelmezést, amely szerint a véleménynyilvánítással érintett ügy »közügy« jellege az elsődleges szempont a személyiségvédelem csökkentett terjedelmének megállapításakor. Az adatvédelmi biztos korábbi, 26/K/1999. számú állásfoglalása szerint a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozhatóságának mértéke az, ami megkülönbözteti a közszereplőt a közszereplést nem vállaló »civiltől«. Az adatvédelmi biztos ugyanezen állásfoglalásában kifejtette, hogy »[...] feltétlenül e körbe tartozik minden olyan személy, aki közhatalmat gyakorol, és aki közpénzek felhasználásáról dönt. Az is egyértelmű, hogy itt nem homogén személyi körről van szó. Úgyszintén nincsenek jogszabályban lefektetett pontos határok annak megállapítására, hogy a közfeladatot ellátó, illetőleg közszereplést vállaló személyek mely adataik nyilvánosságra kerülését kötelesek tűrni, és hol kezdődik a nyilvánosságtól elzárt magánéletük. Ennek eldöntése esetről-esetre lehetséges és szükséges.« Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése megfelelést biztosít a digitális élet új kihívásaira, valamint az Alapjogi Charta 7. cikkében foglaltaknak, amikor is tágabb kontextusba helyezi a magánszférát és egyben alkotmányos szinten rendezi a magánszférajogok és az egyéb alapvető jogok (mint például

⁸ 2023. július végéig.

a véleménynyilvánítás szabadsága) kollízióját [...] A Hatóság hangsúlyozza, amennyiben a Kérelmezőre vonatkozó személyes adatok kezelésére a korábban ellátott közfeladataival kapcsolatban, a közügyek megvitatásával összefüggésben kerülne sor, úgy a Kérelmezőnek e körben még mindig magasabb a tűrési kötelezettsége [...] A Hatóság kiemeli: az, hogy egy közszereplő a magántulajdonú ingatlanában, a »négy fal« között mivel tölti a mindennapjait, milyen változás észlelhető a külsején, nem hordoz magában olyan közérdeklődésre tartozó információt, amelynek következtében az érintett személy magánszférájába történő behatolás megalapozottá válna, és amely a személyiségvédelmét csökkentené. Ebből adódóan annak ellenére, hogy a Kérelmező évtizedeken keresztül a magyar közélet aktív résztvevője volt, és jelenleg is aktív sajtóérdeklődés mutatkozik a személye iránt, nem következik az, hogy magánemberként elvesztené a személyes adatai feletti önrendelkezés jogát.”(NAIH-2853-1/2022.)⁹

• *Közéleti kiadvány korrupciógyanús esetekről:*

„Kérelmezett az adatkezelés céljaként a Kiadvány megjelentetését és ezáltal Kérelmezett közérdekű tevékenységének ellátását, valamint véleménynyilvánításhoz való jogának gyakorlását határozta meg; adatkezelői jogos érdekként pedig a véleménynyilvánítás szabadságát, a közpénzek elköltésének átláthatóságának vizsgálatát, esetleges visszaélések és korrupciós jellegű ügyek nyilvánosságra hozatalát, valamint a köz tájékoztatását közpénzek elköltéséről és a Kérelmezett tevékenységéről. A Hatóság álláspontja szerint a Kérelmezett által azonosított érdekek megfelelnek a jogos érdekekkel szemben támasztott, fentebb hivatkozott konjunktív feltételeknek. A megjelölt adatkezelői érdekek összeegyeztethetőek az uniós és a magyar jogszabályi rendelkezésekkel, valamint megfelelnek az egyértelműség követelményének is, mivel a Kérelmezett kellően konkrétan meghatározta, hogy a Kiadvány megjelentetéséhez, így az azzal kapcsolatos adatkezeléshez milyen érdeke fűződik. Kérelmezett érdekei továbbá valóságos és fennállóak, hiszen azok közvetlenül kapcsolódnak a Kérelmezett, mint közhasznú alapítvány közhasznú tevékenységéhez. Kérelmezett a személyes adatok kezelésének szükségességét is megfelelően alátámasztotta, mivel a véleménynyilvánítás, illetve tájékoztatás, mint adatkezelési cél megghiúsulna a kezelt személyes adatok közlése nélkül és a Kiadvány vonatkozó része értelmezhetetlenné válna. Kérelmezett az adatkezelés arányosságát azzal indokolta, hogy a Kiadványban a Kérelmezőre vonatkozóan ismertetett ügyek közügyek, a közpénzből történő részesedés fokozott tűrési kötelezettséggel társul, továbbá a kezelt személyes adatok mindegyike a sajtó útján korábban már nyilvánosságra került, így az adatkezelés nem okozhat aránytalan sérelmet.”(NAIH-1047-21/2022.)¹⁰

⁹ Lásd: <https://naih.hu/hatarozatok-vegzesek?download=680:a-kozugyektol-visszavonult-kozszereplo-maganeletere-vonatkozo-adatok-online-sajtoban-valo-kozzetetele-paparazzo-ujsgiras>

¹⁰ Lásd: <https://naih.hu/hatarozatok-vegzesek?download=592:szemelyes-adatok-kezelese-nyilvanos-kozeleti-kiadvanyban>

- *Óvodai ünnepségekről készült műsor internetes megosztása témakörében:*
„Az egy vagy több, illetve kifejezetten az összes gyermek részvételét igénylő műsorról készítendő videófelvétel esetén a szülői szándékok előzetes felméréssel már a kezdetektől oly módon alakítható a készülő előadás, hogy a felvételhez és annak esetleges megosztásához hozzájáruló szülők gyermekeinek szereplése jogszerűen megörökíthető legyen. A gondos tervezéssel az is biztosítható, hogy a felvétel elkészítéséhez hozzájárulásukat nem adó szülők gyermekei is megfelelő módon szerepelhessenek a műsorban, hiszen a gyermekek érdekeit egyáltalán nem szolgálja az, ha adatvédelmi okok miatt kimaradnak a közösségi szereplésekből. A gyermekekről készült felvételek korlátlan internetes nyilvánosság előtti megosztása esetén már nem elegendő a szülők, törvényes képviselők számára egyébként is biztosított tiltakozáshoz való jog, ebben az esetben már aktív döntési pozíciót kell garantálni a szülők számára a kiskorú gyermekük adatai korlátlan, bárki általi megismerhetősége miatt, ezért szükséges az ilyen adatkezeléseknél a tájékozott, írásos, előzetes hozzájárulás beszerzése.”(NAIH-4822-8/2021)¹¹
- *Közfeladatot ellátó személy szóbeli megnyilatkozásáról készített hangfelvétel nyilvánossága:*
„Az Mötv. hivatkozott rendelkezései alapján Kérelmező jegyzőként közfeladatot ellátó személynek minősül, így e pozícióját betöltve történő megnyilatkozásai közfeladata ellátásához kapcsolódó közérdekből nyilvános adatoknak minősülnek. A közfeladatot ellátó személy hangja – amennyiben közfeladatát gyakorolja – közvetlenül összefügg közfeladata ellátásával. Jelen esetben a hangfelvétel szerint a Kérelmező az anyakönyvvezetői álláspályázatra benyújtott pályázók alkalmasságát, az állás elnyerésének esélyeit taglalta. A szóbeli megnyilatkozás alapja a beszéd, a szóbeli közlés, ebből következően a Kérelmező, mint a település polgármesteri hivatalát vezető jegyző hangja jogi értelemben nem választható el azoktól az információktól, amelyeket mások számára kijelent közfeladata ellátása során. Összességében megállapítható, hogy a Kérelmező, a polgármesteri hivatal vezetőjeként közfeladata gyakorlásával összefüggő, hivatali környezetben tett (hivatali épületben, hivatali időben, a polgármesteri hivatal munkatársával folytatott) szóbeli megnyilatkozása (hangja) az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján közérdekből nyilvános személyes adatnak minősül.”(NAIH-2926-8/2021.)¹²

és

¹¹ Lásd: <https://naih.hu/hatarozatok-vegzesek?download=502:kiskoru-gyermek-szemelyes-adatainak-online-terben-torteno-felhasznalasa-koznevelési-es-kozoktatási-intezmény-alta>

¹² Lásd: <https://naih.hu/hatarozatok-vegzesek?download=406:kozfeladatot-ellato-szemely-szobeli-megnyilatkozasarol-keszult-hangfelvetel-sajtoban-tortent-nyilvanossagra-hozatalarol>

„A Hatóság az ügyel kapcsolatban megállapítja továbbá, ha a megbeszélés két pontja megvitatása esetében szabályszerű (Mötv. szerinti) eljárásrend került volna alkalmazásra, akkor 1. a nyilvános önkormányzati működés biztosította volna a részvételi jog mellett a kép- és hangfelvétel készítésének jogát is, azaz, hogy a kép- és hangfelvétel készítését a nyilvános képviselő-testületi ülésen résztvevő személyek túrni kötelesek, 2. zárt ülés tartása esetén – a megbeszélés tartalma okán –, az ott elhangzó közérdekű adatok megismerését erre irányuló adatigénylés útján biztosítani kell az önkormányzatnak. A Hatóság kiemeli, a zártkörű megbeszélésen elhangzó közérdekű adatok megismerésére irányuló esetleges adatigénylést is teljesítenie kell az önkormányzatnak.” (NAIH/2020/4014/6.)¹³

• *Gazdaglisták ügye:*

„Szintén figyelembe kell venni, hogy a Forbes egy gazdasági, üzleti témakörben írt cikkeket és összeállításokat tartalmazó sajtótermék, így a Hatóság álláspontja szerint a bárki számára elérhető nyilvántartások és a cégek saját nyilvános közléseinek, beszámolóinak részét képező adatoknak és információknak a különböző összeállításokban történő közlése, terjesztése nem sérti a célhoz kötött adatkezelés elvét. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a gazdasági tevékenységből származó vagyonnak, illetve a gazdasági társaság értékének meghatározott módszerrel történő becslése egyértelműen a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik. A Kérelmezett a becsléshez különböző nyilvános forrásokból származó adatokat gyűjtött össze, majd ezeket az adatokat egy meghatározott módszertan alapján kiértékelte.” (NAIH/2020/1154/9)¹⁴

A határozat felülvizsgálata során a Fővárosi Törvényszék megállapította:¹⁵ „A közéletben vita tárgya, hogy a Magyar Állam támogatásaival mennyiben és mennyire jogszerűen járult hozzá egyes, a gazdaglistákon szereplő személyek vagyonának létrejöttéhez. A sajtó elősegítheti azt, hogy a közpénzek felhasználása olyan módon történjen, amely a támogatott vállalkozás fejlesztésén keresztül hozzájárul az Alaptörvény XII. cikk (1) és XXX. cikk (1) bekezdéseiben meghatározott alkotmányos célok eléréséhez. Mindezek szerint az üzleti-gazdasági újságírás körébe tartozó sajtótermékek megjelenése nem a közvélemény »pletykaéhségének« kielégítését szolgálta, hanem a szócikkeken keresztül hozzátett a sajtó közéleti »örkutya« szerepköréhez; az alperes ezzel ellentétes megállapításai alaptalanok. Az I. rendű felperes »örkutya« szerepkörben folyta-

¹³ Lásd: <https://naih.hu/hatarozatok-vegzesek?download=230:a-tatai-oreg-to-beruhazas-targyaban-tartott-onkormanyzati-tajekoztaton-keszített-titkos-hangfelvetel-nyilvanossagarol>

¹⁴ Lásd: <https://naih.hu/hatarozatok-vegzesek?download=223:a-forbes-leggazdagabb-magyarokat-illetve-legnagyobb-csaladi-vallalkozasokat-tartalmazó-kiadvanyaihoz-kapcsolodo-adatkezesi-tevekenysegek-beleertve-az-erintetti-jogok-biztositasat-is-vizsgalata>

¹⁵ 104.K.701.309/2021/15.

tott újságírási tevékenysége az adatkezeléshez fűződő jogos érdekét erősíti a II-IV. rendű felperesek jogos érdekével szemben, a határozat rendelkező részében tett – helyes – alperesi megállapításokra ugyanakkor nem hat ki. Az általános adatvédelmi rendelet megsértett előírásaival ezen téves alperesi álláspont nem hozható összefüggésbe, mert az I. rendű felperes által folytatott újságírás jellemzőiről alkotott álláspontjától függetlenül az alperes az I. rendű felperesnek a véleménynyilvánítás szabadságához és a tájékozódáshoz való jog gyakorlása céljából folytatott tevékenységét – amelyhez az általános adatvédelmi rendelet jogkövetkezményeket fűz – nem vonta kétségbe.”

Nemzetközi szerepvállalás

A NAIH nemzetközi szerepvállalása 2018-tól az információs szabadság területén intenzívebbé vált.

Ennek első eredménye, hogy 2018. november 26–27-én Budapesten rendezték meg először a világon azt az „esetjogi gyakorlatok” bemutatását célzó nemzetközi találkozót (FOI Case Handling Workshop), amely a közérdekű adatok nyilvánosságát felügyelő nemzeti intézmények munkatársait gyűjtötte egybe 11 országból (az európai országok mellett a Dél-Afrikai Köztársaság és Marokkó is képviseltette magát). 16 prezentáció adta az alapját a megbeszéléseknek, kifejtve például a felügyeleti szervek számára rendelkezésre álló hatásköri elemeket, a bírósági jogérvényesítés eszközeit, a közzétételi listák rendszerét és a más alkotmányos jogokkal való kollízió eseteit.

2019-ben a Gibraltar Regulatory Authority vállalta a FOI Case Handling Workshop házigazdájának a szerepét (a témák között szerepelt az információs szabadság ügyekben versengő jogi rezsimek ütközésének kérdése, a kormányzat által üzleti vállalkozásokkal kötött szerződések vagy a segélyhívó szolgálatok munkájának átláthatósága), majd a Covid-járvány miatt szünet következett, de 2023. május 16–17-én Berlinben sor került a harmadik találkozó megrendezésére, amely 14 információs szabadság-felügyeleti szervezet/országot képviselő 31 résztvevővel zajlott (+ 1 fő az Európai Ombudsman képviseletében), és igen aktív, gyümölcsöző tapasztalatcsere jellemezte. A Szövetségi Német Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (BFDI) nyilatkozatban vállalta (és a résztvevők ezt egyhangúlag megszavazták), hogy Németország betölti a 2018-ban a NAIH által kezdeményezett FOI CHW állandó titkárságának szerepét, és ha más jelentkező nem akad, akkor vállalja az esemény éves megrendezését. Nemzetközileg kiemelt, mindenkit érintő tárgykörök: a felügyeleti szervek hatáskörének erősítése, különös tekintettel a szankcionálási lehetőségekre; egyes adatigénylők visszaélészerű joggyakorlása; a mesterséges intelligencia megjelenése a közérdekű adatoknál (például forráskódok, algoritmusok kikérése), az *open data* programok gyakorlati megvalósítása, valamint a környezeti adatokhoz való hozzáférés speciális védelme.

A NAIH 2019-ben az elsők között nyert akkreditációt az egyetlen világméretű információs szabadság-felügyeleti szervezetet összefogó nemzetközi hálózatban, az Információs Biztosok Nemzetközi Konferenciája (International Conference of

Information Commissioners, ICIC) körében, ahol a NAIH képviselőjében az Információszabadság Főosztály vezetője az operatív testület (ICIC Governance Group) munkájában 2019 és 2022 között alapító tagként részt vett, 2023-ban pedig két munkacsoportban (Law Cases, Transparency by Design) aktív tag, valamint az ICIC publikációs tevékenységének is szerzője (ICIC Editorial Project). Ez utóbbi minőségben az ICIC 2021-es hírlevelében beszámoló jelent meg a Tromsøi Egyezményről (*The journey from right of access to the first binding international legal instrument*¹⁶), valamint 2021-ben a 14th Edition of ICIC kötetben tanulmány az információszabadsággal összefüggésbe hozható közpolitikákról (*Public policies for access to information: ideas for innovation*).

Nagy jelentőségű esemény az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményének (CETS No. 205., Magyarországon kihirdette a 2009. évi CXXXI. törvény) 2020. december 1-jei hatálybalépése, amire a 10. ratifikációt követően (Ukrajna) kerülhetett sor. A dokumentumot 2009-ben 8 ország – köztük Magyarország – írta alá a norvégiai Tromsøben, és 2010-ben, Norvégia után második országgént ratifikáltuk. Jelenleg 20 tagállam írta alá, ebből 6 még nem ratifikálta. Az Egyezmény jellemzője, hogy ez az első, információszabadság terén kötelezettségeket előíró nemzetközi jogi dokumentum, európa tanácsi tagsággal nem rendelkező országok és nemzetközi szervezetek felé is nyitott, és kifejezetten gyakorlati megközelítésű (például a „hatóság” fogalmába beleértendő minden közfeladatot ellátó szerv, természetes vagy jogi személy, az adatigénylő célja irreleváns, az igényelt dokumentum pontos megnevezése nem elvárás, a személyes betekintés ingyenes stb.). A tervezetthez képest kis csúszással, 2022 novemberében megkezdte munkáját a 10 főből álló független szakértői csoport (Access Info Group),¹⁷ amelynek feladata az Egyezmény végrehajtásának monitorozása. A szakértői csoport tagja dr. Péterfalvi Attila NAIH-elnök is, és mostanáig három személyes találkozára került sor Strasbourgban. Az összes tagállam elkészítette már az Egyezmény 14. cikke szerinti országjelentését,¹⁸ amelyek átvizsgálása még mindig folyamatban van (ahogy az Európa Tanács által bevont két civil szervezet észrevételeinek benyújtása is).

Összefoglalás

Az elmúlt öt évben a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog felügyeleti hatóságának munkájában mind hazai, mind nemzetközi szinten történtek olyan változások, amelyek nagy horderejűnek mondhatók. A munkaerőhöz köthető költségelem jogszabályi eltörlése, a joggyakorlat tudományos igényű országos felmérése vagy a nemzetközi hálózati munkába való aktív bekapcsolódás olyan fejlemények, amelyekre joggal lehetünk büszkéek. Ugyanakkor az adatkezelők oldaláról megnyilvánuló

¹⁶ Lásd: www.informationcommissioners.org/?page_id=4715

¹⁷ Lásd: www.coe.int/en/web/access-to-official-documents/group-of-specialists#st%2135175687%22:1

¹⁸ Lásd: www.coe.int/en/web/access-to-official-documents/country-monitoring

negatív beidegződések, a sokszor elutasító vagy a nyilvánosság jogát megkérdőjelező reakciók ellen még sok a tennivaló, ahogy az ismeretek és az együttműködési szándék – hozzáteszem: mindkét, adatkezelői és adatigénylői oldalon egyaránt megmutató – hiánya szintén olyan pontok, ahol van még fejlődési tér előttünk.

Irodalomjegyzék

NAIH éves parlamenti beszámoló, 2018–2023. Online: <https://naih.hu/eves-beszamolok>

NAIH(2022): *Összefoglaló jelentés döntéshozók részére* – Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése c. KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú projekt eredményterméke, 2022. november 30. Online: <https://infoszab.hu/node/170>

SZIKLAY, Júlia (2022): Public policies for access to information: ideas for innovation in: Access to information, participation, and inclusion in the Digital Age, 13th Edition of the International Conference of Information Commissioners Mexico ICIC 138–147. Online: www.informationcommissioners.org/wp-content/uploads/2023/docs/ecos05.pdf

TISZAI Balázs (2023): Betartanak az ígéretnek. *HVG*, 2023. augusztus 10., 12–13.

Jogi forrás

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)

Függelék:

2. táblázat: Statisztika a NAIH Információszabadság Főosztály ügyeiről (2018. 01. 01. – 2023. 07. 27.)

Dátum	elutasított adatigénylések száma	„érdemi” ügyek száma (vizsgálati ügyek, konzultációk, közérdekű adatigénylések, határterületi ügyek)	határterületi ügyek száma (hatósági eljárások)	össze- sen
2018. 01. 01.– 2018. 12. 31.	219	538	1	757
2019. 01. 01.– 2019. 12. 31.	258	863	11	1121
2020. 01. 01.– 2020. 12. 31.	435	713	9	1148
2021. 01. 01.– 2021. 12. 31.	771	1209	37	1980
2022. 01. 01.– 2022. 12. 31.	1029	911	34	1940
2023. 01. 01.– 2023. 07. 27.	1427	780	31	2207

A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése

KLENNER ZOLTÁN,¹ LŐRINCZ ARANKA²

A tanulmány összefoglalja a menekültek és hontalanok állampolgárság szerzésére vonatkozó nemzetközi jogi szabályozást a 20. század közepétől napjainkig, valamint az Európai Unió releváns dokumentumait. A menekültek számára az 1951. évi Genfi Egyezmény általánosságban előírja a könnyített honosítás lehetőségét, ami – nem túlságosan nagyvonalúan értelmezve – meg is jelenik az európai országok gyakorlatában. A magyar állampolgárságról szóló törvény is tartalmazza a kedvezményes honosítás lehetőségét a célcsoport számára, a kedvezmény azonban kizárólag a Magyarországon való lakóhely létesítése óta eltelt idő potenciális lerövidítésében jelenik meg. A hazánkban élő, egyébként is alacsony számú nemzetközi védelemben vett és hontalan külföldi közül ténylegesen csak kevesen jutnak el a társadalmi beilleszkedés legmagasabb fokának is tekinthető magyar állampolgársáig.

Kulcsszavak: állampolgárság, hontalanság, nemzetközi védelem, menekült, oltalmazott

Acquisition of Citizenship by Foreigners Enjoying International Protection

The study summarizes the international legal regulations regarding the acquisition of citizenship by refugees and stateless persons from the middle of the 20th century to the present day, as well as relevant documents of the European Union. The 1951 Refugee Convention generally stipulates the possibility of facilitated naturalization which appears in the practice of European countries. Although the facilitation of assimilation and naturalization of refugees is not too generous. The Act on Hungarian Citizenship also includes the possibility of easiest citizenship by naturalization for the target group. Facilitation means a potentially shortening time elapsed since the establishment of residence in Hungary. Small number of internationally protected persons and stateless foreigners are living in our

¹ R. őrnagy, tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási Tanszék, e-mail: klenner.zoltan@uni-nke.hu

² Vezető kormánytanácsos, Külgazdasági és Külügyminisztérium, Konzuli és Állampolgársági Főosztály, e-mail: lorinczaranka@gmail.com

country, and only a few of them actually achieve Hungarian citizenship which can be considered the highest level of social integration.

Keywords: citizenship, statelessness, international protection, refugee, subsidiary protection

*„Őszintén mondom neked, hogy jól látom a jövőt.
Nagyon jól látom most, tényleg.
Mindig gondolok rá, hogy ha kapok állampolgárságot,
akkor nem fogom érezni,
mert tényleg, őszintén nagyon utálok azt a szót, hogy menekült.
Ezt, hogy menekült, nagyon utálok.
Amikor emlékszem erre a szóra, sírni akarok, tényleg.
[...] Ha kapok állampolgárságot, [...] vége, elfelejthetem, ilyen dolog.”³
(33 éves palesztin menekült nő)*

Bevezetés

A nemzetközi vándorlásban részt vevő kényszermigránsok legsérülékenyebb csoportját a menekültek alkotják, akik származási országukból elmenekülve annak védelmét már nem élvezhetik. A menekültek, bár meglehet, hogy jogilag a korábbi állampolgárságuk fennáll, azonban már nem tudnak az állampolgárságukhoz kapcsolódó jogokat, „hasznokat” társítani. Hasonló helyzetben vannak az Európai Unióban kiegészítő védelemben részesülő oltalmazott személyek, akik a menekültekhez hasonló nemzetközi védelem alatt állnak. Manapság kevesebb szó esik róluk, mint a menekültekről, de semmiképpen nem érdemelnek kevesebb figyelmet a hontalanok: azok a személyek, akiket egy állam sem ismer el saját állampolgárának.

A menekültek fogalmát a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény (Genfi Egyezmény) határozza meg. Az azt aláíró államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy az egyezmény definíciója szerint – faji, vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai meggyőződés miatt – üldözött személyek részére biztosítják a menedéjogot.⁴

Az Európai Unió tagállamai a közös európai menekültügyi politika keretében kiegészítő védelmi (oltalmazotti) jogállás biztosításáról döntöttek olyan nemzetközi védelemért folyamodó személyek részére, akik egyébként nem felelnek meg a menekültkénti elismerés kritériumainak, ugyanakkor az állampolgárságuk szerinti országon kívül tartózkodnak, és súlyos sérelem elszenvedésének tényleges veszélye miatt nem térhetnek vissza oda. Ilyen sérelemnek minősül a kínzás vagy az embertelen, illetve

³ A menekültek és oltalmazottak körében végzett felmérés eredményei, BÁH Menekültügyi Igazgatóság, 2012. december (kéziratban).

⁴ A menekültek helyzetéről szóló, 1951. július 28-án elfogadott Genfi Egyezmény.

megalázó bánásmód vagy büntetés, a halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása, a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében polgári személy életének vagy sértetlenségének súlyos és egyedi fenyegetettségé.⁵ Ugyancsak európai uniós rendelkezés alapján született meg az ideiglenes védelmi státusz a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges bevándorlása esetére, ami a magyar jogban a menedékes elnevezést kapta, amely menedékjogi státuszt jelenleg az uniós tagállamok az Ukrajnából menekült személyekre alkalmazzák.⁶

A hontalan fogalma olyan személyt takar, „akit egy állam sem tart saját joga alkalmazásában állampolgárának”.⁷ A Genfi Egyezmény kodifikációs folyamata párhuzamosan zajlott a hontalan személyek jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezmény kodifikációjával, aminek háttérében többek között az állt, hogy míg a hontalanok a *de jure*, azaz jogilag állampolgárság nélküli személyeket fedik, addig a menekültek a *de facto* hontalanokat, azaz a tényleges állampolgárság nélkülieket. A *de facto* hontalanok a *de jure* hontalanokkal ellentétben jogilag lehetnek valamely államnak állampolgárai, ténylegesen azonban nem élvezik az adott állam védelmét.

Könnyű belátni, hogy az állampolgárság vagy a tényleges, effektív állampolgárság hiánya az élet minden területén nehézséget okoz: így a tanulás, a munka, a külföldre utazás, az aktív részvétel a társadalmi életben, és még sorolhatnánk.

Az állampolgársághoz való jog nemzetközi szabályozása

Az állampolgársághoz való jog mint emberi jog deklarálása egészen 1948-ig, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadásáig vezethető vissza. Bár azóta az állampolgársághoz való jog hosszú és látványos fejlődési utat tett meg a nemzetközi jog színterén, mégis azt a következtetést kell levonnunk, hogy az állampolgársághoz való jognak emberi jogi minősége a mai napig nem nyert nemzetközi megerősítést.⁸ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 15. cikkében ugyan kinyilatkoztatja, hogy minden embernek joga van valamely állampolgársághoz, ám amennyire egyszerűnek és világosnak tűnik az állampolgársághoz való jog megfogalmazása, annyi kritikát kapott arra való hivatkozással, hogy homályos és pontatlan. A jogtudósok épp azt kifogásolták, hogy annak ellenére, hogy a rendelkezés azt a benyomást kelti, hogy mindenkinek – akinek nincs állampolgársága – joga van állampolgárságot szerezni, azt nem szabályozza, mely állam köteles az állampolgárság megadására.⁹ Márpedig, ha egyetlen állam sem kötelezhető az állampolgárság megadására, az állampolgársághoz való jog emberi jogi rendelkezése „bizonytalan emberi joggá”, végeredményben

⁵ 2004/83/EK irányelv.

⁶ 2001/55/EK irányelv.

⁷ A hontalanok jogállásáról szóló, 1954. szeptember 28-án elfogadott New York-i Egyezmény.

⁸ CHAN 1991: 1–13.

⁹ CHAN 1991: 1–13.

értelmetlenné, fölöslegessé válik.¹⁰ Richard Plender szerint a 15. cikk a menedékjogról szóló 14. cikkhez hasonlítható.¹¹ A 14. cikk szerint mindenkinek joga van az üldözés elől más országban menedéket keresni és azt élvezni, amihez Plender szerint nem társul az a jog, hogy az egyén meg is kapja a menedékjogot. Hasonlóképpen, a 15. cikkben megfogalmazott állampolgársághoz való jog nem azonos azzal a joggal, hogy valamely adott államtól az állampolgárság megadását lehessen követelni.¹²

Számos nemzetközi egyezmény foglalkozott az Egyetemes Nyilatkozatot követően is az állampolgárság kérdésével, ám emberi jogi minőségében igazi áttörést a gyermek állampolgársághoz való joga terén ért el. A férjzett nők állampolgárságáról szóló 1957. évi ENSZ-egyezmény az állampolgársághoz való jogot, valamint az állampolgárságtól való megfosztás tilalmát szabályozza.¹³ A diszkrimináció tilalma jegyében született a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló 1965. évi egyezmény, amely kifejezetten kizárja az állampolgárságon alapuló különbségtétel lehetőségét.¹⁴ Ugyancsak a hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében látott napvilágot a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló 1979. évi egyezmény, amely az állampolgárság-szerzés terén tilt meg mindenfajta diszkriminációt.¹⁵ Először az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya¹⁶ mondta ki, hogy minden gyermeknek joga van arra, hogy állampolgárságot szerezzen. Az állampolgársághoz való jog kimondásával azonban az Egyezségokmány nem háritott olyan kötelezettséget az államra, hogy minden olyan gyermeknek, aki a területén született, állampolgárságot adjon, csak arra hívta fel az érintett államot, hogy minden szükséges intézkedést tegyen meg annak érdekében, hogy a megszületett gyermeknek állampolgársága legyen.¹⁷ A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló 1961. évi New York-i Egyezmény¹⁸ kidolgozóira hatással volt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának hivatkozott 15. cikke, a szerződés szövegezésékor az állampolgársághoz való jog emberi jogként való megközelítését tartották szem előtt. Az állampolgársági jogot egyéni jogként értelmezi, és rögzíti, hogy kinek és milyen esetekben van joga az állampolgársághoz. Azzal, hogy megmondja, mely állam köteles az állampolgárságot megadni, kitölti azt az űrt, amit az Egyetemes Nyilatkozat hagyott maga után. Univerzális jellege és az államok körében élvezett népszerűsége okán igencsak nagy jelentőséggel bír a Gyermek Jogairól szóló 1989. évi

¹⁰ DE GROOT 1989.

¹¹ PLENDER 1995.

¹² PLENDER 1995.

¹³ A férjzett nők állampolgárságáról szóló, New Yorkban, 1957. február 20. napján kelt nemzetközi egyezmény.

¹⁴ A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban, 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény.

¹⁵ A nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény.

¹⁶ 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.

¹⁷ Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 17, 1989.

¹⁸ 1961. augusztus 30-án New York-ban elfogadott Egyezmény a hontalanság eseteinek csökkentéséről.

Egyezmény,¹⁹ amelyet a világ csaknem valamennyi állama ratifikált. Az Egyezmény kimondja a gyermeknek az állampolgárság-szerzéshez való jogát, és az államra azt a kötelezettséget rója, hogy minden erejével és eszközével ezt a jogot szolgálja.²⁰

Menekültek és hontalanok könnyített állampolgárság-szerzése

A nemzetközi jog általánosságban előírja a menekültek és a hontalanok számára a könnyített honosítás lehetőségének biztosítását. A menekültek helyzetéről szóló Genfi Egyezmény 34. cikke úgy rendelkezik, hogy az államoknak kötelessége a lehető legnagyobb mértékben megkönnyíteni a menekültek beilleszkedését és honosítását. A Genfi Egyezmény három fő kérdéskört emel ki: az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárás meggyorsítását és az eljárási díjak és költségek csökkentését. Az államoknak egyrészt törekedniük kell a honosítás megkönnyítésére, másrészt a honosítási eljárást a lehető leggyorsabb, végül pedig a legköltséghímélőbb módon kell biztosítaniuk.²¹ A Genfi Konvencióhoz hasonló rendelkezést tartalmaz a hontalanok jogállásáról szóló 1954-es New York-i Egyezmény 32. cikke, amely a szerződő államokat kötelezi arra, hogy könnyítsék meg a hontalanok beilleszkedését és honosítását. Ugyanúgy, mint a menekülteknél, a honosítás megkönnyítésének megvalósulásához az állampolgárság-szerzési eljárás meggyorsítását, valamint az eljárási illetékek és költségek lehetőség szerinti csökkentését írja elő.²² A hontalanok állampolgárság-szerzésével foglalkozik részleteiben a már említett 1961-es, a hontalanság csökkentéséről szóló ENSZ-egyezmény. Ilyen egyezmény a menekültek vonatkozásában ez idáig nem született. Márpedig az 1961-es New York-i egyezmény a *de jure* hontalanság kiküszöbölését célozta meg, a *de facto* hontalanokat – így például a menekülteket – nem fedi le.

Regionális szinten az állampolgárságról szóló 1997-es Európai Egyezmény kötelezi az államokat arra, hogy olyan nemzeti jogszabályokat alkossanak, amelyekkel elősegítik a könnyített állampolgárság-szerzést az olyan hontalan és menekültként elismert személyeknek, akik az állam területén jogszerűen és szokásos módon tartózkodnak.²³ Egyik nemzetközi egyezmény sem konkretizálja tételesen, hogy a könnyítésnek pontosan milyen szempontokra kell figyelemmel lennie. Az ENSZ-egyezmények két

¹⁹ A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény.

²⁰ DOEK 2006: 26–32.

²¹ A Genfi Egyezmény 34. cikke szerint: „A Szerződő Államok a lehető legnagyobb mértékben megkönnyítik a menekültek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy meggyorsítsák az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást és lehetőleg csökkenték az ilyen eljárással járó díjakat és költségeket.”

²² A hontalanok jogállásáról szóló 1954. évi New York-i Egyezmény 32. cikke szerint: „A Szerződő Államok, amennyire csak lehetséges, megkönnyítik a hontalan személyek beilleszkedését és meghonosodását. Különösen mindent elkövetnek azért, hogy az állampolgárság megszerzéséhez szükséges eljárást meggyorsítsák, illetve az eljárási illetékek és költségek mértékét lehetőleg csökkenték.”

²³ Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény 6. cikk.

dolgot azonban kiemelnek: a honosítási eljárást minél rövidebb idő alatt és minél kevesebb költségvonzattal kell biztosítaniuk mind a menekültek, mind a hontalanok részére. Az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény magyarító jelentése emellett kiemeli, hogy a könnyítés nem csupán a honosítási eljárásra, hanem az *ex lege* állampolgárság-szerzésre is vonatkozik. Az Európai Egyezményhez fűzött magyarító jelentés a menekültek tekintetében az 1951. évi genfi konvenció könnyített honosításról szóló rendelkezéseit is hivatkozza, ezenfelül felhívja a figyelmet arra, hogy az „elismert menekült” bár magában foglalja a konvenció menekült fogalmát, azonban nem korlátozódik csupán arra, hanem az államok a menekült fogalmának hatálya alá vonhatnak más típusú menekülteket is²⁴ (ilyen lehetne például a nemzetközi védelem más formáiban részesülő kiegészítő védelmi vagy ideiglenes védelmi státusz). Ugyanakkor a hontalanok tekintetében egy kirekesztő rendelkezést is megfogalmaz az Európai Egyezmény: az államok biztosítsanak könnyített állampolgárság-szerzést olyan hontalan személyek részére, akik az Egyezmény szellemiségével ellentétben, önként lettek hontalanok (például ebbe a körbe tartozhatnak azok a személyek, akik olyan országból származnak, amelynek belső joga megengedi az állampolgárságról való lemondást még mielőtt az érintett személy egy másik állam állampolgárságát megszerzte volna).²⁵

Az Európa Tanács állampolgársági szakértői bizottsága az ET tagállamai körében végzett felmérésében már 2003-ban megállapította, hogy a hontalanok és az elismert menekültek könnyített állampolgárság-szerzése nem minden tagállamban valósul meg. Azokban az államokban, ahol figyelembe veszik az Európai Állampolgársági Egyezménynek ezt a rendelkezését, ott leginkább rövidebb tartózkodási időt írnak elő a honosításhoz, mint amit főszabályként megkövetelnek. Ezen túl más könnyítést nem tartalmaznak, így kevesebb eljárási díjjal vagy könnyített állampolgárság-szerzési eljárással nem kedveznek a nemzetközi védelemben részesülőknek.²⁶

Az európai államok körében²⁷ az állampolgárság-szerzés tárgyában végzett kutatás²⁸ arra a következtetésre jutott, hogy a hontalanok és a menekültek állampolgárság-szerzése iránt támasztott feltételek általában hasonló módon alakulnak, azonban egy lényeges különbség mégis van: a menekültekkel ellentétben a hontalan személyek születéskor is szerezhetnek állampolgárságot,²⁹ vagy a honosítástól eltérően más állampolgárság-szerzési mód is nyitva áll előttük.³⁰ A menekültek a vizsgált 33 európai országban általában sem nyilatkozattal, sem automatikusan, törvény erejénél fogva

²⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 56. pont.

²⁵ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 57. pont.

²⁶ Report on Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality adopted by the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA) 2003.

²⁷ Az EUDO-Citizenship által végzett felmérésben 33 állam vett részt, éspedig az EU tagállamain kívül az Egyesült Királyság, Izland, Moldova, Norvégia, Svájc és Törökország.

²⁸ WALLACE GOODMAN 2010.

²⁹ Így például a magyar állampolgársági jog szerint a Magyarországon lakó hontalan szülők hontalan gyermeke születéssel magyar állampolgár lesz.

³⁰ Így például a magyar jogban a hontalan személy 19 éves koráig magyar állampolgárságot szerezhet nyilatkozattal, ha előtte 5 évig Magyarországon volt a lakóhelye.

nem szereznek állampolgárságot, hanem valamennyi állam belső joga a honosítási eljárást alkalmazza. A vizsgált államok többsége a házastárs kedvezményes honosításához hasonló mértékben csökkenti a menekülteknek előírt tartózkodási követelményt. Van azonban néhány állam – a Cseh Köztársaság, Litvánia, Norvégia és Románia –, amelyek a tartózkodási idő tekintetében ugyanolyan hosszú tartózkodást kívánnak meg, mint a hagyományos honosításnál. Néhány állam azonban egyáltalán nem tesz említést az elismert menekültekről, ami nem jelenti azt, hogy ők nem szerezhetnék meg az adott állam állampolgárságát, csupán nem emelik ki őket.³¹ A menekültek honosítása és a hagyományos honosítás között a másik jelentős különbség a korábbi állampolgárságról való lemondás kötelezettségében rejlik, ami azoknál az államoknál merül fel, amelyek nem tolerálják a kettős állampolgárságot. A hagyományos honosítás esetében az érintett államok megkövetelik a honosítást kérő külföldiektől, hogy a korábbi állampolgárságukról mondjanak le. Az EUDO-Citizenship által vizsgált 33 államból 15 állam jogszabálya tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket. A menekültek tekintetében azonban valamennyi vizsgált állam kivételt tesz, azaz megengedi a korábbi állampolgárság megtartását, illetve olyan esetben tekint el tőle, ha a lemondás „lehetetlen”, a menekült „üldözésnek lenne kitéve”, „egyéni biztonsági okokból”, illetve „ahol a lemondás jogilag vagy gyakorlatilag nem lehetséges”.³² Ennek az a nyilvánvaló oka, hogy a menekültet nem lehet arra kötelezni, hogy kapcsolatba lépjen azon állam hatóságaival, amely üldözi őt, hiszen az a menekültstátusz visszavonásával járhat. Az európai államoknak e gyakorlata összhangban van az 1997. évi Európai Állampolgársági Egyezményel.³³ Az egyezmény magyarázó jelentése kifejezetten ki is emeli a menekülteket, mint a személyek olyan csoportját, akiktől nem várható el, hogy hazatérjenek származási országukba, vagy hogy diplomáciai, illetve konzuli segítséget vegyenek igénybe a korábbi állampolgárságukról való lemondás vagy az állampolgársági kötelekből való elbocsátás érdekében.³⁴

Az európai országok körében végzett vizsgálat azt is megállapította, hogy a honosítás egyéb feltételei tekintetében már nem annyira nagyvonalúak az államok, mint az állampolgárságról való lemondás, illetve a tartózkodási időtartam tekintetében. Általában ugyanolyan megélhetési feltételeket kívánnak meg a menekültektől is, mint a hagyományos honosítás körében a más külföldiektől, továbbá a honosításhoz szükséges nyelvtudás és/vagy az országismereti vizsga tekintetében sem biztosítanak könnyítést. Mindössze három állam tekintendő kivételnek e tárgykörben: a Cseh Köztársaság, Finnország és Franciaország a menekültek esetében eltörölte a megfelelő nyelvtudás igazolását, továbbá Norvégia – ahol fenntartják a megfelelő nyelvismeretről való számadás követelményét – a menekültek számára azt ingyenesé teszi.³⁵ Bár a Genfi Egyezmény 34. cikke előírja az eljárási költségek minimalizálását, a vizsgált

³¹ WALLACE GOODMAN 2010.

³² WALLACE GOODMAN 2010.

³³ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 16. cikk.

³⁴ Explanatory Report to the European Convention on Nationality 1997: 99. pont.

³⁵ WALLACE GOODMAN 2010.

európai államok körében nagy a szórás e tekintetben: a teljes költségmentesség biztosításától,³⁶ a jelentős és szerény kedvezmény nyújtásán át³⁷ egészen az olyan jogszabályokig, amelyek semmilyen kedvezményt nem adnak.³⁸

A hontalanokra vonatkozó állampolgárság-szerzési vagy honosítási eljárás a menekültekhez hasonlóan alakul, csak néhány kivételes esetben találunk eltérést. Ilyen például Ausztria, amely hosszabb tartózkodási időt követel meg a hontalan személyektől, mint a menekültektől (míg hontalanok esetében tíz év, addig a menekülteknél hat év az elvárt tartózkodási idő).³⁹ Ebbe a körbe tartozott 2014 előtt Magyarország is: addig az időpontig a hontalanoktól öt év tartózkodást követelt meg a jogszabály, míg a menekültektől csak három évet. A jelenleg hatályos jogszabály szerint mind a hontalan, mind a menekült jogállású személy három év folyamatos életszerű tartózkodás (állandó lakóhely létesítése) után kérheti a magyar állampolgárságot.⁴⁰ A vizsgált európai államok körében létezik olyan megoldás is, amely pont fordítva, a hontalanoktól kevesebb tartózkodást kíván meg a honosításhoz, mint a menekültek esetében. Így például Norvégiában az állampolgársági jogszabályok három év tartózkodási időt írnak elő a hontalanok számára, míg a menekültek a hagyományosan honosított külföldieknek előírt alapeset szerinti hét év tartózkodási idő után kérelmezhetik a befogadó állam állampolgárságát.⁴¹ A vizsgált államokban végzett felmérés azt is megállapította, hogy míg számos állam egyáltalán nem tartalmaz preferenciális rendelkezéseket a menekültek honosítására, addig a hontalanok kedvezményes állampolgárság-szerzésére igen.⁴²

A nemzetközi és uniós jogszabályi környezetnek eleget téve láthatjuk, hogy az államok elsősorban az elismert menekültek részére fogalmazznak meg kedvezményes honosítási feltételeket,⁴³ az uniós védelmi státuszok, így a kiegészítő védelemben (az oltalmazottak) vagy ideiglenes védelemben részesülők (a menedékesek) ebben a kivételes helyzetben nem részesülnek, ilyen törekvésre vonatkozóan széleskörűen elfogadott nemzetközi megállapodás nincs az államok között. A magyar jogban is megfigyelhető, hogy az állampolgársági törvény mindössze három év állandó lakóhely létesítése és életvitelszerű ittlakás esetén biztosítja az elismert menekültek részére a kedvezményes honosítás lehetőségét (az egyéb feltételek teljesítése esetén). Sem az oltalmazottakról, sem az ideiglenes védelemben részesülő menedékesekről nem tesz külön említést a magyar állampolgársági jog, míg a menedékjogról szóló

³⁶ Ilyen például Írország.

³⁷ Görögországban például a felmérés idején hatályos rendelkezések szerint 600 euróval kellett kevesebbet fizetniük a menekülteknek, mint más külföldieknek, míg Hollandiában 50 euróval.

³⁸ WALLACE GOODMAN 2010.

³⁹ WALLACE GOODMAN 2010.

⁴⁰ 1993. évi LV. törvény (Ápt.) 4. § (2) bek.

⁴¹ WALLACE GOODMAN 2010.

⁴² Így például Észtország, Málta, Hollandia, Svájc, Törökország és az Egyesült Királyság. WALLACE GOODMAN 2010.

⁴³ A GLOBCIT 2017-es adatai alapján, a menekültekre vonatkozó honosítási szabályok összehasonlításából azonos következtetésekre jutott David Owen 2019-es tanulmányában. OWEN 2019: 347–369.

törvény az oltalmazott esetében egyértelműen fogalmaz:⁴⁴ ők a hagyományos honosítás szabályai szerint kérelmezhetnek magyar állampolgárságot azt követően, hogy állandó lakóhelyet létesítettek Magyarországon. A hontalan esetében viszont nincs olyan kitétel, hogy hatóságilag elismert hontalannak kell lennie a személynek, viszont a kedvezményes honosítás esetében is az állandó lakóhely létesítésének időpontjától számítandó. A kedvezményes honosítás a magyar jogban a tartózkodási idő jelentős csökkentésében jelentkezik (a hagyományos honosításhoz szükséges nyolc évhez képest csupán három év), emellett a kérelmezőnek további feltételeknek is eleget kell tennie: büntetlen előéletűnek kell lennie és magyar bíróság előtt nem folyhat ellene büntetőeljárás; a magyarországi lakhatásnak és megélhetésnek biztosítottak kell lennie; a honosítás nem sértheti a közbiztonságot és a nemzetbiztonságot; végezetül a kérelmezőnek magyar nyelven alkotmányos alapismeretekből vizsgát kell tennie, ha ez alól a törvény nem mentesíti.⁴⁵ Magyarországon az állampolgársági eljárás önmagában díjmentes, a kérelmezőnek a csatolandó iratok esetleges beszerzési és fordítási költségeivel, illetve az állampolgársági vizsga díjával kell számolnia. A kedvezményes honosításon felül a Magyarországon lakó hontalan szülők hontalan gyermeke *ex lege*, a születéssel is szerezhet magyar állampolgárságot, illetve 19 éves koráig a köztársasági elnöknek címzett nyilatkozattal is, amennyiben korábban Magyarországon volt öt évig az állandó lakóhelye. Ez esetben semmilyen további feltételnek (például büntetlen előélet, megélhetés, magyar nyelvtudás igazolása) nem kell eleget tenni a magyar állampolgárság megszerzéséhez.

A menekültek állampolgárság-szerzésének tapasztalatai Magyarországon

Magyarország az összes vonatkozó nemzetközi és európai egyezményt ratifikálta, amivel vállalta, megkönnyíti a menekültek és hontalanok állampolgárság-szerzését. Ezek a könnyítések azonban, mint fentebb utaltunk rá, az oltalmazottakra nem vonatkoznak. Bár a kiegészítő védelmi jogállást létrehozó úgynevezett kvalifikációs irányelvben⁴⁶ szerepel, hogy a menekült és a kiegészítő védelmi jogállás elismerésére és tartalmára vonatkozó szabályokat az Európai Unió tagállamainak közelítenie kell egymáshoz, az irányelv az állampolgárság szerzésének lehetőségéről kifejezetten nem szól. Maga az irányelv jóval az állampolgársággal foglalkozó releváns nemzetközi egyezmények után született.

A rendszerváltozás hajnalától, az 1980-as évek végétől a 2010-es évek elejéig összesen körülbelül 200 ezer ember menekült hazánkba, akik közül mintegy 6500 fő kapott menekültstátuszt. Ennél azonban jóval többen részesültek valamilyen típusú ideiglenes védelemben, és szereztek menedékes, illetve később befogadotti jogállást, vagy 2008-tól kezdődően oltalmazott státuszt. A 2010-es évektől a menedékkérők számában fokozatos növekedés mutatkozott, majd 2015 nyarán minden korábbi

⁴⁴ A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 17. § (4) bekezdés

⁴⁵ Ápt. 4. § (1) bekezdés

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve.

várakozást felülmúló számban érkeztek hozzánk migránsok. Ez a migrációs hullám azonban más volt, mint bármelyik másik a megelőző 25 évben: bár sokan az érkezők közül kényszeredetten és formálisan menedékkérelmet nyújtottak be, valójában nem kerestek védelmet hazánkban, sem ideiglenesen, sem pedig hosszú távon nem akartak itt maradni. Mindannyian csak és kizárólag tranzitországiaként tekintettek Magyarországra, így a migránsok egyetlen célja a minél gyorsabb áthaladás és továbbutazás volt. A 2015-ös válság után a menedékjoghhoz való hozzáférés lehetőségét több lépésben szigorították Magyarországon, így az ebből a körből később potenciálisan állampolgárságot szerző külföldiek száma szintén szűkült.

A Genfi Egyezményhez 1989 márciusában való csatlakozás közvetlen kiváltó oka a Romániából érkező magyar nemzetiségű menekültek tartózkodása jogszabályi alapjának megteremtése volt. Az érkezők közül sokan kaptak formálisan menekült jogállást, beilleszkedtek Magyarországon, ami elsősorban egzisztenciális szinten valósult meg, amit a nyelvi és kulturális azonosság megkönnyített. Ez a – menekültügyi szempontból – speciális személyi kör túlnyomó többségében végleges otthonának tekintette Magyarországot, és jellemzően néhány év után állampolgárságot szerzett. Az utána következő, már túlnyomó többségükben idegen kultúrkörből érkezők közül arányaiban és abszolút számban is jóval kevesebben szereztek magyar állampolgárságot.

Az idegen kultúrkörből érkező menekültek közül az a viszonylag kevés külföldi, aki hosszabb távon Magyarországon rendezkedett be, az 1990-es évek végétől kezdődően csak kis számban kapott állampolgárságot (jellemzően néhány tucat fő évente), a 2010-es évek közepétől pedig még kevesebben. Az állampolgárság megszerzéséhez nélkülözhetetlen letelepedési hajlandóságban, beilleszkedésben jól meg lehet azonban figyelni a különbségeket, amelyek az egyes származási országokból érkezőket jellemzik. A 2000-es évek első felében legnagyobb számban jelen lévő afgánok szinte kivétel nélkül nagy és teljes családban élnek, viszonylag jó körülmények között, amiben a családi összetartásnak, egymás kölcsönös segítségének, esetleg a Nyugat-Európában élő rokontól érkező pénzügyi segítségnek volt nagy szerepe. A menekültek között megjelenő számuknál jelenleg is jóval nagyobb kolóniát alkotnak hazánkban, miután más tartózkodási jogcímet is sokan szereztek közülük. Az állampolgárságot szerző menekültek elsősorban közülük, illetve a volt Szovjetunió területéről (örmény, grúz, azeri) érkezők közül került ki.⁴⁷ 2011 és 2015 között összesen 46 fő menekült és 38 fő hontalan szerzett magyar állampolgárságot,⁴⁸ míg ugyanezen időszak alatt 281 fő menekült és 77 fő külföldi honosítás iránti kérelmét utasították el.⁴⁹ Az elutasítási arány jelentősen meghaladja a „normál” honosítási eljárásban állampolgárságot szerző kül-

⁴⁷ KLENNER 2007: 679–698.

⁴⁸ Lehetséges, hogy a fenti számúnál több menekültstátuszú külföldi kaphatott magyar állampolgárságot, aki más jogcímen vett igénybe kedvezményt (pl. magyar állampolgár házas társaként), és ezért a statisztika más rovatában szerepel.

⁴⁹ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal adatszolgáltatása az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság részére. 2015. szeptember 21. Idézi GYULAI 2016.

földieknél meglévő arányt. Míg az utóbbiaknál a 3122 kérelem 57%-ában született pozitív döntés (2320 fő), addig a menekülteknél ez az arány mindössze 14% volt.

Lényeges azonban, hogy az állampolgárság hiánya a menedékjogi törvény 2016-os módosítása előtt nem is igazán jelentett hátrányt az itt élő menekültek többségének, mert egyrészt a menekültstátuszhoz tartozó jogok és köteleességek rendszere gyakorlatilag megegyezik az állampolgárságéval (munkavállalásuk nem engedély-, illetve regisztrációköteles, a szociális és egészségügyi ellátórendszerhez a magyar állampolgárokkal megegyező feltételekkel férhetnek hozzá), másrészt menekült jogállásukat a hatóság csak kivételes és indokolt esetben vizsgálta felül. A menedékjogi törvény 2016. évi (egyik) szigorításának eredményeként a menekültstátusz fenntartásának indokoltságát a menekültügyi hatóság legfeljebb háromévente felülvizsgálja. E módosítással a menekültstátusz „értéke” érdemben csökkent, sokan önként lemondanak róla, ha esélyük van más, idegenrendészeti tartózkodási jogcímet szerezni. Ez ugyan a korábban menekült jogállást szerzőket motiválhatta volna az állampolgárság megszerzésére is, de a menekültügyet érintő egyéb szigorítások, a támogatások megszűnése, majd a menedékkérelem benyújtása lehetőségének végletes szűkítése inkább abba az irányba hatott, hogy az állampolgárság szerzésének lehetősége a gyakorlatban mára csak minimális számú nemzetközi védelmet szerzett külföldit érint.

Összegzés

A szakirodalomban egyre több érv hangzik el mellett, hogy az európai migrációs válság sikertelen kezelésének hátterében a közös európai menekültügyi politika hiánya húzódik meg mind intézményi, mind gyakorlati szinten, mivel a jelenlegi rendszer bebizonyította, hogy nem működőképes, mivel egyes államokra több teher hárul, mint másokra.⁵⁰ Owen szerint az igazságos és legitim Európai Menekültügyi Rendszernek öt pilléren kellene állnia, éspedig: 1. a tagállamok közötti igazságos felelősségmegosztáson; 2. a befogadásra és elismerésre vonatkozó közös normákon; 3. a menekült és az államválasztás jelentőségének elismerésén; 4. az uniós polgársághoz való hozzáférés közös szabályain; végül 5. az uniós polgárság viszonylag gyors megszerzésének biztosításán.⁵¹ Az uniós polgárság azonban nem állampolgárság, legfeljebb kiegészíti, de nem helyettesíti az állampolgárságot. Az uniós polgárság intézményét és a hozzá kapcsolódó jogokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés határozza meg, és ezt, az egyébként uniós jogon alapuló státuszt csakis egy tagállam állampolgárságának megszerzésével lehet elnyerni, amit viszont minden esetben az adott állam nemzeti joga szabályoz. Ez is indokolja, hogy a közös bevándorlási és menekültügyi politikában nagyobb hangsúlyt kellene arra fektetni, hogy a tagállamok milyen módon tudnak közösen olyan védelmi státuszt biztosítani, amely valódi és tartós megoldást tud nyújtani az olyan „hazátlan” személyek (menekültek, oltalmazottak, menedékesek és hontalanok) számára, akik az új otthonuk szerinti állam teljes jogú polgáraivá

⁵⁰ BAUBÖCK 2018: 141–156. hivatkozva OWEN 2019: 347–369.

⁵¹ OWEN 2019: 347–369.

szeretnének válni. Ez adott esetben a nemzetközi védelemben részesülő személyekre vonatkozó állampolgárság-szerzési szabályok egységes, uniós szintű szabályozását is jelentheti, ami bár láthatóan korlátozná az állam szuverenitását, viszont valamennyi államban ugyanolyan feltételekkel szerezhetnének állampolgárságot.

A statisztikák szerint Magyarországon a nemzetközi védelmet szerző külföldiek állampolgárság-szerzésének könnyítése elsősorban a nemzetközi kötelezettségeknek való formális megfelelést jelenti, mintsem a napi honosítási gyakorlatot, tekintve, hogy az egyébként is alacsony számú menekült (és hontalan) közül elenyésző számban jutnak el a külföldiek az állampolgárságig.

Ez idő szerint 4,7 millió, Ukrajnából menekült személy regisztrált ideiglenes védelmi (menedékes) vagy hasonló védelmi státuszra az Európai Unió területén.⁵² Sem a kiegészítő védelemben (oltalmazott), sem az ideiglenes védelemben (menedékes) részesülők állampolgárság-szerzésének feltételeiről, esetleges könnyítéséről nem rendelkezik a nemzetközi jog. Felmerülhet, hogy a szomszédban dúló háború elhúzódása esetén a nemzetközi közösségnek esetlegesen számításba kell vennie, hogy az egységes szabályok alapján megszerezhető állampolgárság megoldás lehet-e a hazájukat elhagyni kényszerülő személyek társadalmi beilleszkedésére, illetve milyen egyéb tartós megoldást tud kínálni a teljes jogú polgárrá válásukhoz. Önmagában a védelem biztosítása – még akkor is, ha a saját állampolgárokéval szinte azonos jogokkal és kötelezettségekkel jár – csak időlegesen nyújt megnyugvást a menedékjogot élvező személy számára, az integrációját az azonos jogokkal és kötelezettségekkel fogja beteljesülni látni, számára az állampolgárság lesz a mindenkori cél.

Irodalomjegyzék

- BATCHELOR, Carol A. (1995): Stateless Persons: Some Gaps in International Protection. *International Journal of Refugee Law*, 7(1), 232–259. Online: <https://doi.org/10.1093/ijrl/7.2.232>
- BAUBÖCK, Reiner (2018): Refugee Protection and Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 141–156. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.12638>
- HALL, Stephen (1999): The European Convention on Nationality and the right to have rights. *European Law Review*, 24(6), 586–602.
- CHAN, Johannes M. M. (1991): The Right to a Nationality as a Human Right. The Current Trend Towards Recognition. *Human Rights Law Journal*, 12(1–2), 1–13.
- DOEK, Jaap E. (2006): The CRC and the Right to Acquire and to Preserve a Nationality. *Refugee Survey Quarterly*, 25(3), 26–32. Online: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdi0143>
- DE GROOT, Gerard-René (1989): *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*. Cologne–Berlin–Bonn–München: Carl Heymanns.
- Explanatory Report to the European Convention on Nationality* (1997). Strasbourg.
- GYULAI GÁBOR (2016): *Az állampolgárság fekete doboza: menekültek és hontalanok honosítása Magyarországon*. Budapest: Magyar Helsinki Bizottság.

⁵² 2022. október 31-ei állapot. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine

A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése

- KLENNER Zoltán (2007): Menekültek Magyarországon a 2000-es években. *Kisebbségkutatás*, 16(4), 679–698.
- KLENNER Zoltán (2012): A menekültek és oltalmazottak körében 2012 nyarán végzett felmérés eredményeinek összegzése. *Magyar Rendészet*, 12(4), 139–146.
- MASENKÓ-MAVI Viktor (2007): Az állampolgárság intézménye: fejlődés vagy marginalizálódás? *Állam- és Jogtudomány*, 48(1), 29–67.
- OWEN, David (2019): Refugees, EU Citizenship and the Common European Asylum System. A Normative Dilemma for EU Integration. *Ethical Theory and Moral Practice*, 22, 347–369. Online: <https://doi.org/10.1007/s10677-019-09973-x>
- PLENDER, Richard (1995): The Right to a Nationality as Reflected in International Law and the Sovereignty of States in Nationality Matters. *Austrian Journal of Public and International Law*, 49, 43–64.
- Report on Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality adopted by the Committee of Experts on Nationality (CJ-NA)* (2003). Strasbourg.
- WALLACE GOODMAN, Sara (2010): *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. EUDO Citizenship Observatory, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Jogforrások, nemzetközi egyezmények

1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról
2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról
- Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretében, New Yorkban, 1954. szeptember 28-án létrejött, a hontalan személyek jogállásáról szóló Egyezmény
- A férjzett nők állampolgárságáról szóló, New Yorkban, 1957. február 20. napján kelt nemzetközi egyezmény
- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban, 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- Az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített, a menekültek helyzetére vonatkozó, 1951. július 28-i genfi egyezmény
- A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott Egyezmény
- A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény
- Az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény
- A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról (átdolgozás)
- UN Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 17: Article 24 (Rights of The Child), 1989

Tartalom

EGEDY GERGELY: A brit monarchia – A parlamenti szuverenitás és az uralkodó	5
KÉPES GYÖRGY: Az alkotmányos monarchia létrejötte és a parlamentáris kormányforma kifejlődése Dániában	19
SCHWEITZER GÁBOR: „...hisz minden alkotmányjogi tanulmányban van politikum” – Csekey István írásai a kormányzói jogkör reformjáról	35
GÁVA KRISZTIÁN: Az országos és a helyi népszavazás szabályozásának összevetése 2014-től napjainkig	59
KURUNCZI GÁBOR, SZEMÁN GYÖRGY ACSÁD: Az elektronikus választás lehetőségei és kihívásai, különös tekintettel az e-szavazásra	81
POGÁCSÁS ANETT: Plus valent boni mores, quam bonae leges – Jóerkölcs a szerzői jogban	95
SZIKLAY JÚLIA: Visszatekintés a NAIH információszabadsággal kapcsolatos felügyeleti tevékenységének eredményeire ötévi távlatból	115
KLENNER ZOLTÁN, LŐRINCZ ARANKA: A nemzetközi védelemben részesülő külföldiek állampolgárság-szerzése	133