PRO PUBLICO BONO

2. KÜLÖNSZÁM

ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

tanulmány

TATTAY SZILÁRD • Szabadság, állam és ellenállás Francisco Suárez politikai filozófiájában
HOLLÓSI GÁBOR • A magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvétele
MÉHES TAMÁS • Gondolatok a *lex mercatoria* jogi jellegéről

• • •

Tanulmányok a szabadságjogok témaköréből
RÁCZ LAJOS • A vallásszabadság kérdése a reformkorban és a neoabszolutizmus idején
PRUZSINSZKY SÁNDOR • A sajtó szabadságáról március idusán

• • •

Tanulmányok az elektronikus közigazgatás témaköréből
SZABÓ ZOLTÁN • Az elektronikus személyazonosság menedzsment
KŐNIG BALÁZS • Elektronikus közigazgatás Baden-Württemberg tartományban

szemle

EGEDY GERGELY • Igazságosság kontra állam? Anthony de Jasay államelmélete

recenzió

KRISTÓ KATALIN • Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása
HALÁSZ IVÁN • Kisebbségek a két világháború közötti Csehszlovákiában

Az illusztrációkról • *E számunk szerzői* • *Szerzőinkhez*

2011

Pro_publico_bono_2011-4.indd 1 2012.05.21. 16:10:31

PRO PUBLICO BONO
Állam- és közigazgatás-tudományi szemle
A BCE KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYÓIRATA

szerkesztőbizottság
A szerkesztőbizottság társelnökei: *Máthé Gábor* • *Tamás András*
A szerkesztőbizottság tagjai: az alapító intézmény képviselőjeként *Imre Miklós* dékán |
Az alapító intézmény tanszékeinek vezetőjeként *Horváth Katalin* • *Jenei Ágnes* • *Kánai Mariann* • *Maiyalehné Gregóczky Etelka* • *P. Szabó Sándor* • *Takács Albert* • *Tőzsa István* • *Török Gábor* |
Az alapító intézmény által felkért külső szakemberek: *Jan Bárta,* Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovský,* Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdenek Koudelka,* Brno (Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper,* Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier,* Ludwigsburg (Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej Naumov,* Szaratov (P. A. Sztolipin Volga-menti Közszolgálati Akadémia) • *Igor Palúš,* Kassa (Pavol Jozef Safárik Egyetem) • *Ewa Poplawska,* Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) • *Tóth Mihály,* Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow,* Speyer (Német Közigazgatási Kutatóintézet)

szerkesztőség
Felelős szerkesztő: *Takács Péter*
Vendégszerkesztők: *Szerletics Antal* • *Ződi Zsolt*
Szerkesztők: *Boros Anita* • *Egedy Gergely* • *Halász Iván* • *Hollán Miklós*
Olvasószerkesztő: *Bodnár Kriszta*
Dokumentáció: *Orosz Ágnes* | Szerkesztőségi titkár: *Kristó Katalin*

a szerkesztőség címe
Pro Publico Bono Szerkesztősége
BCE Közigazgatástudományi Kar | Budapest, XI. kerület, Ménesi út 5.
Levelezési cím • 1519 Budapest, Pf. 275. | *Közvetlenül* • BCE Közigazgatástudományi Kar
1118 Budapest, Ménesi út 5. IV. em. 415. | *E-mail* • propublicobono2011@gmail.com
Digitális változat • Pro Publico Bono Online | www.propublicobono.hu

2011. évi 2. különszám

Ez a lapszám – egyéb írások mellett – a Budapesti Corvinus Egyetem
TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének
„Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért”
alprojektje keretében készült tanulmányokat közöl, és annak támogatásával jelent meg.

A borítón a Giottónak tulajdonított ún. *Apokalipszis-jelenetek* egyik táblaképe
(1330–1340; Stuttgart, Staatsgalerie). A borító belső oldalán Giotto *Utolsó ítéletének*
(1306; Padova, Scrovegni-kápolna) részlete: *Az üdvözültek*

Felelős kiadó: Imre Miklós, a BCE Közigazgatástudományi Karának dékánja
A lap tipográfiai arculatát Környei Anikó tervezte
Tördelő: Lipót Éva
Nyomdai munkálatok: Gondolat Kiadó
ISSN 2062-7165

tanulmány •

Tattay Szilárd

SZABADSÁG, ÁLLAM ÉS ELLENÁLLÁS FRANCISCO SUÁREZ POLITIKAI FILOZÓFIÁJÁBAN

A XVI–XVII. századi ún. második skolasztika vagy reneszánsz skolasztika spanyol tomista teológusai – a jezsuita Francisco Suárez, Luis de Molina és Gabriel Vázquez, a dominikánus Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Bartolomé de las Casas és mások – voltak a középkori természetjogi és állambölcseleti hagyomány utolsó nagy letéteményesei. Munkásságuk így fontos összekötő kapcsot képez a skolasztikus és a modern természetjogi tanok, illetve az azok alapján kifejtett politikai filozófiák között. E tanulmány a második skolasztika talán legnagyobb hatású alakja, a jezsuita filozófus-teológus Francisco Suárez (1548–1617) szabadságfelfogását, az állam keletkezéséről adott magyarázatát és ellenálláselméletét elemzi.

SZABADSÁG

Suárez az akaratszabadság vagy szabad döntés fogalmát gyakran összekötötte elméletében a szabadság egy másik, a külső uralomtól való mentességre utaló jelentésével.[1] Akárcsak korábban a dominikánus Francisco de Vitoria, a szabadság ez utóbbi értelmezését Suárez az emberi méltóság keresztény felfogására, azon belül Aquinói Szent Tamás *dominium sui* fogalmára alapozta.[2] „Az ember Isten képére teremtetett – fogalmazott a *Defensio fidei catholicae*-ben –, a saját jogán *(sui iuris)* létezik és csak Istennek van alávetve, ezért más személy jogosan nem vetheti szolgaságba vagy uralma alá.”[3]

Suárez különbséget tett parancsoló természeti törvény *(ius naturale praeceptivum* vagy *positivum)* és megengedő természeti törvény *(ius naturale permissivum* vagy *ne-*

1. Lásd pl. Francisco Suárez: *De voluntario et involuntario = Opera omnia IV.* [szerk. Michel André] (Paris: Vivès 1856) 157–274, 1.3.13.
2. Tamás *dominium sui* fogalmához lásd pl. Aquinói Szent Tamás: *Summa theologiae* 1–3. [szerk. Pietro Caramello] (Torino: Marietti 1952–56) I–II q. 1 aa. 1–2.
3. Francisco Suárez: *Defensio fidei catholicae = Opera omnia XXIV.* [szerk. Charles Berton] (Paris: Vivès 1859) 3.1.2.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 2-3 2012.05.21. 16:10:32

gativum vagy *dominativum)* között,[4] és a szabadsághoz való természetes jogot – a javak közösségével és a demokráciával együtt – az utóbbiból vezette le.[5] Ily módon azonban meg kellett válaszolnia egy komoly ellenvetést: ha a szabadság csupán *negative* képezné a természetjog részét,[6] akkor bárki jogszerűen megfoszthatna szabadságunktól és szolgasorba dönthetne minket, anélkül, hogy ezzel megsértené a természeti törvény parancsait.[7] Suárez határozottan és meggyőződéssel védelmezte az emberi szabadságot. A szabadságot az ember természetes tulajdonságának és „nemes tökéletességének" nevezve[8] a következőket hangsúlyozta: „A szabadság nem csupán negatív, hanem pozitív értelemben is a természetjogból ered, minthogy maga a természet ruházta az emberre az önnön szabadsága feletti valódi *dominium*ot […] inkább a szabadság, semmint a szolgaság származik a természetjogból, hiszen a természet az embereket úgymond *positive* szabaddá tette a szabadsághoz való inherens jog révén."[9]

A *dominium sui* tomista nyelvezetének használata a szabadság kontextusában már-már az ember mint „önmaga tulajdonosa" locke-i eszméjét idézi. E párhuzam azonban legalább két okból félrevezető. Mindenekelőtt azért, mert a *dominium sui* – az ember önmaga feletti uralmára utaló – skolasztikus fogalmát, amint arra Janet Coleman meggyőzően rámutat, tisztán el kell határolni a saját magunk feletti tulajdon modern, Locke és Hobbes nevével fémjelzett koncepciójától.

Az „én" középkori és modern felfogása ugyanis alapvetően különbözik egymástól.[10] E különbözőség fontos következménye például az, hogy amíg a Locke-féle, önmagát meghatározó, „tehermentes" én bizonyos esetekben öngyilkossághoz folyamodhat,[11] addig Suárez szerint az ember élete kizárólag Istenhez tartozik, és ezért nem lehet emberi tulajdon tárgya. Amikor Suárez az ember élete és testrészei feletti rendelkezésről írt, sohasem a „tulajdon", hanem a „hatalom", „használat" vagy „birtoklás" szavakat használta. Mint azt James Tully helyesen megjegyzi, „a *dominium* szó alkalmazásától való tartózkodás az ember élete és teste feletti uralom kifejezésére egyértelműen arra utal, hogy az embernek nem áll szabadságában megsebesítenie magát és elvennie saját életét".[12] *De statu perfectionis et religionis* című értekezésében Suárez explicite is kijelenti: „az ember nem ura az életének a szó tulajdonképpeni értelmében, mindazonáltal saját jogon birtokolja és őrzi meg azt; e jogról […] nem mondhat le, illetve válhat meg tőle, mert ez a Legfőbb Úr joga és hatalma ellen való volna."[13]

A Suárezt Locke-tól elválasztó másik lényegi különbség épp az ellenkező irányba mutat. Szemben a természetes jogok sok későbbi, modern teoretikusával (de nem kortársaival), Suárez nem tekintette a szabadságot elidegeníthetetlen, szent és sérthetetlen jognak.[14] Paradox módon azért nem, mert komolyan gondolta, hogy az ember tulajdonnal rendelkezhet saját szabadsága felett: „éppen azért, mert az ember a maga szabadságának tulajdonosa, eladhatja vagy elidegenítheti azt."[15] E nézet, még ha legitimálja is az önként vállalt szolgaságot, nemcsak a szabadság „tulajdonosi" szemléletével kompatibilis, hanem megfelel a megengedő természeti törvény rugalmas, változó jellegének is, amelyből a szabadsághoz való jog ered. Suárez ragaszkodott továbbá a közjó egyéni jóval szembeni elsőbbségéhez is.

Így fogalmazott: „Jóllehet a szabadságot és az a feletti *dominium*ot a természet adta az embernek, mégsem tiltotta meg abszolút érvénnyel, hogy elvegyék tőle. […] Ennek megfelelően a szabadságról és bármely más politikai jogról azt mondhatjuk, hogy akármennyire is a természet *positive* ránk ruházott adománya, emberi közreműködés révén módosulhat, minthogy e jog gyakorlása minden egyes személy esetében részint az ő saját akaratától, részint az államtól függ, amennyiben ez utóbbi a helyes kormányzáshoz szükséges mértékben legitim hatalommal bír minden polgár és azok javai felett. […] Az állam […] jogos okból (például büntetésből) megfoszthatja az embert szabadságától."[16]

A késő skolasztikus politikai gondolkodásban megszokott volt – az organikus metafora alapján – párhuzamot vonni az egyén és a közösség szabadsága, hatalma és önrendelkezése között. Suárez sem képezett kivételt e szabály alól: „Ahogy az ember – pusztán azért, mert megteremtetett és rendelkezik az értelem használatával – önmaga, valamint képességei és testének tagjai használata felett hatalommal, és ennélfogva

4. Francisco Suárez: *De legibus* 1–8. [szerk. Luciano Pereña et al.] (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas 1971–81) 2.14.6, 2.14.14, 2.14.19, 2.18.2. A megengedő természeti törvény csak iránymutatást, ajánlást ad, és ily módon – a természetjogi parancsok és tilalmak által meghatározott kereteken belül – szabad választást enged címzettjei számára.

5. *De legibus* (4. lj.) 2.18.2.

6. Valami akkor tartozik *negative* a természetjoghoz, ha e jog megengedi, de *positive* nem írja elő vagy tiltja meg azt. Lásd *De legibus* (4. lj.) 2.14.14.

7. *De legibus* (4. lj.) 2.14.15.

8. Francisco Suárez: *De opere sex dierum = Opera omnia III.* [szerk. Michel André] (Paris: Vivès 1856) 1–447, 5.7.10.

9. *De legibus* (4. lj.) 2.14.16.

10. Coleman nyomatékosan kiemeli, hogy „bár a locke-i álláspontban vannak skolasztikus, természetjogi elemek […] Locke az én egy nagyon eltérő felfogását vallja […] mindkét gondolkodó [Hobbes és Locke] annak bizonyítására törekedett, hogy az egyedi ének önmagukat határozzák meg; e nézetet egyetlen általunk vizsgált középkori szöveg sem hagyhatta volna jóvá. […] A premodern én normatív én volt, melyet Isten előzetesen meghatározott […] Minden középkori, premodern ént *a priori,* általánosan hozzáférhető erkölcsi szabályok köteleztek. Locke-nál megmarad ebből valamicske, míg Hobbes-nál semmi." Lásd Janet Coleman: „Are There any Individual Rights or Only Duties? On the Limits of Obedience in the Avoidance of Sin according to Late Medieval and Early Modern Scholars" = Virpi Mäkinen – Petter Korkman (szerk.): *Transformations in Medieval and Early-Modern Rights Discourse* (New York: Springer 2006) 26, 29.

11. Lásd John Locke: *Második értekezés a polgári kormányzatról* [ford. Endreffy Zoltán] (Kolozsvár: Polis 1999) IV. fejezet, 23. §. A „tehermentes én" fogalmát Michael Sandeltől kölcsönzöm. Vö. Michael Sandel: „A procedurális köztársaság és a »tehementes« én" = Huoranszki Ferenc (szerk.): *Modern politikai filozófia* (Budapest: Osiris – Láthatatlan Kollégium 1998) 161–173.

12. James Tully: *A Discourse on Property. John Locke and His Adversaries* (Cambridge: Cambridge University Press 1980) 112.

13. Francisco Suárez: *De statu perfectionis et religionis = Opera omnia XV.* [szerk. Charles Berton] (Paris: Vivès 1859) 8.4.2.

14. Josef Soder: *Francisco Suárez und das Völkerrecht. Grundgedanken zu Staat, Recht und internationalen Beziehungen* (Frankfurt: Metzner 1973) 122. Harro Höpfl szintén hangsúlyozza, hogy Suárez és a többi korabeli jezsuita politikai gondolkodó felfogása szerint „a természetes szabadság teljes mértékben összeegyeztethető a törvényes alárendeltséggel". Lásd Harro Höpfl: *Jesuit Political Thought. The Society of Jesus and the State, c. 1540–1630* (Cambridge: Cambridge University Press 2004) 208.

15. *De legibus* (4. lj.) 2.14.18. Másrészről Suárez kitart azon elv mellett, hogy az emberi élet nem lehet tulajdon és adásvétel tárgya. Lásd *De statu perfectionis et religionis* (13. lj.) 8.4.2.

16. *De legibus* (4. lj.) 2.14.18, 2.14.19.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 4-5 2012.05.21. 16:10:32

természetes szabadsággal bír (vagyis nem szolgája, hanem ura saját cselekedeteinek), ugyanúgy az emberek által létrehozott *corpus politicum,* annál a puszta ténynél fogva, hogy a maga jellegzetes módján létrejött, hatalommal rendelkezik saját maga felett és önmagát kormányozza, következésképpen tagjai felett is hatalommal és sajátos *dominium*mal bír."[17]

Suárez szerint a közösség szabadsága abból a szempontból is analóg az egyéni szabadsággal, hogy jogszerűen elidegeníthető: „e kvázi morális minőségek […], habár a természet adta őket, ellenkező akarattal megváltoztathatók."[18] E tényből Richard Tuck szemernyi tétovázás nélkül levonja azt a nem éppen hízelgő következtetést, hogy Suárez azonosult azzal a „leghatározottabban antihumanista" nézettel, mely szerint „ha az önkéntes szolgaság elfogadható egy egyén számára, úgy egy egész nép számára is az". Ily módon „a szolgaság természetes jogok alapján történő védelme Suárez tolla alatt az abszolutizmus hasonló apológiájává alakult", ami végeredményben „a szabadság teljes és értelmetlen elvesztéséhez" vezetett.[19] A *doctor eximius* elméletének egy másik értelmezője, Joseph H. Fichter viszont – ezzel szöges ellentétben – Suárezt „az emberi szabadság bajnokaként" ünnepli.[20] Az igazság minden bizonnyal valahol e két szélső álláspont között keresendő.

AZ ÁLLAM KELETKEZÉSE

Ahhoz, hogy e kérdést megválaszolhassuk, előbb meg kell vizsgálnunk Suáreznek az állam eredetéről adott leírását. I. Jakab angol királlyal folytatott vitája és *Defensio fidei catholicae* című műve „forró" angliai és franciaországi fogadtatása következtében[21] kortársai Suárezt az isteni jogon uralkodó királyok elmélete egyik legfőbb kritikusának tekintették. Még a nem polemikus *De legibus* is ilyen és ehhez hasonló kategorikus állításokat tartalmaz: „Tehát az emberek feletti politikai uralom vagy kormányzás hatalmát Isten egyetlen konkrét személyre sem ruházta rá közvetlenül."[22] Ennél nyomatékosabban aligha lehet elutasítani a fejedelmi szuverenitást *közvetlenül* Istentől eredeztető – akár katolikus, akár protestáns – politikai tanokat.[23] (Az, hogy a politikai uralom legalább végső soron, mint *causa remotá*tól, Istentől származik, természetesen vitán felül állt a skolasztikus politikai filozófiában.) Az államhatalom Filmeréhez ha-

17. *De legibus* (4. lj.) 3.3.6.
18. *De legibus* (4. lj.) 3.3.7. Lásd még *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.2.9.
19. Richard Tuck: *Natural Rights Theories. Their Origin and Development* (Cambridge: Cambridge University Press 1979) 56–57.
20. Joseph Henry Fichter: *Man of Spain: Francis Suarez* (New York: Macmillan 1940) 243.
21. Mind I. Jakab, mind a francia parlament elégettette a könyvet. Vö. Raoul Scorraille: *François Suarez de la Compagnie de Jésus II. Le Docteur – Le Religieux* (Paris: Lethielleux 1911) 194, 205.
22. *De legibus* (4. lj.) 3.2.3. A *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) III. könyv II. fejezetében Suárez jóval hosszasabban tárgyalta e hipotézist.
23. Suárez kritikája természetesen elsősorban a protestáns teokratikus elméletek ellen irányult. De minthogy korai, *De potestate civili* című *relectió*jában bizonyos fokig Vitoria is a királyi hatalom közvetlen isteni eredetét támasztja alá, ő sem kerülte el a jezsuita teológus szigorú bírálatát. Lásd *De legibus* (4. lj.) 3.4.5.

A katonák Krisztus köpenyéért veszekednek. Részlet a *Krisztus keresztre feszítése* című freskóból.

sonló adamita magyarázatát Suárez szintén elvetette, mondván, hogy az Ádám által birtokolt hatalom csupán házi, nem pedig politikai hatalom volt.[24] Suárez azon tételét, mely szerint a politikai uralom egyetlen egyénben sincs jelen természetszerűleg, másrészről arra az általános axiómára alapozza, hogy „az ember természeténél fogva szabad és senkinek sincs alávetve, csak a Teremtőnek".[25] „A dolog természetéből következően minden ember szabadnak születik, és ezért senkinek sincs politikai hatalma a másik felett, miként *dominium*a sem; mint ahogy arra sincs ok, miért kellene a dolog természetéből fakadóan e hatalmat bizonyos személyeknek juttatni inkább, mint másoknak."[26]

A Suárez számára elfogadható egyetlen alternatíva szerint a politikai hatalom *ex natura rei* az egész közösségben van jelen.[27] A spanyol gondolkodó a nép hatalma esetében is hangsúlyozza, hogy annak forrása nem egy a teremtéstől különböző egyedi isteni aktus vagy adomány, hanem maga a természet, mely a természetes értelem révén megmutatja számunkra, hogy a hatalom elengedhetetlen az emberi jóléthez.[28]

24. *De legibus* (4. lj.) 3.2.3. Lásd még *De opere sex dierum* (8. lj.) 5.7.14. A *potestas oeconomica vel dominativa* és a *potestas politica vel iurisdictionis* közötti különbségtétel részletes tárgyalását lásd a De *legibus* (4. lj.) 1.8.4–5. pontjában.
25. *De legibus* (4. lj.) 3.1.1.
26. *De legibus* (4. lj.) 3.2.3.
27. *De legibus* (4. lj.) 3.2.3; *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.2.7.
28. *De legibus* (4. lj.) 3.3.5.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 6-7 2012.05.21. 16:10:32

Bár elvben a demokrácia a természetes államforma, mint a megengedő természeti törvény intézményei általában, ki van téve az emberi akarat és ész általi változtatásnak.[29] Mi több, a természetes értelem ítélete szerint a demokrácia gyakorlati szempontból aligha megvalósítható: a közösség mint egész „ugyanis csak nagy üggyel-bajjal lenne képes a hatalmat gyakorolni", és így „határtalan zűrzavar és népszeszély támadna" belőle.[30] A valóságban ezért a politikai közösség mindig (vagy majdnem mindig) átruházza természetes hatalmát az uralkodóra.[31] Mindazonáltal az emberek természetes szabadsága és egyenlősége folytán ez az átruházás jogszerű módon csak „az ebben a tökéletes közösségben egyesülő személyek akarata és beleegyezése közbejöttével"[32] valósítható meg, „valamilyen kifejezett vagy hallgatólagos megegyezés",[33] valamint „a király és királyság közötti szerződés vagy megállapodás"[34] útján.

Az uralkodó (vagy uralkodók) hatalmának intézményesítése Suárez szerint két lépésben történik: először a politikai társadalom alakul meg, amely ezt követően szuverenitással ruházza fel az uralkodót. E kétlépcsős eljárásról adott suárezi leírást számos eszmetörténész „kettős szerződéselméletként" értelmezi[35] vagy John Locke társadalmiszerződés-elméletéhez hasonlítja.[36] Otto von Gierke egyenesen azt állítja, hogy elméletének organicista hangsúlyai ellenére Suárez a közösséget valójában az egyének puszta összegére redukálja.[37] A vonatkozó szövegek azonban határozottan ellentmondani látszanak ezeknek az értelmezéseknek. Először is, Suárez félreérthetetlenül kimondja, hogy a polgári társadalom nem szabad és egyenlő egyének, hanem kisebb társulások társulása.[38] Ahogy azt Harro Höpfl helyesen megállapítja, a spanyol tomista teológus „az államok keletkezésének jól ismert arisztoteliánus magyarázatát adta, csak ez egyszer *nem* természetes növekedési folyamatként, hanem az akarat és beleegyezés mesterséges műalkotásaként értelmezve azt".[39] Másrészt a politikai hatalom Suárez szerint nem is származhatna az egyéntől, hiszen senki nem ruházhat át olyan jogot vagy hatalmat, amellyel maga nem rendelkezik, márpedig az egyén nem rendelkezik természettől fogva a bűnelkövetők megbüntetésének és megölésének jogával.[40] Az egyének – mint egyének – politikai hatalommal sem rendelkeznek. Mindaddig ugyanis, amíg az emberek egy tökéletes közösséggé *(communitas perfecta),* egyetlen politikai testté *(corpus politicum)* nem egyesülnek, a politikai hatalom az egyes egyénekben – sem egészben, sem részben – nem jelenik meg.[41]

„E hatalom – fogalmazott a *De legibus*ban – nincs jelen az egyedi személyekben sem külön-külön véve, sem pedig azok tömegében vagy sokaságában, mintegy összekeveredve, a tagok egyetlen testbe rendeződése és egysége nélkül. Az ilyen politikai testnek ennélfogva korábban kell létrejönnie, mint amikor e hatalom megjelenik az emberekben, minthogy a hatalom alanyának – a természet rendjében legalábbis – előbb kell léteznie, mint magának a hatalomnak."[42]

Az idézett szakasz érvelése egy rendkívül fontos különbségtételen nyugszik, amelyet Suárez a középkori korporációs tan nyomán vezetett be. Az emberi „sokaság" két módon létezhet: az egyének puszta halmazaként, fizikai és erkölcsi egység nélkül, vagy egységes politikai testként, „egy misztikus testként", amelynek tagjait barátság köti össze és amely közös célt követ. Egy önmagában elegendő, „a politikai kormányzás gyakorlására képes" *communitas perfecta* csak „külön akarati aktus vagy közös megegyezés" révén hozható létre.[43] Amint viszont létrejön, a politikai hatalom „a természetes értelem erejénél fogva nyomban" megjelenik benne: „Az emberek akarata csak a tökéletes közösség megalkotásához szükséges. Ahhoz ellenben, hogy ez a közösség rendelkezzen az imént említett hatalommal, nincs szükség külön emberi akaratnyilvánításra, mert ez a dolog természetéből és a természet Teremtőjének gondviseléséből fakad […] az egyedi személyek a dolog természetéből következően, hogy úgy mondjam, részben bírnak a tökéletes közösség megalkotásának vagy létesítésének képességével; mindazonáltal annál a puszta ténynél fogva, hogy megalkotják azt, a hatalom az egész közösségben megjelenik."[44]

Tehát ugyan az emberi akarat hozza létre a politikai társadalmat, hatalmának nem ez a forrása vagy – Suárez szavaival – „hatóoka". Organikus társadalomfelfogását a házasság analógiájával szemléltette: a férj és a feleség beleegyezése szükséges magának a házasságnak a létrejöttéhez, de nem ez hozza létre vagy magyarázza a férjnek a fele-

29. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.2.9.
30. *De legibus* (4. lj.) 3.3.8, 3.4.1. Lásd még *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.2.9.
31. *De legibus* (4. lj.) 3.4.8.
32. *De legibus* (4. lj.) 3.3.6.
33. *De opere sex dierum* (8. lj.) 5.7.3.
34. *De legibus* (4. lj.) 3.4.5.
35. Társadalmiszerződés-elméletet tulajdonít Suáreznek többek között John W. Gough: *The Social Contract. A Critical Study of its Development* (Oxford: Clarendon [2]1957) 69–71; Frederick Copleston: *A History of Philosophy III. Late Medieval and Renaissance Philosophy* (London: Continuum 2003) 348, 396; Reijo Wilenius: *The Social and Political Theory of Francisco Suárez* (Helsinki: Akateeminen Kirjakauppa 1963) 81, 114; Michel Villey: *La formation de la pensée juridique moderne. Cours d'histoire de la philosophie du droit* (Párizs: Montchrestien [4]1975) 349; Soder (14. lj.) 131–132. Soder gondosan összegyűjtött minden olyan szöveghelyet, ahol Suárez „beleegyezésre", „szerződésre" vagy „megállapodásra" utal (131, 87. lj.).
36. Skinner pl. azt állítja, hogy a jezsuita írók olyan módszert dolgoztak ki, „amely később segítségül szolgált a tizenhetedik századi úgynevezett társadalmiszerződés-elméletek alapjainak lefektetéséhez", hozzátéve, hogy Suárez elmélete alapstruktúráját tekintve feltűnő hasonlóságot mutat a locke-i koncepcióval. Lásd Quentin Skinner: *The Foundations of Modern Political Thought II. The Age of Reformation* (Cambridge: Cambridge University Press 1978) 159. Brian Tierney szerint Suárez államelmélete „kizárólag az emberi akaraton és beleegyezésen alapul", és ő is Locke-kal von párhuzamot. Lásd Brian Tierney: *The Idea of Natural Rights. Studies on Natural Rights, Natural Law and Church Law, 1150–1625* (Atlanta: Scholars Press 1997) 301; ugyanő: „Dominion of Self and Natural Rights Before Locke and After" = Mäkinen–Korkman (szerk.) (10. lj.) 190–191.
37. Otto von Gierke: *Natural Law and the Theory of Society, 1500 to 1800* [ford.: Ernest Barker] (Cambridge: Cambridge University Press 1958) 46, 242–243, 62. lj.
38. *De legibus* (4. lj.) 3.2.3; *De opere sex dierum (8. lj.)* 5.7.18.
39. Höpfl (14. lj.) 251.
40. *De legibus* (4. lj.) 3.3.3. Sommerville szerint „alighanem ez a fő eltérés a katolikusok és az olyan gondolkodók között, mint Grotius és Locke." Lásd Johann P. Sommerville: „From Suarez to Filmer. A Reappraisal" *The Historical Journal* 1982, 530.
41. *De legibus* (4. lj.) 3.3.1, 3.3.6.
42. *De legibus* (4. lj.) 3.3.6.
43. *De legibus* (4. lj.) 3.2.4, 1.6.19.
44. *De legibus* (4. lj.) 3.3.6, 3.4.1. Lásd még *uo.* 3.1.4, 3.3.1 és *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.2.8.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 8-9 2012.05.21. 16:10:33

ség (és gyermekeik) feletti házi hatalmát, amely nem az ő megegyezésükből, hanem a dolog természetéből fakad.[45]

Túlzás lenne mindamellett azt állítani, mint ahogy azt Georges Jarlot teszi, hogy a politikai társadalmat megalapító társulási szerződés Suárez szemében nem több „egy természeti szükségszerűség konszenzuális jóváhagyásánál".[46] Az emberi szabadság ennél jóval értékesebb volt a *doctor eximius* számára. Helyesebb ezért inkább, mint Pierre Mesnard, *természet és akarat* komplex összjátékáról beszélni a jezsuita teológus politikai filozófiájában.[47] Johann P. Sommerville pontosan és lényegre törően foglalja össze Suáreznek a politikai társadalom keletkezéséről adott magyarázatát: „noha az emberi természet az ilyen társadalom felé hajtja az embereket, nem kényszeríti őket."[48] Másfelől vitathatatlan, hogy Suárez igen nagy súlyt helyezett műveiben az ember társas ösztönére és az *animal sociale et politicum* arisztoteliánus-tomista fogalmára; olyannyira, hogy e premisszák alapján arra a következtetésre jut, hogy az emberek már a bűnbeesés előtt is bizonyos értelemben társadalmi-politikai életet éltek. A *potestas directiva* (irányító hatalom) és a *potestas coerciva* (kényszerítő hatalom) közötti klasszikus megkülönböztetésre támaszkodva amellett érvelt, hogy míg a kényszerítő hatalom a bűn következménye, a *potestas directiva* már az ártatlanság állapotában is létezett, hiszen az ember társas természete által megkövetelt közösségi létmód nem képzelhető el rend, hierarchia, sőt közhatalom nélkül.[49] Suárez számára a politikai társadalom és a politikai hatalom tehát gyakorlatilag egyidős az emberiséggel.[50] Már az ártatlanság és a tökéletes szabadság állapotában is, ahol még sem szolgaság, sem kényszerítő hatalom nem volt, a társadalmi lét irányítást és vezetést kívánt meg.[51] Suárez érvelésének ez utóbbi része nagyban hasonlít Szent Tamás elemzéséhez.[52]

ABSZOLUTIZMUS VAGY KONSTITUCIONALIZMUS?

Suárez azt hangsúlyozta, hogy az uralkodó és a nép közötti szerződésben több történik puszta felhatalmazásnál: az „*quasi alienatio*", „a közösség által birtokolt teljes hatalom feltétlen átengedése".[53] A király ezáltal az alattvalók feljebbvalójává válik, és nemcsak *ut singulis* (egyénenként), hanem *ut universis* (az egész politikai közösség felett) is.[54] E nézetek látszólag megalapozzák Suárez politikai filozófiájának abszolutista értelmezését. Mint láttuk, így olvassa a *doctor eximius* műveit Richard Tuck (és

45. *De legibus* (4. lj.) 3.3.2.
46. Georges Jarlot: „Les idées politiques de Suarez et le pouvoir absolu" *Archives de Philosophie* 1948, 79.
47. Pierre Mesnard: *L'essor de la philosophie politique au XVI^e siècle* (Paris: Vrin ²1952) 628.
48. Sommerville (40. lj.) 527.
49. *De legibus* (4. lj.) 3.1.12. Lásd még *De opere sex dierum* (8. lj.) 5.7.6, 5.7.18.
50. Wilenius (35. lj.) 77.
51. *De opere sex dierum* (8. lj.) 5.7.18.
52. Vö. *Summa theologiae* (2. lj.) I q. 96 a. 4 co.
53. *De legibus* (4. lj.) 3.4.11.
54. *De legibus* (4. lj.) 3.4.6.

hozzátehetjük, bizonyos fokig Quentin Skinner is).[55] Létezik azonban Suárez elméletének egy radikálisan eltérő, konstitucionalista olvasata is. Reijo Wilenius például azt állítja, hogy a második skolasztika teológusainak a nép jogaira, a demokráciára és az ellenállási jogra vonatkozó eszméi éles ellentétben álltak a kor abszolutista tendenciáival.[56] A magam részéről egy harmadik, szkeptikus álláspont felé hajlok, amely szerint az arról szóló vita, hogy Suárez abszolutista vagy konstitucionalista politikai gondolkodó volt-e, bizonyos értelemben mesterséges.[57] Hiszen mint az az eszmetörténet-írásban – legalábbis Otto von Gierke klasszikus műve óta – köztudomású, Suárez korát mind az individualista, mind pedig a holista és abszolutista tendenciák erősen és párhuzamosan áthatották.[58] Ami magát Suárezt illeti, Brian Tierney helyesen mutat rá, hogy bár „egyszerre nevezték voluntaristának és racionalistának, organicistának és individualistának, abszolutistának és konstitucionalistának, a spanyol tudós maga nem érezte szükségét, hogy válasszon ezen alternatívák közül; ehelyett arra törekedett, hogy egy átfogó szintézisbe foglalva egymással kiegyensúlyozza azokat".[59]

Szkeptikus álláspontom ellenére fontosnak tartom, hogy felsorakoztassak néhány érvet Suárez abszolutista értelmezésével szemben, amit – bármilyen csábítónak tűnjön is – nem tartok kellőképpen meggyőzőnek. Tucknak az önkéntes kollektív szolgaságra vonatkozó tézisével az az alapvető probléma, hogy a jezsuita teológus sehol nem mondja azt, hogy az egész közösség szolgasorba állhat, és azon ritka alkalmakkor, amikor párhuzamot von a szabadság egyéni és kollektív feladása között, mindig figyelmeztet eme analógia tökéletlen voltára.[60] Abban a szakaszban például, amelyre Tuck az érvelését alapozza, Suárez azt írta, hogy a nép önkormányzáshoz való jogának elidegeníthetősége „a korábban felhozott példa *helyes mértékben* való alkalmazásával" bizonyítható. „Ugyanis a szolgaságtól való mentesség az ember természetes tulajdonsága – fogalmazott –, és ezért azt szokták mondani, hogy a természetjogból ered; az

55. Tuck (19. lj.) 56–57; Skinner (36. lj.) 178–184. Lásd még Jarlot (46. lj.), kül. 83–89.
56. Wilenius (35. lj.) 17. Hasonlóképpen Sommerville is arra a következtetésre jut, hogy Suárez politikai nézetei „jóval radikálisabban konstitucionalisták voltak, mint ahogy azt általában feltételezik". Lásd Sommerville (40. lj.) 525. Hamilton és Mesnard szintén határozottan nem abszolutista gondolkodóként ábrázolja Suárezt. Lásd Bernice Hamilton: *Political Thought in Sixteenth-Century Spain. A Study of the Political Ideas of Vitoria, De Soto, Suárez, and Molina* (Oxford: Oxford University Press 1963) 30, 165; Mesnard (47. lj.) 655, 3. lj.
57. A modern eszmetörténetírás azzal kapcsolatos bizonytalanságát (bár jelen esetben talán helyesebb *vonakodásról* beszélnünk), hogy Suárez az abszolutista vagy a konstitucionalista táborban helyezendő-e el, különösen szemléletesen példázza James H. Burns (szerk.): *The Cambridge History of Political Thought, 1450–1700* (Cambridge: Cambridge University Press 1991). Míg a könyv egyik fejezetében (*Catholic Resistance Theory, Ultramontanism, and the Royalist Response, 1580–1620,* 238–239) John H. M. Salmon elutasítja Suárez elméletének abszolutista értelmezését, mondván, „bárki, aki figyelmesen olvassa I. Jakab *Apologie*-jára adott válaszát, el kell vesse ezt az értelmezést, és egészen bizonyos, hogy azok, akik a megjelenésekor olvasták a *Defensio*-t, ellentétes benyomásokat szereztek", addig a következő fejezetben (*Constitutionalism,* 296–297) Howell A. Lloyd, épp ellenkezőleg, amellett érvel, hogy noha Suárez kétségtelenül átvett bizonyos elemeket a konstitucionalista hagyományból, elmélete összességében egyértelműen az abszolutizmus irányába mutatott.
58. Gierke (37. lj.) kül. 44–61. Skinner, aki bevallottan sokat köszönhet Gierkének, a második skolasztika politikai filozófiáját hasonlóképpen kettős, „radikális" és „abszolutista" nézőpontból elemzi.
59. Tierney (36. lj.) 302.
60. Sommerville (40. lj.) 533; Tierney (36. lj.) 313, 121. lj.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 10-11 2012.05.21. 16:10:33

ember saját akaratából mégis lemondhat róla, vagy jogos okból akár meg is lehet attól fosztani és szolgaságba lehet hajtani […] Hasonlóképpen, a tökéletes emberi közösség, jóllehet természettől fogva szabad és rendelkezik az önmaga feletti hatalommal, elveszítheti azt a fent említett módok valamelyike szerint."[61]

Sőt, más helyütt Suárez a lehető legvilágosabban kifejtette azt az – egyébként hagyományos tomista – nézetet, hogy az alattvalók javát szem előtt tartó politikai uralmat *(dominium iurisdictionis)* élesen el kell határolni az úr szolga feletti hatalmától *(dominium proprietatis)*: jóllehet a politikai hatalom is a *dominium* egyik fajtája, „azonban olyan formája, amely nem a zsarnoknak való szigorú alárendeltséget, hanem a polgári engedelmességet követeli meg".[62] Emellett következetesen elutasítja nemcsak a zsarnokságot és a királyok isteni jogának doktrínáját,[63] hanem (*pace* Skinner)[64] a *princeps legibus solutus est* római jogi elvét is. A *De legibus*ban ez olvasható: „A közjónak az felel meg, ha e hatalmat oly módon ruházzák a fejedelemre, hogy bár jóllehet a törvényalkotás az ő akaratától függ, ha azonban törvényt hoz, az általános érvényű legyen és őrá magára is vonatkozzon. […] Arisztotelész nagyon helyesen mondja, hogy az államban a törvénynek kell uralkodnia. […] Még magának a fejedelemnek is alá kell vetnie magát a törvénynek és a szerint kell eljárnia és ítélkeznie. […] A király és az alattvalók e kötelessége a természetjog elveiből fakad."[65]

Nem szabad, hogy félrevezessen minket a közjó suárezi hangsúlyozása. Az organikus államfelfogás a közjó elsőbbségének tételével kiegészítve gyakran az egyén állam alá rendelésének irányába mutat. A második skolasztika spanyol teológusaira azonban ez általában nem igaz.[66] Ahogy Mesnard találóan megjegyzi, Suárez elméletében „a *corpus* kifejezés nem képes elégségesen leírni a politikai közösséget, amely nem öntudatlan sejteket, hanem autonóm, szabad akarattal bíró egyéneket foglal rendezett egységbe".[67] Konfliktus esetén természetesen a közjót kell előnyben részesíteni az egyéni jóval szemben.[68] Suárez középkorban gyökerező gondolkodásmódja szerint azonban, mint azt Tierney helyesen megállapítja, a közösség és az egyén java jellemzően harmóniában, nem pedig konfliktusban áll egymással.[69] E szemléletben a közjó előfeltételezi és magában hordja az egyéni jót, így a kettő közötti határvonal messze nem átjárhatatlan: „az egyének java a közjó részét képezi", ezért az államnak elő kell segítenie és védelmeznie kell azt, „annak érdekében, hogy az egyéni jóból közjó származzon".[70] Hangsúlyozni kell továbbá a következőt: Suárez egyrészről Arisztotelészt és a középkori arisztoteliánus szerzőket követve ragaszkodott hozzá, hogy a jó és erényes élet előmozdítása az állam alapvető feladata,[71] másrészről minden spirituális funkciót szigorúan az egyház számára tartott fenn. A világi hatalom hatáskörét ezáltal a tisztán evilági boldogságra korlátozta.[72]

61. *De legibus* (4. lj.) 3.3.7 (kiem. – T. Sz.). Egy hasonló szakaszt találunk a mű 3.4.6. pontjában.
62. *De legibus* (4. lj.) 3.1.7. A *dominium iurisdictionis* és *dominium proprietatis* közötti különbségtételt kimerítően tárgyalja a *De opere sex dierum* (8. lj.) 5.7.9. pontja.
63. Lásd *De legibus* (4. lj.) 3.1, 3.4; *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.1–2.
64. Vö. Skinner (36. lj.) 183–184.
65. *De legibus* (4. lj.) 3.35.11, 3.35.12.
66. Hamilton (56. lj.) 30.
67. Mesnard (56. lj.) 625.
68. *De legibus* (4. lj.) 1.7.14.
69. Tierney (36. lj.) 313.
70. *De legibus* (4. lj.) 1.7. 3.

ELLENÁLLÁSI JOG

Ha van Suárez politikai filozófiájának olyan eleme, amely semmiképp sem illeszthető be egy abszolutista értelmezésbe, akkor az az ellenálláselmélete. A spanyol jezsuita gondolkodó az uralkodónak való engedelmesség természetjogi kötelességét[73] az önfenntartáshoz és önvédelemhez való elidegeníthetetlen joggal ellensúlyozta, amelyet „a leghatalmasabb jognak" tartott.[74] Hogyan, mikor és milyen formában válthatja fel az ellenállás az engedelmességet? Suárez e kérdést két lényegi különbségtétel mentén válaszolta meg. Először is megkülönböztette egymástól az egyéni és a kollektív önvédelemhez való jogot, másodszor átvette a *tyrannus in titulo* és a *tyrannus in regimine,* azaz a jogcím nélkül hatalmat szerző trónbitorló és a legitim hatalmával visszaélő „valódi" uralkodó közötti hagyományos középkori megkülönböztetést.

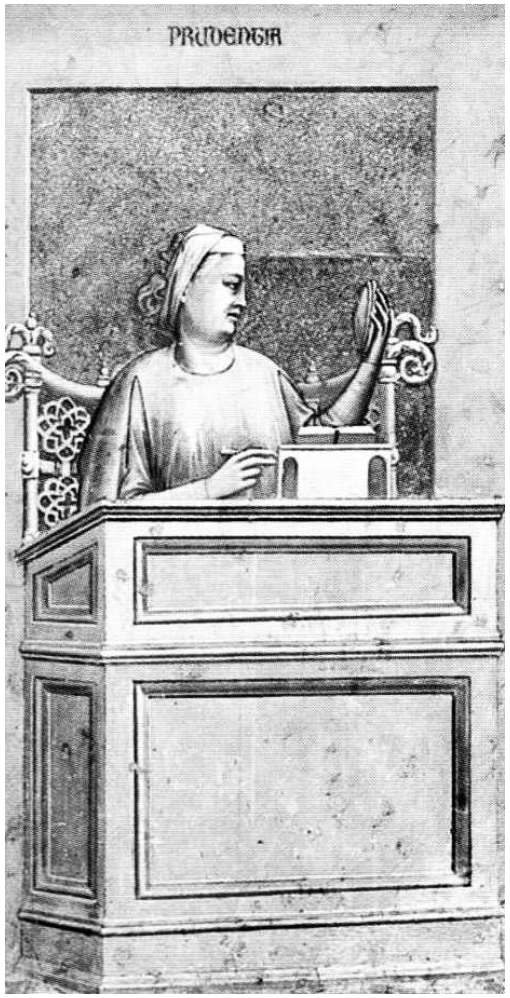
Az egyéni védelem lehetőségei jóval korlátozottabbak, hiszen a közösséggel mint egésszel ellentétben az egyének nem rendelkeznek a bűncselekmények megtorlásának vagy megbüntetésének jogával, így az ellenállást kizárólag a *vim vi repellere licet* elvére alapozhatják.[75] Ez a fajta jogos védelem két formát ölthet: az önvédelemét és az állam megvédelmezését.

Ami az előbbit illeti, senki sem ölheti meg a zsarnokot pusztán anyagi javainak védelmezése miatt, viszont „ha valaki a saját életének védelmében cselekszik, amitől a király őt erőszakkal próbálja megfosztani, akkor bizony rendszerint megengedett az alattvaló számára, hogy megvédje önmagát, akár a fejedelem halálának árán is".[76] Amikor magát az államot kell megvédelmezni az uralkodóval szemben, a fegyveres ellenállás akkor minősül jogszerűnek, ha „a király ténylegesen megtámadja az államot, azzal a jogtalan szándékkal, hogy azt elpusztítsa és polgárait megölje",[77] vagy ha a király bitorló, aki annál a puszta ténynél fogva hadat visel az állam ellen, hogy a királyi hatalmat jogtalanul birtokolja.[78]

A zsarnokölés mint végső eszköz bizonyos feltételek mellett mindkét esetben megengedett.[79] Arra az ágostoni ellenvetésre, mely szerint egy magánember nem ölhet

71. *De legibus* (4. lj.) 1.13.3, 1.13.7.
72. *De legibus* (4. lj.) 3.11.4, 3.11.6, 3.11.7.
73. Lásd *De legibus* (4. lj.) 3.4.6.
74. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.5.
75. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.4.
76. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.5.
77. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.6.
78. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.13; Francisco Suárez: *De charitate = Opera omnia XII.* [szerk. Charles Berton] (Paris: Vivès 1858) 13.8.2.
79. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.6, 6.4.7. Suárez a *Defensio fidei catholicae* 6.4.5. és 6.4.8–9. pontjában gondosan lefekteti az egyéni zsarnokölés feltételeit. A trónbitorló elpusztításának például szükséges-

Pro_publico_bono_2011-4.indd 12-13 2012.05.21. 16:10:33



A bölcsesség allegóriája

meg mást közfelhatalmazás nélkül, Suárez azt válaszolta, hogy ilyen körülmények között a zsarnok gyilkosa „részint a hallgatólagosan beleegyező politikai közösség, részint Isten felhatalmazása alapján cselekszik, aki a természeti törvényen keresztül minden embernek jogot adott önmaga és állama megvédelmezésére".[80]

Valamennyi fent említett helyzetben, amikor az egyéneknek jogukban áll megvédelmezni az államot, az egész közösség igazságos védekező háborút visel a zsarnok ellen.[81] Sőt Suárez nyomatékosan kijelentette: „az állam fejedelemmel vívott háborúja, még ha támadó jellegű is, nem belső lényegénél fogva bűnös dolog", hozzátéve: „ahhoz, hogy erkölcsösnek minősüljön, mindazonáltal teljesülniük kell azoknak a feltételeknek, amelyeket egyébként az igazságos háborúval szemben támasztunk".[82] De mi a teendő akkor, ha egy törvényes király zsarnoki módon uralkodik ugyan, de anélkül, hogy ténylegesen erőszakot követne el a politikai közösség ellen, és így nem szolgáltat alkalmat az egyéni védelem gyakorlására? Suárez kitartott amellett, hogy „egyetlen alattvaló sem támadhatja meg őt ezen a címen", mivel „a fejedelem elleni támadás ez esetben magánhatalom alapján folytatott hadviselés lenne, ami semmi szín alatt nem megengedett".[83]

Ez a kérdés újfent rávilágít annak a ténynek a jelentőségére, hogy Suárez elméletében a politikai hatalom a *corpus politicum* megalakulásával egy időben jön létre. Mint arra Johann P. Sommerville igen találóan rámutat: „Abban az esetben, ha az eredeti közösség nem politikai társadalom lett volna, amikor beleegyezését adta ahhoz, hogy elismeri maga fölött az uralkodót, akkor ebből az következne, hogy a közösség kizárólag olyan ellenállási jogokkal rendelkezhet az uralkodóval szemben, mint amelyekkel a közösség tagjai már individuumként is rendelkeztek."[84] De nyilvánvalóan nem így áll a dolog: „Bellarmin Azpilcueta nyomán azt mondja – olvashatjuk a *Defensio fidei catholicae*-ben –, hogy a nép sohasem ruházza át hatalmát úgy a fejedelemre, hogy ne őrizné azt meg *in habitu* [potenciálisan], annak érdekében, hogy bizonyos esetekben használni tudja. Ez nem mond ellent a mi felfogásunknak […] Ezért ha a nép csakugyan átruházta a hatalmat a királyra, fenntartva azt magának némely igen súlyos helyzet vagy nehézség esetére, úgy ezekben az esetekben jogosan élhet vele és védheti jogát. […] Ugyanezért, ha a király visszaél jogos hatalmával és az államra kézzelfogható veszedelmet jelentő zsarnoksággá változtatja azt, a nép élhet az önvédelem természetes hatalmával; e jogról ugyanis sohasem mondott le."[85]

Az ostobaság allegóriája

Suárez másik fontos érve úgy szól, hogy mivel a természetjog nem azért adott politikai hatalmat a népnek, hogy aláássa, hanem hogy előmozdítsa a közjót, és mivel a közösség nem ruházhat át olyan hatalmat az uralkodóra, amellyel saját maga nem rendelkezik, a fejedelem nem használhatja a világi kardot a közjó ellenében. Ha a nép mégis felhatalmazná a királyt arra, hogy a közjó ellen tegyen, ez a szerződés igazságtalan és érvénytelen lenne.[86] Másrészről, ha a fejedelem megszegi az eredeti szerződést azáltal, hogy zsarnoki módon uralkodik, „az egész politikai közösség felkelhet és háborút vívhat az ilyen zsarnok ellen, és ezzel a szó szoros értelmében véve nem követne el zendülést […] mert a politikai közösség mint egész ez esetben feljebbvaló a királynál; ugyanis amikor átadta az uralkodónak a hatalmat, minden bizonnyal azzal a feltétellel tette ezt, hogy a közjó érdekében, nem pedig zsarnoki módon fog kormányozni, különben a közösség elmozdíthatja a hatalomból."[87]

A zsarnoki uralkodó letételének joga tehát a közösséget természeténél fogva megillető önvédelemi jogon, valamint a király és a királyság közötti kormányzati szerző-

nek kell lennie a királyság felszabadításához, a bitorló uralmának zsarnoki és igazságtalan mivolta nyilvánvaló kell hogy legyen, semmiféle jogos megállapodás nem születhet a zsarnok és a nép között stb.

80. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.11.

81. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.6, 6.4.13.

82. *De charitate* (78. lj.) 13.8.2. A *De bello* disputáció legelején (*uo.* 13.1.7) Suárez kifejti, hogy egy háború akkor igazságos, ha törvényes hatalom igazságos okból indítja, és megfelelő módon, az arányosság követelményét tiszteletben tartva vívják meg. Nem csupán a szuverén fejedelem rendelkezik legitim hatalommal a háborúindításra, teszi hozzá (*uo.* 13.2.1), hanem a politikai közösség is, amelyre „mindig úgy kell tekinteni, mint ami magánál tartja ezt a hatalmat, ha a fejedelem elmulasztja teljesíteni a kötelességét".

83. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.13, 6.4.6.

84. Sommerville (40. lj.) 531.

85. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 3.3.3. Az *in habitu* kifejezés itt a ténylegességgel *(in actu)* szembeállított potencialitásra utal, vagyis a klassszikus arisztotelészi aktus-potencia megkülönböztetés terminusaiban értelmezhető.

86. Sommerville (40. lj.) 534.

87. *De charitate* (78. lj.) 13.8.2.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 14-15 2012.05.21. 16:10:33

désen alapul.[88] Suárez Aquinói Szent Tamást követve hangsúlyozza, hogy a „törvényes zsarnokkal" szembeni ellenállást jogszerű és körültekintő módon, mérséklettel, „az eredeti szerződés feltételeinek" és „a természetes igazságosság követelményének" megfelelően kell megvalósítani.[89] Mindenekfelett pedig a trónfosztás aktusának egy azt megelőzően összehívott közösségi tanács döntésén kell alapulnia. Suárez így fogalmazott: „Ha tehát a törvényes király zsarnoki módon kormányoz, és az államnak semmilyen más eszköz nem áll rendelkezésére önmaga megvédésére, mint a király elűzése és letétele, úgy a politikai közösség mint egész, a polgárok és előkelők nyilvános és közös tanácskozásán hozott határozattal elmozdíthatja őt trónjáról. Egyrészt mert a természetjog alapján az erőszakot szabad erőszakkal visszaverni; másrészt azért, mert ez az állam puszta fennmaradásához szükséges eshetőség kivételt képez azon eredeti szerződés alól, amelyben a politikai közösség a hatalmát a királyra átruházta."[90]

A nép mellett – egyes hit elleni és világi bűnök miatt – a pápa is leteheti trónjáról a királyt.[91] Végül a trónfosztást kimondó határozat (még abban az esetben sem, ha halálbüntetést szab ki) nem hatalmazza fel az egyéneket arra, hogy megöljék a zsarnokot, kivéve, ha a trónfosztott uralkodó „megátalkodik konokságában és erőszakkal megtartja a királyi hatalmat", és ezáltal puszta bitorlóvá válik.[92]

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy Suárez ellenálláselmélete jóval következetesebb és radikálisabb (saját kora viszonyai között), mint sokszor gondolják. A *doctor eximius* politikai filozófiáját összegezve másrészt megállapíthatjuk: bár első látásra úgy tűnhet, hogy a megengedő természeti törvény két legfontosabb intézményét – mindenki egyenlő szabadságát és az ebből fakadó demokráciát – könnyedén feláldozta a fejedelmi szuverenitás oltárán, zsarnoköléssel és az uralkodó elmozdításával kapcsolatos gondolatai arra utalnak, hogy az önfenntartás és önvédelem természetes, elidegeníthetetlen jogának formájában mindig fenntartotta „a szuverenitás egy redukálhatatlan magját"[93] a politikai közösség számára. Ez pedig egyértelműen arra enged következtetni, hogy elméletében a nép hatalmának az uralkodóra való átruházása – minden látszat és Suárez ilyen irányú kijelentései ellenére – mégsem teljes és feltétel nélküli.

88. Tierney (36. lj.) 314.
89. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.15, 3.3.3.
90. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.15.
91. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.16.
92. *Defensio fidei catholicae* (3. lj.) 6.4.18, 6.4.14.
93. Höpfl (14. lj.) 257.

Hollósi Gábor

A MAGYAR–PANAMAI DIPLOMÁCIAI KAPCSOLATOK FELVÉTELE

Magyarország és Panama 1975. szeptember 5-én Peruban vette fel egymással a diplomáciai kapcsolatokat. A két ország között 1976-ban kulturális és tudományos, illetve műszaki-tudományos egyezmény lépett életbe, 1993-ban pedig előbb a diplomata-útlevéllel, majd 1998-ban a magánútlevéllel rendelkező állampolgárok vízummentességéről is megállapodás született.[1] A hatályban lévő egyezmények csekély száma jól mutatja, hogy a nagyjából 3,2 millió lakosú, 78.200 négyzetkilométer területű ország nem kiemelt partnere Magyarországnak.

Panama történeti szempontból mégis érdekes, hiszen külpolitikája – árnyoldalai, például az 1989-es észak-amerikai megszállás ellenére – a XX. század második felének egyik sikertörténete, tekintettel arra az igen komoly eredményre, hogy az országnak az ezredfordulóra sikerült megszereznie a szuverenitást a területén fekvő csatorna felett.[2] De vajon adott-e valamit hozzá Magyarország is ehhez a sikertörténethez? E kérdés megválaszolásához meg kell vizsgálni a magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok történetét és gondolatban végig kell járni azt az utat, melynek eredményeként aláírásra került *A Panamai Köztársaság és a Magyar Népköztársaság közös nyilatkozata a diplomáciai kapcsolatok felvételéről* című okmány. Magyar vagy inkább panamai

1. *Műszaki-tudományos együttműködési megállapodás a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Panamai Köztársaság Kormánya között,* hatályba lépett: 1977. december 27., nincs kihirdetve. *Kulturális és tudományos együttműködési egyezmény a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Panamai Köztársaság Kormánya között,* hatályba lépett: 1979. február 23., kihirdette: *1980. évi 1. törvényerejű rendelet és 116/2008. (IV. 30.) Korm. rendelet. Megállapodás a Magyar Köztársaság Kormánya és a Panamai Köztársaság Kormánya között levélváltás formájában a diplomata, konzuli, hivatalos, speciális és szolgálati útlevéllel rendelkező állampolgáraik vízummentességéről,* hatályba lépett: 1993. február 21., kihirdette: *50/1999. (III. 31.) Korm. rendelet. Megállapodás levélváltás formájában a Magyar Köztársaság Kormánya és a Panamai Köztársaság Kormánya között a magánútlevelekre vonatkozó vízumkötelezettség megszüntetéséről,* hatályba lépett: 1998. december 30., kihirdette: 50/1999. (III. 31.) Korm. rendelet. Forrás: *http://www.kulugyminiszterium.hu* [/szerzodes/main.aspx].

2. A Panama Csatorna Hatóság *(Autoridad del Canal de Panamá, Panama Canal Authority)* hivatalos honlapja és az 1997. június 11-i 19. számú törvény a Panama Csatorna Hatóság megszervezéséről: *http://www.pancanal.com* [eng/legal/law/index.html].

Pro_publico_bono_2011-4.indd 16-17 2012.05.21. 16:10:33

érdek volt a két ország közötti diplomáciai kapcsolatok felvétele? Hogyan közeledett egymáshoz a két ország, és mi indította el ezt a közeledést? Melyik ország „bábáskodott" a magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvétele felett? Megpróbálunk választ találni ezekre a kérdésekre.[3]

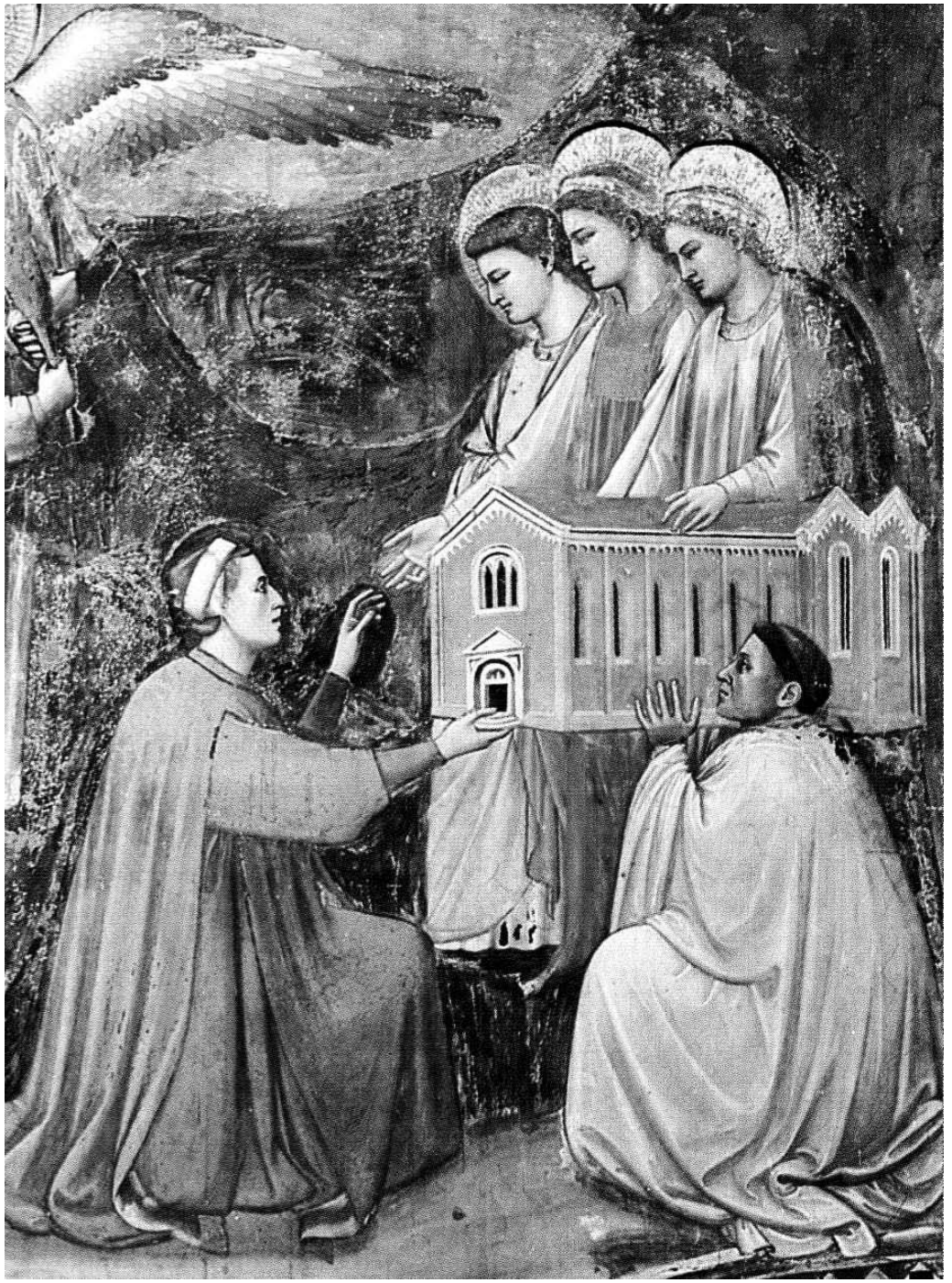
A tanulmány első része a diplomáciai kapcsolatok felvételének távolabbi előzményeit mutatja be, egészen a második világháború befejezéséig visszamenően. A második rész azokat a legfontosabb bel- és külpolitikai eseményeket villantja fel Panama történetéből, amelyek meghatározók voltak Magyarországhoz (és a többi szocialista államhoz) való közeledésében. A harmadik részben ismertetem a diplomáciai kapcsolatok felvételének konkrét – hosszú és gyakran meglehetősen kalandos – eseménysorozatát.

PANAMA TISZTELETBELI KONZULJELÖLTJEI (1946–1948)

ELŐD MARCELL • Előd Marcell húsz éven át dolgozott a Richter Gedeon Vegyészeti Gyár Rt. exportigazgatójaként. Latin-amerikai kapcsolatait itt megalapozva később a Magyar – Latin-amerikai Társaság igazgatója lett. A háború előtt Nicaragua budapesti konzulja, ám ezt a megbízatását Nicaragua kormánya 1939 márciusában – miután az *anschlusst* követően megszüntette bécsi, prágai és budapesti konzulátusait – visszavonta. 1939 júliusában Előd Marcellt Panama kormánya tiszteletbeli konzullá nevezte ki; igaz, a magyar Külügyminisztérium már akkor kifogásolta, hogy a panamai kormány nem kérte ki a magyar fél hozzájárulását (az ún. *agrément*et) a személyéhez. Panama szerint ugyanis az előzetes *agrément* csak diplomaták kiküldésekor szükséges, tiszteletbeli konzulok kinevezésekor viszont csak a kinevezés megtörténtét közlik egymással a kormányok, a működési engedély (ún. *exequatur*) megadását kérve. A háború kitörése miatt az ügy holtpontra jutott, ami Előd Marcell szerint „az állampolgári jogegyenlőséggel ellenkező rendelkezések személyemre önkényesen kiterjesztő alkalmazás[ával]", illetve az akkori politikai irányzattól eltérő nézeteivel is összefüggésben volt.

Miután a háború véget ért, Előd Marcell a panamai Külügyminisztériumtól instrukciókat kért további működésére nézve. 1946 februárjában a panamai Külügyminisztérium felkereste őt levélben azzal, hogy kérje a magyar Külügyminisztériumtól a működési engedély megadását. A magyar Külügyminisztérium arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a háború alatt majdnem teljesen megsemmisült külügyminisztériumi iratanyagból nem lehet megállapítani, hogy Magyarország és Panama között a hadiállapot beállt-e, továbbá mert Magyarország és Panama között nincs diplomáciai kapcsolat, valamint a panamai Külügyminisztérium a magyar kormányt nem kereste meg az ügyben, Előd Marcell tiszteletbeli konzuli kinevezését nem tekinti érvény-

3. A tanulmány forrásbázisát a Magyar Külügyminisztérium egykorú irathagyatéka alkotja, amelyet jelenleg a Magyar Országos Levéltár (MOL) őriz. A rendelkezésre álló dokumentumok közül a követjelentések a legfontosabbak, amelyeket – miután a Külügyminisztériumba befutottak – a minisztérium illetékes VII. Területi Osztálya ügyiratra helyezett és intézkedési tervvel látott el.



Enrico Scrovegni átadja Máriának az általa alapított kápolna modelljét.
Az Utolsó ítélet című freskó részlete.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 18-19 2012.05.21. 16:10:33

ben lévőnek. Miután Panama az *exequatur* megadását hivatalosan is kérte, a magyar Külügyminisztérium a Szövetséges Ellenőrző Bizottsághoz fordult 1946 októberében. Előd Marcell azonban 1947 áprilisában szívbénulás következtében elhunyt.[4]

DEUTSCH LÁSZLÓ • Előd Marcellné Panamába írt levele nemcsak férje haláláról számolt be, hanem azt is jelezte, hogy férje még életében úgy rendelkezett, hogy megbízatásában halála után Deutsch László kövesse. 1947 májusában Deutsch László levelet kapott Panamából, amely alapján kérte a kinevezéséhez való hozzájárulást a magyar Külügyminisztériumtól. A Külügyminisztérium azonban e feladat ellátására alkalmatlannak tartotta és megtagadta az *exequatur* kiadását, így Panama e tisztségéről 1948 augusztusában lemondatta. A Belügyminisztérium ugyanis „környezettanulmányt" végzett, melynek eredménye 1948 augusztusában – kissé kiszínezve – a sajtóban is megjelent *Szélhámosságok sorozata után Bécsbe szökött Deutsch László panamai konzul – Száz dollárért árusítja a panamai vízumokat* címmel. A kor viszonyaira tekintettel fogadjuk fenntartással az alábbi történetet.

Deutsch László nagyvállalkozó volt a háború előtti években, a budapesti öröklakások jó részét – spekulációra – ő építette. Felesége a *Moulin Rouge* konzumnőjeként „dolgozott", s míg férje a háború alatt munkaszolgálatos, ő légóparancsnok volt. A deportálásból visszatérők sikkasztás és lopás miatt feljelentést tettek Deutschné ellen, mert vagyonuknak nyoma veszett. Deutsch László az Elhagyott Javak Kormánybiztosságától igényelt bútorokat, holott a háború alatt minden bútora épen maradt. A háború után a Magas és Mélyépítő Rt. (Weisz és Freytag Építési Vállalat) igazgatója lett, ahol huszonöt százalékos tulajdonosi részesedést is szerzett. Miután szaktudás hiányában elbocsátották (a háttérben valószínűleg a részvénytársaság államosítása állt), barátaival két taxit vásárolt, majd állított üzembe 1947 nyarán. Amikor Előd Marcell meghalt, beférkőzött az özvegyéhez, így rövidesen megkapta Panamától a kinevezési okmányt és a konzuli pecsétet.

1947 decemberében már nyomozott ellene az államrendőrség útlevél alosztálya, mert visszatartotta egy Panamában élő lány magyar anyjának a beutazási engedélyét és a vízumügy elintézésére közbenjáró ügyvédet ajánlott. Deutsch László pénzért kínált panamai vízumokat, valutaüzleteit a „pesti Broadway" eszpresszóinak teraszain bonyolította. Végül Bécsbe szökött az ott élő gróf Festetich Ernő – aki korábban csempészkörútjai miatt kapott börtönt (valószínűleg csak a régi arisztokrácia lejáratása állt az ügy mögött) – hat barátjával együtt, akiknek fejenként száz dollárért pecsétet ütött a vízumaikba. A hat személynek azonban nem sikerült Bécsből továbbjutnia, Deutsch László pecsétjét pedig lefoglalta a hatóság. Ez a történet volt a magyar Külügyminisztérium 1948 áprilisi állásfoglalásának az alapja, amellyel Panama hivatalos kérését követően az *exequatur* megadását elutasította, ugyanakkor a tiszteletbeli konzulság felállításának elvi kérdését a Minisztertanács elé bocsátani javasolta.[5]

4. *Konzuli kapcsolatok felvétele Panamával,* MOL XIX-J-1-j, 2648/Pol/1946. sz. és az ahhoz szerelt ügyiratok, 5. doboz. *Előd Marcell politikai magatartása,* MOL XIX-J-1-k, 1543/Pol/1946. sz. 3. doboz.

5. *Panama köztársaság tiszteletbeli konzulátusának felállítása Budapesten. Deutsch László ügye,* MOL XIX-J-1-j, 128/Prot/RES/1948. sz. és az ahhoz szerelt ügyiratok, 5. doboz.

MÓTYVAY TIBOR • 1948 júniusában Mótyvai Tibor ajánlotta fel szolgálatát a panamai Külügyminisztérium számára. Levelére még abban a hónapban válasz érkezett, mely szerint Panama már több mint egy éve kinevezett egy konzult Budapestre, de egyenesen a magyar külügyminiszterhez intézett táviratára ez ideig még csak válasz sem érkezett. Másrészt azt a tájékoztatást kapta, hogy Panama fel kívánja függeszteni a konzuli kinevezéseket Magyarországra, tekintettel az Európából érkező információkra és a Magyarországon uralkodó befolyásokra. Mótyvai Tibor újabb levele ismertette a Deutsch László-ügyet a panamai Külügyminisztériummal. A válasz hangsúlyozta, hogy Panama addig nem jelöl ki konzult Magyarországra, amíg a kinevezendő személy kilétét megbízható forrásból előzetesen le nem informálja, és amíg ígéretet nem kap Magyarország Külügyminisztériumától, hogy a kijelölt személynek hajlandó kiadni az *exequatur*t. Így Mótyvai Tibort felszólította, igazolja hivatalosan, hogy számára az *exequatur*t a Külügyminisztérium kiadja. Miután Mótyvai megkereste a magyar Külügyminisztériumot, a Belügyminisztérium 1948 őszén róla is „környezettanulmányt" készített, ez azonban a konzuli kinevezésének a legkevésbé sem kedvezett.

Mótyvai korábban a kereskedelmi tengerészetnél szolgált, később pedig ő töltötte be a szentendrei Aroma Likőrgyár Kft. ügyvezetői pozícióját. Amíg a szovjet csapatok Szentendrén tartózkodtak, ki volt függesztve az amerikai zászlóval ellátott mentesítési okmány a cég kapujára. Mótyvai a Független Kisgazdapárt tagja volt 1945 után, itt hetenként kétszer-háromszor látták, mert oda járt sakkozni. Aztán a Szociáldemokrata Pártba lépett be, de ott is csak a szórakozások alkalmával jelent meg. Végül a Magyar Dolgozók Pártjának lett a tagja, itt azonban már ritkán látogatta a párthelyiséget. Tőkést láttak benne a pártban, így a tagrevízió során számítani lehetett a kizárására. A „környezettanulmány" Mótyvai Tibor politikai képzetlensége és politikai megnyilvánulásainak hiánya mellett azt is kiemelte, hogy jobban kedveli az értelmiségiek társaságát, és cégénél korábban egy B-listás századost mint kereskedelmi üzletszerzőt is elhelyezett. Ennek nyomán 1949 januárjában a Belügyminisztérium közölte a Külügyminisztériummal, nem tartja kívánatosnak, hogy Panama magyarországi képviseletét Mótyvai Tibor lássa el.[6]

ÖSSZEGZÉS • A háború utáni magyar–panamai kapcsolatok jellemzője, hogy Panama magyarországi képviseletére – diplomáciai kapcsolat hiányában – önjelölt konzulok vállalkoztak, akik szándékukat levélben közölték a panamai Külügyminisztériummal, ahonnan – anélkül, hogy személyükről előzetesen tájékozódtak volna – vagy kinevezést, vagy arra vonatkozó ígéretet kaptak. E kinevezések felvetettek egy nemzetközi jogi kérdést is, nevezetesen, hogy a tiszteletbeli konzulok esetében kötelező-e az *agrément*et kikérni. E tekintetben a magyar fél álláspontja tűnik helytállónak, habár a kinevezések során a késedelmes válaszadásokkal a magyar Külügyminisztérium is mulasztott. A tiszteletbeli konzuljelöltek rekrutációját illetően megállapítható, hogy valamennyien kereskedelmi tevékenység révén kerültek kapcsolatba Panamával. Ez ugyanúgy megtörténhetett egy magyar gyógyszergyár exportigazgatói pozíciójából,

6. *Mótyvay Tibor tiszteletbeli panamai konzullá való kinevezése,* MOL XIX-J-1-j, 296/Prot.Biz/1948. sz. és az ahhoz szerelt ügyiratok, 5. doboz.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 20-21 2012.05.21. 16:10:34

ahogy a kereskedelmi tengerészet kötelékéből is. A háború utáni fordulatot követően azonban a szovjetizálódó térség politikai rendszerében a tőkés elem már osztályidegen, így a jelöltek származása miatt arra, hogy a magyar Külügyminisztérium hivatalosan is elismerje a kinevezéseket, esély sem lehetett. Megemlítendő még, hogy a két ország közötti hivatalos érintkezés ekkoriban a washingtoni magyar követ (Vámbéry Rusztem) és a washingtoni panamai ügyvivő útján történt.

A KÉT ORSZÁG KÖZELEDÉSE

REMÓN ELNÖK MEGGYILKOLÁSA • 1949-től egészen 1955-ig a magyar Külügyminisztérium iratanyagában nem lelhető fel Panamára vonatkozó anyag, ami Magyarország külpolitikai elszigetelődésével és a hidegháborús helyzet kiéleződésével magyarázható. 1955 februárjában azonban feljegyzés készült a panamai elnök januári meggyilkolásával kapcsolatban.[7]

Az 1903. évi Panama-csatorna szerződés lehetővé tette, hogy az Egyesült Államok ellenőrzés nélkül gazdálkodjon, csapatokat tartson fenn és erődöket építhessen az övezetben, amiért cserébe csekély összeget, évi negyedmillió dollárt fizetett. 1953-ban Panama az Egyesült Államokkal tárgyalásokba kezdett, amelyek azonban eredmény nélkül szakadtak félbe. Miután Remón panamai elnök személyesen találkozott Eisenhower amerikai elnökkel 1954-ben, a tárgyalások még abban az évben folytatódtak. Remón azonban ismét „akadékoskodott", ezért félreállítása – mint ahogy erre a magyar feljegyzés is utal – szükségesnek mutatkozott. Remón temetése után hamar létrejött az új egyezmény, amely még inkább az Egyesült Államok érdekeit képviselte. Noha az új egyezmény alapján Panamának átadtak néhány, az Egyesült Államok céljaira alkalmatlan épületet és földparcellát, Panama tizenöt évre bérbe adott egy területet katonai célra Rio Hato városánál. Panama megengedte, hogy az Egyesült Államok hadi utat építsen a csatornaövezetben. Habár az Egyesült Államok ígéretet tett a csatornaövezet munkásainak béreiben megnyilvánuló faji megkülönböztetés megszüntetésére, Panamával a szeszbehozatali adót 75 százalékkal csökkenttette, Panamának évi több millió dollár veszteséget okozva ezzel. Végül, bár az Egyesült Államok által fizetett bérleti díjat kétmillió dollárra emelték fel, ez messze elmaradt a Remón elnök által követelt ötmilliós összegtől.

A fenti eseménynek a magyar–panamai kapcsolatok alakulásában közvetett, mégis fontos szerepe van: Remón elnök meggyilkolásának évében újjászerveződött a Panamai Néppárt, amely egységes szervezetet biztosított a panamai kommunistáknak. Panama nagyon lassan, de elkezdett közeledni a szocialista országokhoz, és nyolc év elteltével ugyan, de megtette a lépéseket Magyarország felé is.

7. *Az USA és a Panama-csatorna.* A Magyar Külügyminisztérium Politikai Főosztálya Angol-Amerikai Osztályának feljegyzése, MOL XIX-J-1-j, 814/1955. sz. 5. doboz.

TALÁLKOZÁS A PANAMAI KOMMUNISTÁKKAL • A Panamai Néppárt Központi Bizottságának két Kubán át a Szovjetunióba utazó tagja 1963 júliusában felkereste a havannai magyar nagykövetet, és röviden beszámoltak pártjuk történetéről, tevékenységéről és további terveikről. Előadták, hogy az 1930-as években alakult meg a Panamai Néppárt, amely baloldali csoportok konglomerációja volt, és nem folytatott egységes politikát. 1951-ben ugyancsak „Panamai Néppárt" néven jött létre a kommunisták egységes pártja, mivel az Egyesült Államoktól nagymértékben függő Közép-Amerikában a „kommunista" szónak rossz volt a hangzása. A Panamai Néppártnak a testvérpártokkal alig volt kapcsolata, habár 1957-ben járt pártküldöttség a Szovjetunióban, sőt az MSZMP VIII. kongresszusán is részt vett a panamai kommunisták egy képviselője. A párt az izolációs politikát tudatosan folytatta, annak érdekében, hogy a külpolitikai kérdések ne tereljék el a figyelmét a tagságnak. Jelezték, hogy ezen most változtatni akarnak.

A két panamai küldött feladata az volt, hogy utazzanak el a Szovjetunióba és informálódjanak a szovjet–kínai ideológiai vitáról. A Szovjet Kommunista Párt anyagait ugyanis nem tudták beszerezni, viszont a Panamai Néppártból kiszakadt tíz-húsz fős balos csoportokon keresztül nagymennyiségű kínai anyag érkezett. A két elvtárs kommentálta az 1962-es karibi rakétaválság eseményét is, mely szerint a Panamai Néppárt ugyan helyeselte a Szovjetunió lépéseit, de a panamai kormányban óriási pánik tört ki, mert arra számítottak, hogy ha kitör az atomháború, akkor a csatorna lesz az első célpontok egyike. A Panamai Néppárt tekintélyét azonban erősítette a válság: a miniszterek a párt illegálisan megjelenő hetilapját azóta rendszeresen megvásároltatják a titkárnőjükkel.

A Panamai Néppárt osztatlan vezető szerepet játszik a szakszervezeti mozgalomban, bár ennek az az oka, hogy a többi párt „választási pártként" tevékenységét csak a választási harcra korlátozza. A Néppárt a parasztmozgalom megszervezéséhez is hozzákezdett, ám ebben téves irányzatok is jelentkeztek. Egyesek szakszervezetekbe akarták tömöríteni a parasztságot, de a Központi Bizottság álláspontja szerint a parasztságnak nincs munkaadója, akivel szemben szükséges lenne tömörülni, helyesebbnek tartotta tehát brazil minta nyomán parasztligákat létrehozni. A magyar nagykövetet tájékoztatták, hogy Kuba és a latin-amerikai államok szolidaritásában bízva, a Panamai Néppárt egy éven belül forradalmat akar kirobbantani az Egyesült Államokkal szemben. A forradalmat a párt egyedül kívánja végrehajtani, habár a Szocialista Párt javasolta a fúziót, majd egy Nemzeti Felszabadító Front létrehozását is, de a Néppárt tartózkodik a szocialistáktól, mert őket a „legrosszabb értelemben vett" szociáldemokratáknak tekinti. A panamai „elvtársak" végül közölték, hogy útjukat a kubai párt fedezi és szervezi Moszkvába, és eredetileg szerettek volna ellátogatni több szocialista országba is. A szervezés lassúságára panaszkodtak, de jelezték, hogy a pártkapcsolatok további fejlesztése céljából szívesen eljönnének Magyarországra.[8]

8. *Beszélgetés panamai kommunistákkal.* Beck János havannai magyar nagykövet jelentése, MOL XIX-J-1-j, 005806/1963. sz. 5. doboz. A Panamai Néppárt Központi Bizottságának említett két tagja Cleto Souza és Miguel Porcell.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 22-23 2012.05.21. 16:10:34

A havannai találkozó nyomán „kulturális" kapcsolatot létesített egymással a két ország, amit mérföldkőnek lehet tekinteni a magyar–panamai kapcsolatok alakulása során. A két panamai küldött arra vonatkozó óhaját fejezte ki, hogy a szocialista országokban tanuló panamai ösztöndíjasok száma növekedjék, s már 1963-ban 85 párttagnak vagy a párthoz közel álló fiatalnak akarnak ösztöndíjat biztosítani. Kérték, hogy lehetőségeihez mérten Magyarország is fogadjon ösztöndíjasokat, akik elsősorban műszaki, agrártudományi és állatorvosi tanulmányokat szeretnének folytatni. A MSZMP KB Külügyi Bizottsága a Külügyminisztériummal 1963 szeptemberében közölte, hogy Panama két ösztöndíjast küldhet Budapestre.[9] Mindazonáltal nincs adatunk arról, hogy Magyarország 1963-tól kezdve évente adott volna ösztöndíjakat panamai fiataloknak, legközelebb csak 1973-ból találunk dokumentumot arra vonatkozóan, hogy Magyarország ismét felajánlott két ösztöndíjat. Ekkor a caracasi magyar nagykövetség panaszolta, hogy a két jelölt egyenesen Budapestre, az Oktatási és a Külügyminisztériumnak küldte meg a felvételi anyagokat, így további tevékenységükről nincs információja.[10]

TORRIJOS FORRADALMA – SILVERA ELLENFORRADALMA • 1968 októberében Omar Torrijos dandártábornok átvette a hatalmat, és ezzel – a panamai párt főtitkárának tájékoztatója szerint – „szétzúzta a Panamában meggyökeresedett imperialista intézmények, a hagyományos politikai felépítmény alapjait".11 Torrijos diktatúrája inkább nacionalista jellegű volt, a szó szoros értelmében vett kommunista forradalmi koncepcióval nem rendelkezett. A katonai kormányzat a néptömegekkel kereste a kapcsolatot, és az Egyesült Államok, illetve az oligarchák hatalmának megtörésére törekedett. 1969 decemberében Torrijos helyettese, Ramiro Silvera ezredes és Amad Sanjur vezérkari főnök – kihasználva Torrijos mexikói utazását – palotaforradalmat robbantott ki, azonban Torrijosnak rövidesen sikerült visszaszereznie a hatalmat. Az államcsínykísérletről feljegyzés készült a magyar Külügyminisztériumban,[12] amely annak hátteréből öt körülményt emel ki.

Két héttel az események előtt Panamában tartózkodott Rockefeller kormányzó különmegbízottja, hogy tárgyaljon Torrijossal az 1970. évi választásokkal kapcsolatban. A *junta* konzervatív erőit nyugtalanította, hogy Torrijos diplomáciai kapcsolatot akar létesíteni a Szovjetunióval. Az Egyesült Államok egy új, zsilipek nélküli csatorna megépítését vette tervbe Kolumbiában, ami nyilvánvalóan összefüggött a számára bizonytalan panamai helyzettel. A *junta* konzervatív erői Torrijost azzal vádolták, hogy munkaügyi és népjóléti miniszterét (Rómulo Escobar Betancourt), valamint elnöki miniszterét (Juan Materno Vásquez) a kommunisták támogatják. Végül – a feljegyzés szerint – Torrijosnak egyéves uralma alatt sikerült „némi progresszív" eredményt elérnie: agrárreformot hajtott végre és szociális intézkedéseket vezetett be. Intézkedéseinek jelentőségét nem szabad alábecsülni, hiszen a munkanélküliség, a halálozás, az írástudatlanság és az életszínvonal alacsony szintje szempontjából Panama ekkoriban területi „rekordernek" számított.

AZ ENSZ 1973. ÉVI KIHELYEZETT ÜLÉSE • Panama minden diplomáciai eszközt felhasznált arra, hogy megszerezze a csatorna feletti szuverenitást. Megkereste a nemzetközi szervezeteket, beleértve az ENSZ-t is. Habár 1966-ban a dél-rhodéziai (ma: Zimbabwe) olajembargó kapcsán Panama még egy ENSZ-határozat megsértése miatt kényszerült védekezni,[13] 1973-ra már kezdeményezőként lépett fel a szervezetben.

Az Amerikai Egyesült Államok katonai érdekeit kizárólag a csatornaövezet megtartásával lehetett biztosítani. Ezt a tényt világosan tükrözte, hogy a csatornaszerződés módosítása kapcsán a Kongresszusban akadt olyan javaslat is, amely szerint ha 1903-ban a csatorna kedvéért le lehetett választani Kolumbiáról Panamát, akkor most ugyanúgy vissza is lehetne neki adni. Az Egyesült Államok „Déli Parancsnoksága" a csatornaövezetben működött, annak tengerészeti és légi központjával együtt, mely az Egyesült Államok déli határától a Tűzföldig minden katonai akcióról döntött. Tizenkét katonai bázis volt az övezetben, itt képezték ki a *„ranger"*-eket,[14] és itt oktatták a dél-amerikai országok tisztjeit és a partizánvadász egységeket. Itt volt az egész földrész katonai hírközlési központja, a térségben felderítő repüléseket végző U2-esek itt állomásoztak, itt székelt az egész földrészre kiterjedő katonai kartográfiai és geodéziai szolgálat, és óriási mennyiségű hadianyag volt felhalmozva a csatorna menti raktárakban. Az addigi amerikai beruházások összegét tekintve 1973-ban a latin-amerikai országok közül Panama állt a negyedik helyen.

1972 decemberében még mindig lényegi kérdések álltak nyitva az új csatornaszerződést illetően, és alig-alig volt érzékelhető az álláspontok közeledése. Panama 1994. december 31-ig tartotta volna az új megállapodást érvényben, míg az Egyesült Államok ötven évet javasolt, amely meghosszabbítható nyolcvanöt évre, sőt, ha vállalná, hogy tengerszinten épít egy új, zsilipek nélküli csatornát, akkor kilencven évre. Panama követelte, hogy a joghatósága alá tartozzon mind a csatornaövezet, mind pedig az ott élő és dolgozó panamaiak és külföldiek. Panama szerint az övezetben a jelenlegi hatóságok még öt évig látnák el a rendőri feladatokat, ezzel szemben tizenöt évre vagy közös rendfenntartás bevezetésére vonatkozott az Egyesült Államok javaslata. Panama tiltakozott az ellen, hogy az Egyesült Államok egy tíz mérföld széles légifolyosót az ellenőrzése alatt tartson, és követelte a Déli Parancsnokság kivonulását. Panama el akarta érni, hogy az övezetben csak panamai zászlót lehessen kitűzni, az Egyesült

9. *A panamai K[ommunista] P[árt] kérése.* A MSZMP KB Külügyi Osztályának átirata a Külügyminisztériumba 1963 szeptemberében, MOL XIX-J-1-j, 005800/1/1963. sz. 5. doboz.

10. *Ösztöndíj-felajánlásunk Panamának,* Caracas, 1973. október 1. Hivatkozva a caracasi panamai nagykövetség köszönetnyilvánítása (1973. augusztus 1.), MOL XIX-J-1-k, 7550-1/1973. sz. 42. doboz.

11. *A panamai párt főtitkárának tájékoztatója Panama belpolitikai helyzetéről,* Moszkva, 1972. június 14., MOL XIX-J-1-j, 002667/1972. sz. 85. doboz.

12. *Államcsínykísérlet Panamában (sajtótájékoztató),* VII. Területi Osztály, Budapest, 1969. december 28., MOL XIX-J-1-k, 6839-1/1969. sz. 37. doboz.

13. Panama ENSZ képviselete 1966-ban nyilatkozatot tett, hogy a panamai zászló alatt hajózó V. Ioanna nevű hajót minden nyilvántartásból törölte, mert Panama mindig is elismerte az ENSZ döntéseit, együttműködő a panamai zászló alatt hajózó hajók dél-rhodéziai olajszállításának megelőzésében, illetve tagadja a jogosságát az olyan rezsimeknek, amilyet Rhodéziában egy rasszista kisebbség működtet. *Panamai nyilatkozat a dél-rhodéziai olajembargó ügyében, 1966. április 12.,* MOL XIX-J-1-k, 36. doboz.

14. A *rangere*k azok a harcosok, akik elsőként mennek be egy célterületre és utat biztosítanak a többiek számára.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 24-25 2012.05.21. 16:10:34

Államok viszont ragaszkodott ahhoz, hogy Panama és az Egyesült Államok zászlaja együtt legyen kitűzve néhány ponton. Panama követelte a zónaövezet megszállt területeinek a visszaadását, az Egyesült Államok – többek között a személyzet szerződtetésére, a postai szolgáltatásokra és a bélyegkiadásra vonatkozó – privilégiumainak a megvonását, valamint az észak-amerikai kormány által létrehozott intézmények felszámolását. Végül pénzügyi téren igényt tartott a csatorna jövedelmeiből való egyenlő részesedésre.

1973 márciusában az ENSZ Biztonsági Tanácsa kihelyezett ülést tartott Panamában, amely komoly sikere volt a panamai diplomáciának. A kolumbiai, costa ricai, kubai, guyanai, jamaicai, ecuadori, mexikói és venezuelai külügyminiszterek – akiket szintén a panamai kormány hívott meg – kifejezték a reményüket, hogy a csatornáról folytatott panamai–amerikai tárgyalások kilenc évnyi stagnálás után végre eredményesen befejeződnek. John A. Scali, az amerikai ENSZ képviselő hangsúlyozta, hogy az Egyesült Államok nem ellenzi a tárgyalásokat, de „türelmi időt" kér, melynek során a vízi út „védelméért" felelős marad. Juan Antonio Tack panamai külügyminiszter erre közölte, hogy az a három „új" szerződéstervezet, amelyet 1964 óta az Egyesült Államok előterjesztett, csupán „kiegészített, javított és bővített" kiadása volt a Panama számára elfogadhatatlan 1903-as szerződésnek, és Panamára amerikai részről rá akarták erőltetni ezeket. Scali hálátlansággal vádolta Panamát, és emlékeztetett arra, hogy az Egyesült Államok több mint 200 millió dollár segélyt folyósított Panamának 1972-ben. Tack erre bebizonyította, hogy a segély korántsem volt olyan önzetlen és bőkezű, ahogy azt az amerikai képviselő állítja, hisz épp Panama az az ország, ahonnan az egy főre eső kiszivattyúzott profit a legmagasabb.

Az ülés elé Panama terjesztette be a határozati javaslatot, amelyhez társszerzőként Peru, Jugoszlávia, Kenya, Guinea, Szudán, Kína, India és maga a Szovjetunió is csatlakozott. Az Egyesült Államok az ENSZ fennállása óta ezt megelőzően mindössze kétszer kényszerült döntést megvétózni. Panama mögé most felsorakozott a Biztonsági Tanács majdnem valamennyi tagja, így az ENSZ panamai üléséhez kötődik az ENSZ történetének harmadik amerikai vétója. Lazar Mojszov jugoszláv képviselő szerint az ülés egyik legnagyobb pozitívuma az volt, hogy jelentős mértékben erősödött az együttműködés a harmadik világ, a latin-amerikai országok és a szocialista államok között.[15]

KÖZVETLEN ELŐZMÉNYEK • 1972 júniusában a panamai párt főtitkára Moszkvában arról tájékoztatta a magyar felet, hogy a panamai elvtársak már több szocialista országban látogatást tettek, és mindenütt hangsúlyozták, hogy a szocialista országok jelenléte a panamai népi mozgalom kiszélesedése szempontjából igen nagy jelentőségű lenne, és segítséget jelentene abban, hogy Panama „rést nyithasson az imperializmus által köré emelt kerítésen". A szükséges és lehetséges államközi kapcsolatok kiépítését természetesen Magyarországra bíznák. A panamai pártfőtitkár a beszélgetés során hivatkozott a Panamába látogató magyar szakszervezeti küldöttségre és a szovjet delegációra,

15. *A Biztonsági Tanács kihelyezett ülése Panamában,* 1973. március 15–21., VII. Területi Osztály, Budapest, 1973. április 26., MOL XIX-J-1-k, 4157-1/1973. sz. 42. doboz.

valamint megemlítette Panama Romániához és Jugoszláviához fűződő kapcsolatát. A panamai főtitkár a kubai párthoz fűződő kapcsolatairól elmondta: a kubaiak eleinte úgy gondolták, hogy nem ölthet haladó jelleget egy katonai diktatúra, azóta viszont bizalmas és szórványos jellegű kapcsolatok alakultak ki a panamai és a kubai párt között, mert a Kubához és a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolatok nyílt fejlesztését nagyban akadályozza az észak-amerikai nyomás. Ugyanakkor a panamai pártfőtitkár kritizálta a kubai vezetés forradalmi stratégiáját.[16]

Magyarország csak 1973 júniusában adott hivatalos választ, amikor a magyar Külügyminisztérium a párizsi panamai nagykövetségtől kapott egy csomag tájékoztatóanyagot. Ebben volt Tack panamai külügyminiszter levele, amelyre válaszul a magyar külügyminiszter immár világosan kijelentette, hogy „a legközelebbi jövőben sor kerülhet az országaink közötti diplomáciai kapcsolatok felvételére".[17]

ÖSSZEGZÉS • A fenti események részletesebb tárgyalása azért volt szükséges, hogy világossá tegyük azokat a pontokat, ahol megkezdődött Panama Magyarországhoz és a többi szocialista államhoz való közeledése. Hangsúlyoznunk kell, hogy Panama Magyarországra „csak" mint a szocialista tömb egyik államára tekintett, a diplomáciai kapcsolatok felvételének kezdeményezésekor Magyarországgal aligha volt a többi szocialista országhoz képest eltérő célja, érdeke. Remón elnök meggyilkolásával elindult a Panamai Néppárt, a „kommunista párt" felemelkedése, majd Torrijos hatalomra kerülésével a „népi" (Egyesült Államok-ellenes) mozgalom kiszélesedése. A panamai belpolitika megváltozása alapvető feltétele volt annak, hogy Panama törekedjen a diplomáciai kapcsolatok felvételére Magyarországgal (és a szocialista országokkal). Érdekes, hogy a távolabbi előzményekkel szemben (a tiszteletbeli konzulok tevékenysége) a magyar–panamai kapcsolatok nem kereskedelmi, hanem pártszintről, „kulturális" vonalon indultak el. Az, hogy Magyarország panamai ösztöndíjasokat fogadott, nemcsak a diplomáciai kapcsolatok felvételének, hanem a későbbi magyar–panamai kulturális egyezmény aláírásának is előzménye volt. Panama külpolitikáját a csatorna feletti szuverenitásért vívott küzdelem alapvetően határozta meg, és látni fogjuk a későbbiekben, hogy épp a legfontosabb pontján került összefüggésbe a magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvételével a csatorna kérdése. Végül a „kis ország […], amely egy óriás hangján beszélt"[18] az ENSZ kihelyezett ülésével és az amerikai vétó kikényszerítésével felhívta magára a világ figyelmét, és a szocialista tömbön belül nyilvánvalóvá tette, hogy a csatorna az Egyesült Államok uralmának labilis pontja lesz.

16. *A Panamai párt főtitkárának tájékoztatója Panama belpolitikai helyzetéről,* Moszkva, 1972. június 14., MOL XIX-J-1-j, 002667/1972. sz. 85. doboz.

17. *Juan Antonio Tack panamai külügyminiszter levele Péter János [külügyminiszter] elvtárshoz,* Panama, 1973. május 8., MOL XIX-J-1-k, 9357/1973. sz. 42. doboz.

18. *50 violations to the Torrijos-Carter Treaties.* Meiszter Dávid nagykövet felterjesztése, 1987. december 28., MOL XIX-J-1-k, 1004-1/1988. sz. 79. doboz.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 26-27 2012.05.21. 16:10:34

BÉCS • 1973 áprilisában Ernesto Koref, a bécsi panamai nagykövetség kereskedelmi attaséja felkereste a magyar nagykövetséget az osztrák fővárosban, és közölte, hogy a külügyminisztere felhatalmazta, hogy kezdeményezze a diplomáciai kapcsolatok felvételét Magyarországgal.[19] Koref hangsúlyozta küldetése bizalmas jellegét és diszkréciót kért, mivel az ügybe nem avatták be Panama bécsi nagykövetét.[20] Kifejtette, hogy ügyvivő vezetésével külképviseletet kívánnak létesíteni Budapesten (az ügyvivő személye – a találgatások szerint[21] – valószínűleg Panama bécsi nagykövete lenne), bár az sem kizárt, hogy nagykövet kinevezésére is sor kerülhet. Miután a magyar Külügyminisztérium a szükséges minisztertanácsi és elnöki tanácsi határozatokat beszerezte,[22] a bécsi magyar nagykövetségén keresztül kifejezte egyetértését a diplomáciai kapcsolatok felvételét illetően, és javaslatot tett a limai magyar nagykövet Panamába történő akkreditálására. Koref azonban a bécsi magyar nagykövetségen csak szeptemberben jelent meg újra, és akkor is csak annyit közölt, hogy a diplomáciai kapcsolatok felvétele ügyében több más országgal is hasonló stagnálás következett be. A panamai lépéseket ugyanis a diplomáciai szolgálat igazgatója az államelnökkel egyetértésben, de a külügyminiszter tudta nélkül indította el, akinél most elakadtak ezek az ügyek. A bécsi magyar nagykövetnek a Külügyminisztérium számára készített feljegyzése szerint az, hogy a bécsi panamai nagykövet megkerülésével kívánt tárgyalni a panamai fél, arra utal, hogy a panamai állami vezetés berkeiben – különösen a szocialista országokkal való kapcsolatok alakítása tekintetében – hiányzik az egységes külpolitikai irányítás.[23]

COSTA RICA • Magyarország limai nagykövete 1974 májusában Costa Ricába látogatott az új elnök, Daniel Oduber beiktatására. A magyar nagykövet Torrijos tábornokot még limai látogatása során, egy fogadáson ismerte meg, így a beiktatási ünnepségen már ismerősként üdvözölhette őt. A beszélgetés során Torrijos kijelentette, hogy kormánya szívesen venné a magyar kezdeményezést a diplomáciai kapcsolatok felvételére. Megjegyezte, hogy országa a közelmúltban több szocialista országgal is felvette a diplomáciai kapcsolatot, sőt néhány szocialista ország missziót is létesített Panamában. A magyar Külügyminisztérium a jegyzékváltás helyéül Limát javasolta, ám javaslatát a panamai fél ismét válasz nélkül hagyta.[24]

BUDAPEST • Panama bonni nagykövete, Maximiliano E. Jimenez 1974 júliusában látogatást tett Budapesten kettős céllal: egyrészt tájékozódni kívánt a Ganz-MÁVAG-nál vasúti gördülőanyag vásárlására vonatkozóan, másrészt elő akarta készíteni a panamai alelnök (Arturo Sucre) vezette gazdasági küldöttség magyarországi látogatását. A panamai diplomata a magyar Külügyminisztériumban elmondta, hogy még a küldöttség látogatása előtt szándékukban áll rendezni a diplomáciai kapcsolatokat. Miután Jimenez visszatért Panamába, hogy a jegyzékváltás lebonyolításához szükséges felhatalmazást megszerezze, a Ganz-MÁVAG kereskedelemi igazgatójával (!) levélben közölte, hogy a panamai delegáció útját elhalasztották, de a magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvételére vonatkozó végleges döntés megszületett.[25] A bonni magyar nagykövet azonban a Külügyminisztérium utasítására hiába kereste Jimenezt, mert szeptemberben már csak egyetlen panamai diplomata (Flor De Maria Monteverde ügyvivő) tartózkodott a bonni nagykövetségen. Ő elmondta, hogy Jimenezt különböző szabálytalanságok miatt visszarendelték és már nem dolgozik a Külügyminisztériumban. Az új panamai nagykövet az ősz folyamán foglalja majd el a helyét.

Az ügyvivő nem tudott róla, hogy a panamai alelnök európai látogatást tervezett volna. Az elmondottakból arra lehetett következtetni, hogy Jimeneznek nem volt felhatalmazása a diplomáciai kapcsolatok felvételéről tárgyalni.[26] A történetet tovább bonyolítja – ahogy arról a Magyar Országos Gépkocsi Üzemi Részvénytársaság (MOGÜRT) Panamában járt utazója a limai magyar nagykövetet tájékoztatta –, hogy Jimenez megbízását a magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvételének a letárgyalására és aláírására (ha egyáltalán volt ilyen okmány) nem vonták vissza, így Jimenez – aki ekkor már a Panamai Közellátási Bizottság titkára volt – úgy tekintette, hogy ez a felhatalmazása a visszahívását követően is érvényes. Az, hogy Jimenez e felhatalmazáshoz ennyire ragaszkodott, valószínűleg perspektivikus kereskedelmi és üzleti megfontolásaival volt magyarázható. A magyar Külügyminisztérium arra az álláspontra helyezkedett, hogy ha Jimenez egyáltalán rendelkezett a diplomáciai kapcsolatok felvételének aláírására vonatkozó okmánnyal, az már semmiképpen sem tekinthető érvényesnek.[27]

19. *Diplomáciai kapcsolatok létesítésére irányuló panamai kezdeményezés.* Erb Sándor feljegyzése, Budapest, dátum nélkül, MOL XIX-J-1-j, 002657/1/1973. sz. 94. doboz.

20. A szocialista országok közül Panama ekkor csak Jugoszláviával állt hosszabb ideje diplomáciai kapcsolatban, valamint 1972 óta Bulgáriával. *Panamai nagykövetség felállítása Belgrádban,* Belgrád, 1974. június 19., MOL XIX-J-1-k, 5831-1/1974. sz. 42. doboz.

21. *Magyar–panamai diplomáciai kapcsolatra tett kezdeményező lépés,* Bécs, 1973. április 25., MOL XIX-J-1-j, 002657/1973. sz. 94. doboz. (A feljegyzés Ernesto Koref fogadásának napján készült.)

22. *Diplomáciai kapcsolat létesítése nagyköveti szinten a Panamai Köztársasággal. A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának 167/1973. sz. határozata,* Budapest, 1973. június 19. *A Minisztertanács 3212/1973. sz. határozata a Magyar Népköztársaság és a Panamai köztársaság közötti diplomáciai kapcsolat felvételéről és nagykövet akkreditálásról Panamába,* Budapest, 1973. július 7.

23. *Diplomáciai kapcsolatok felvétele a Panamai Köztársasággal.* Dr. Nagy Lajos nagykövet jelentése, Bécs, 1973. október 10., MOL XIX-J-1-j, 002657/4/1973. sz. 94. doboz.

24. *Omar Torrijos panamai miniszterelnökkel folytatott beszélgetés.* Kracsek János nagykövet jelentése, Lima, 1974. május 15., MOL XIX-J-1-j, 003727/1974. sz. 94. doboz.

25. *A magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok,* VII. Területi Osztály, Budapest, 1974. szeptember 5., MOL XIX-J-1-j, 003727/1/1974. sz. 94. doboz.

26. *Értesülés Jimenez, Panama volt bonni nagykövetéről,* Köln, 1974. szeptember 9., MOL XIX-J-1-j, 004771/1974. sz. 94. doboz.

27. *M[agyar] N[ép]K[öztársaság] – panamai diplomáciai kapcsolatok felvétele.* Kracsek János nagykövet jelentése, Lima, 1974. október 10., MOL XIX-J-1-k, 8081-1/1974. sz. 42. doboz. A MOGÜRT utazója, Sugár Péter a Külkereskedelmi Minisztérium küldetésében látogatott Panamába.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 28-29 2012.05.21. 16:10:34

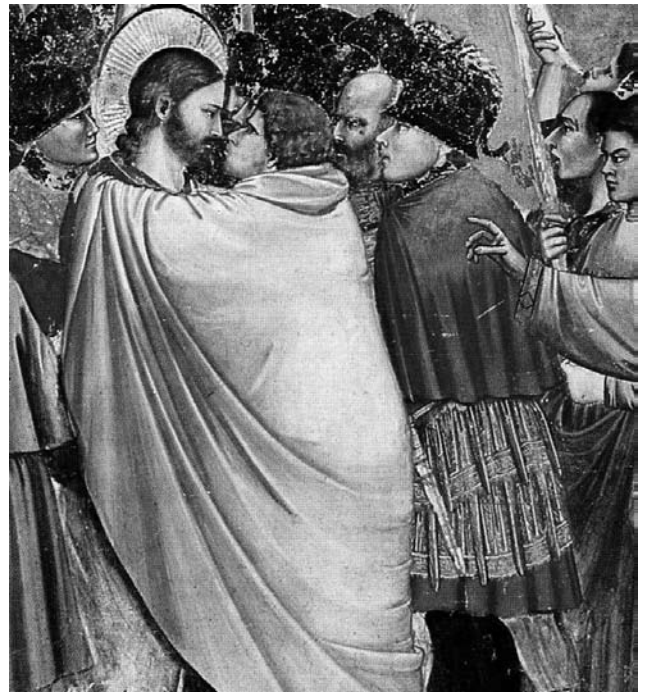
PANAMA • Azért, hogy a magyar Külügyminisztérium tisztázza a kialakult helyzetet, Peják Zsiva (a Külügyminisztérium VII. Területi Osztályának vezetője) 1974-es kubai látogatása után továbbutazott Panamába azzal a feladattal, hogy tárgyaljon a diplomáciai kapcsolatok felvételéről, és a megállapodást alá is írja, amennyiben a tárgyalások eredményesek. Peják Zsivát José Manuel Watson állami protokollfőnök és Marden Torrijos, a tábornok fivére, a külügyminiszter tanácsadója fogadta, ám a találkozón kiderült, hogy az 1973-as bécsi és az 1974-es budapesti kezdeményezésekről a panamai Külügyminisztériumban nem tudnak. Arról sem tudtak, hogy a magyar fél a jegyzékváltás helyéül Limát javasolta. Marden Torrijos a panamai kezdeményezéseket diplomatáiknak a kormány által jóvá nem hagyott, egyéni akcióinak minősítette és felhívta a figyelmet arra, hogy Jimenez már nem tartozik a Külügyminisztérium kötelékébe és nem képvisel semmilyen hivatalos panamai szervet. Marden Torrijos elmondta, hogy a tábornok Panama valamennyi nagykövetét lemondatta, mert többségük CIA-ügynök,[28] így külföldön nem a panamai kormányt képviselik, hanem az Egyesült Államokat. Eddig a nagykövetek fele mondott le – köztük a bécsi is –, a másik felét úgy kényszerítik lemondásra, hogy nem folyósítanak nekik illetményt és ellátmányt.

Marden Torrijos hangsúlyozta: egyetértenek azzal, hogy a két ország között rendezni kell a diplomáciai kapcsolatokat, de a kormányfő tudomása nélkül a Külügyminisztériumnak nincs lehetősége a megállapodás aláírására. Azt javasolta, hogy Peják Zsiva hosszabbítsa meg látogatását, mert a külügyminiszternek november végén, a Panamai Állami Főtanács ülésén alkalma lesz megszerezni az elnöki jóváhagyást. Peják Zsiva azonban hiába hosszabbította meg ottlétét, mivel a külügyminiszter nem vett részt az Állami Főtanács ülésén. Végül abban állapodtak meg, hogy Torrijos tábornok a kubai panamai nagykövetségen keresztül közli majd döntését. Peják Zsiva helyesen állapította meg, hogy „a magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvételének kérdését gyakorlatilag e látogatás alkalmával indítottuk be”.[29]

HAVANNA • Panamai válasz azonban ismét nem érkezett, így egy Panamába látogató kubai küldöttség érdeklődött a magyar ügyben. 1975 májusában a kubai Külügyminisztérium latin-amerikai osztályának helyettes vezetője az ottani magyar nagykövetséget tájékoztatta, hogy a Panamából visszatért kubai delegáció szerint a diplomáciai kapcsolatok felvételének elhúzódása nem elvi okokra, hanem a panamai Külügyminisztérium vezetőinek „egyéb irányú leterheltségére” vezethető vissza. Azt javasolta,

28. *Central Intelligence Agency,* az Amerikai Egyesült Államok Központi Hírszerző Ügynöksége.

29. *Magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok.* Peják Zsiva feljegyzése, Budapest, 1974. december 12., MOL XIX-J-1-j, 003727/3/1974. sz. 94. doboz. Peják Zsiva Havannába három ajándéktárgyat, Panamába pedig magyar italokból összeállított két díszdobozt tervezett vinni protokollajándékként. Ehhez azonban túlsúlyjegyet kellett volna beszerezni, így a minisztérium Gazdasági Főosztályáról közölték, hogy célszerűbb lenne „könnyebb” ajándékot választani. Ha pedig mindenképpen szüksége van a „nehezebb” dolgokra, akkor azokat a havannai magyar nagykövetség is kölcsönadhatja a saját készletéből. Így a VII. Területi Osztály „könnyebb” ajándék előkészítését kérte, pl. hímzett abroszt vagy terítőkészletet. *Peják elvtárs havannai és panamai útja.* Németh József feljegyzése, Budapest, 1974. október 28., MOL XIX-J-1-k, 8313-2/1974. 42. doboz.



Júdás csókja. Részlet

hogy a magyar fél kezdeményezzen újra, vagy úgy, hogy panamai külügyminisztériumi delegációt hívnak meg Magyarországra, vagy pedig Panama ENSZ nagyköveténél, Washingtonban szorgalmazzák az ügyet. A legcélszerűbbnek mégis azt tartotta, ha erre a célra a panamai külügyminisztériumi delegáció kubai látogatását használnák fel májusban. A találkozó megszervezéséhez a kubai segítséget is felajánlotta.[30]

A magyar Külügyminisztérium utasítást adott, így a havannai magyar nagykövet az ottani panamai nagykövettel megbeszélést folytatott. A panamai nagykövet elmondta, hogy Panama havannai nagykövetsége Torrijos tábornok személyes felügyelete alatt áll, ezért a megbeszélést közvetlenül neki jelenti, és felhatalmazást kér a további tárgyalásokra.[31] Ezzel párhuzamosan, szintén májusban, a Ganz-MÁVAG képviselője kereskedelmi úton járt Panamában, ahol többek között a törvényhozó bizottság elnökével, Marcelino Jaennel is tárgyalt. A kereskedelmi témákon túlmenően Jaen olyan nyilatkozatot tett, hogy a két ország közötti kapcsolatok hivatalos formában történő rendezése „alkalmas és időszerű” lenne, és ezt a Ganz-MÁVAG képviselőjének írt levelében is megerősítette.[32] Júniusban Panama havannai nagykövete közölte,

30. *Magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok,* Havanna, 1975. május 5., MOL XIX-J-1-j, 003305/5/1975. sz. 114. doboz.

31. *Magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvétele,* Havanna, 1975. május 9., MOL XIX-J-1-j, 003305/1975. sz. 114. doboz.

32. *Kapcsolat létesítése Panamával.* Kiss Sándor kereskedelmi tanácsos jelentése, Bogota, 1975. május 20., MOL XIX-J-1-k, 6400-1/1975. sz. 48. doboz. A Ganz-MÁVAG képviseletében Panamában Ruben K.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 30-31 2012.05.21. 16:10:34

hogy Torrijos egyetért a diplomáciai kapcsolatok felvételével. Utasítást kapott, hogy tudja meg, Magyarország nagykövetet küldene-e Panamába, vagy a feladattal kubai, mexikói, esetleg más nagykövetét bízná-e meg. A nagykövet elmondta, hogy maga Fidel Castro is javasolta, hogy Panama vegye fel Magyarországgal a diplomáciai kapcsolatokat.[33] A magyar Külügyminisztérium a mexikóvárosi nagykövetet akkreditálta volna, ám az augusztus elsejére Havannába tervezett jegyzékváltás ismét elmaradt.[34]

LIMA • 1975 szeptemberében Boris Moreno Contréras panamai nagykövet találkozóra hívta Erb Sándor ideiglenes ügyvivőt „igen fontos ügyben". A magyar ügyvivő azonnal megjelent Panama limai nagykövetségén, ahová már Moreno Baltazar Aizpurua, a panamai rádió hírszolgálatának a vezetője is megérkezett. A panamai nagykövet közölte, kormánya felhatalmazta, hogy javaslatot tegyen a diplomáciai kapcsolatok felvételére Magyarországgal, és hogy a megállapodást alá is írja, amennyiben Magyarország egyetért. Megjegyezte, hogy az ügy lebonyolítása számukra „belpolitikai okokból" sürgős lenne, ami – mint arra Erb Sándor utalást tett jelentésében – természetesen a csatornáról folytatott tárgyalások második fordulójának megkezdésével függött össze. A magyar ügyvivő megtudta, hogy Panama a „jelenlegi szakaszban" hasonló lépésre készül a Vietnami Demokratikus Köztársasággal, és hogy 1975 folyamán a Szovjetunióval is rendezni kívánja a diplomáciai kapcsolatokat, míg Mongólia és a Kínai Népköztársaság az „utolsó szakaszra" maradna. A panamai nagykövet elmondta, szeretnék, ha lehetőleg már a következő évben nagykövetük lenne minden szocialista országban, valószínűsítette azonban, hogy a „realitásokra való tekintettel" Budapestre egyelőre más országban működő nagykövetet akkreditálnak. Arra a kérdésre, hogy a mexikói, a kubai vagy a perui magyar nagykövet panamai akkreditálását tartanák-e a legjobbnak, habozás nélkül a limai magyar nagykövet akkreditálását ajánlotta.

Bár Erb Sándor Magyarországról késve kapta meg a felhatalmazást, a csatornatárgyalások megkezdését is elcsúsztatták. Ennek megfelelően 1975. szeptember 5-én, limai idő szerint 11 óra 30 perckor aláírták a megállapodást a panamai nagykövet rezidenciáján, mely szerint Magyarország és Panama diplomáciai kapcsolatokat létesít egymással. Az eseményen részt vettek mindkét nagykövetség diplomatái, a perui sajtó képviselői, valamint – panamai meghívásra – a TASZSZ[35] iroda vezetője és a szovjet nagykövetség egyik diplomatája is. Alighogy elhangzott Erb Sándor nyilatkozata a panamai rádióban, Panamában limai idő szerint déli 12 órakor megtörtént a megállapodás publikálása.[36]

Svetogorsky járt.

33. *Magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok,* Havanna, 1975. június 9., MOL XIX-J-1-j, 003305/2/1975. sz. 114. doboz.

34. *Magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok.* „Kommüniké", VII. Területi Osztály, Budapest, 1975. július 4., MOL XIX-J-1-k, 6400/1975. sz. 48. doboz.

35. *Tyelegrafnoje Agensztvo SzovjetszkovoSzojuza,* Szovjet Szövetségi Távirati Iroda.

36. *A magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvétele.* Erb Sándor ideiglenes ügyvivő jelentése, Lima, 1975. szeptember 17., MOL XIX-J-1-j, 003305/4/1975. sz. 114. doboz.

ÖSSZEGZÉS • A magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvétele meglehetősen hosszú történetének bemutatása után érezhetjük az események mögött a panamai vezetés hezitáló, sőt olykor komolytalan hozzáállását. Sokatmondó a bécsi magyar nagykövettől az a megjegyzés, mely szerint a panamai állami vezetés akkori berkeiben – legalábbis a szocialista államokra vonatkozóan – nem volt egységes külpolitikai elképzelés. Panama belpolitikai megosztottsága lecsapódott a diplomáciai karban. Maga Marden Torrijos mondta, hogy a panamai nagykövetek jó részét befolyása alatt tartja a CIA. Mindez azonban csak részben lehet mentség a panamai Külügyminisztérium és a diplomatái közötti kommunikáció akadozására, valamint a diplomáciai szabályok megszegésére, amit jól példáz Maximiliano Jimenez esete is.

A magyar–panamai diplomáciai kapcsolatok felvételének sajátossága, hogy abban nem pusztán passzív szerep jutott Magyarországnak (jó példa erre Peják Zsiva panamai látogatása), pedig épp Panama volt az érdekelt a két ország közötti hivatalos kapcsolatok kialakításában. A panamai érdekek három szinten jelentkeztek. A Magyarországgal (és általában a szocialista országokkal) való diplomáciai kapcsolatfelvétel egyrészt Panama „népi" kormányának ideológiai hátterét erősítette, másrészt Panama a csatornatárgyalások során a „magyar kártyát" is érvényesíteni kívánta az Egyesült Államokkal szemben – e tekintetben Magyarország lényegében nem volt több, mint Panama diplomáciai játékszere –, harmadrészt pedig Panama kereskedelmi együttműködést remélt, elsősorban a Ganz-MÁVAG termékeit illetően. Magyar érdek nem merült fel az ügyben.

A „bába" szerepét Kuba játszotta, és nem csak a tárgyalások havannai fordulójában. Torrijos figyelmét felhívta Magyarországra Fidel Castro, de ugyanígy az 1972-es budapesti konzultáción külön méltatta a panamai kormány „haladó" jellegét a kubai külügyminiszter-helyettes, Anillo. Újra ki kell emelnünk a Ganz-MÁVAG szerepét is, hiszen Jimenez ennek termékei miatt kívánt Magyarországra látogatni, és jellemző, hogy a diplomáciai kapcsolatok kérdése felmerült kereskedelmi célú látogatás során is, amikor a Ganz képviseletében Panamában tartózkodott Svetogorsky.

Ámbár Panama sohasem lett Magyarország stratégiai partnere, a magyar Külügyminisztérium irathagyatékából kitűnik, hogy a diplomáciai kapcsolatok felvételével a két ország közötti érintkezés átmenetileg megélénkült. Megkezdődött a kulturális és a kereskedelmi egyezmény előkészítése és Aristides Royo köztársasági elnök magyarországi látogatásának szervezése. Az 1980-as években azonban elhidegült a magyar–panamai kapcsolat, de az okok feltárása már nem e tanulmány feladata.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 32-33 2012.05.21. 16:10:35

Méhes Tamás

GONDOLATOK A *LEX MERCATORIA* JOGI JELLEGÉRŐL

A kereskedelmi jog történeti fejlődésével kapcsolatos kutatások szerint a nyugati jogfejlődés három iránya „bábáskodott" a *lex mercatoria* megszületésénél s határozta meg e speciális jogág fejlődésének lehetőségeit. Ez a három irány a római jogi, a német jogi és az angolszász modell, pontosabban a római-francia, római-germán jog és a *common law*. Ami egyedi és igazán kereskedelmijog-specifikus, az az a folyamatos változás, amelyet napjainkig, illetve napjainkban is megél a *lex mercatoria,* s amelyben egyre jelentősebb – egészen újszerű – jogfejlesztő szerepet vállalnak manapság a távol-keleti gazdasági hatalmak is. Habár e távol-keleti hatás a kodifikált kereskedelmi intézmények útján mutatható ki legkönnyebben, a *lex mercatoria* szokásjogi jellegének megőrzése továbbra is vitathatatlan. Ami igazán „erőssé" teheti az új *lex mercatoriát*, az napjaink nemzeti kereskedelmi jogaiból e nemzetközi kereskedelmi szűrőn átszüremkedő, tökéletesen kimunkált, a gyakorlatban kipróbált és bevált jogi megoldások összessége.

A gazdaság és a jog mai kapcsolatának elméleti jelentőségét jól tükrözi, hogy az Amerikai Egyesült Államokban *law and economics* néven tudományterület működik, valamint az, hogy a *law mercatoria* mint a globális társadalom saját (nem állami) joga jelenik meg a szakirodalomban.[1] Korunkban a jogfejlődés abba az irányba halad, amely ismét elvezet a gazdaság és a jog közötti „régi" kapcsolat helyreállásához. A kereskedelmi jog régi rendszere a törvény értelmezésén túl mindig is elvárta a jogászoktól, hogy a piac, a gazdaság és a kereskedelem rendkívüli ütemű fejlődésével lépést tartva meg tudjanak felelni a gyorsan változó jogfejlesztő szükségletek kielégítésének.

Ennek fényében érdemes vizsgálni Maria Rosaria Ferrarese véleményét, amely szerint napjainkban „a nagy nemzetközi ügyvédi irodák munkamódszere sokkal inkább kreatív, semmint szövegmagyarázó: funkciójuk nem annyira az adott jogi szabályozás értelmezése, mint inkább a kereskedelem lehetőségeinek és szükségleteinek megfelelő új jogi eszközök kialakítása".[2] Ha feltesszük magunkban a kérdést, miért is lehet az, hogy ilyen fokú kreativitás vált általános elvárássá a nemzetközi ügyvédi irodákkal szemben, akkor azt a választ találhatjuk, hogy a gazdaság és jog „új szövetsége" megköveteli, hogy a jog mint „gyorsreagálású hadtest" bárhol és bármikor bevethető legyen, ahol azt a gazdasági szükség megköveteli.

A középkor kereskedelmi joga és a napjainkra létrejött *lex mercatoria* között rendkívül sok hasonlóság mutatható ki. Vannak szerzők, akik egyenesen a középkori kereskedők kereskedelmi jogának egyfajta modern újjászületéseként fogják fel az új *lex mercatoriát*. A középkori kereskedelmi jog jellemzője – azon túl, hogy a kereskedők egymás közötti viszonyait szabályozta, illetve hogy a középkori kereskedők kereskedelmi jogának forrásai a kereskedelmi szokások, kereskedelmi tevékenységgel foglalkozó céhek statútumai, valamint a kereskedőkből álló kereskedelmi bíróságok ítélkezési gyakorlata volt –, hogy maguk a kereskedők alkották, módosították, fejlesztették kereskedelmi ügyleteik által. Korunk *lex mercatoriáját* is a kereskedők és a vállalkozók alkotják és alakítják állami beavatkozás nélkül. A régi kereskedelmi joghoz hasonlóan a *lex mercatoria* is egységes szabályozásra törekszik a globalizált gazdasági erőtérben.

Ahogy a régi *lex mercatoria* meg kívánta haladni az üzleti élet szükségleteit kielégíteni képtelen korabeli, római jogon alapuló polgári jogot, úgy az új *lex mercatoriára* is rendkívüli feladat vár, hiszen a piacok állami politika által determinált felosztása ellenére jogilag egységes megoldással kell a világkereskedelem segítségére sietnie. Ezzel kapcsolatban Francesco Galgano álláspontja az, hogy „az új *lex mercatoriá*ban oldódik fel a kodifikációk jogi partikularizmusa és – ami még fontosabb – tűnnek el a *civil law* és a *common law* közötti különbségek".[3]

A méltányosság és a jóhiszeműség mind a régi, mind az új *lex mercatoria* vezérmotívumává vált. A régi *lex mercatoria* épp a méltányosság és a jóhiszeműség alkalmazásával tudott mindinkább eltávolodni a római jogtól és alkalmassá válni az újabb és újabb kereskedelmi kihívások teljesítésére, kiszolgálására.

Az új *lex mercatoria* létrejöttének, működésének és változásának megértéséhez ismernünk kell azokat a kiváltó okokat, amelyek e nemzetközileg egységes szabályozási terület kialakulásának irányába hatottak. A *lex mercatoria* megjelenésének legfontosabb oka a nemzetközi kereskedelmi szokásokban lelhető fel, azokban, amelyeket az adott gazdasági ágazatban egységesen és ismétlődően követnek a gazdasági szereplők, azzal a meggyőződéssel, hogy a követett gyakorlat jogi előírásokat takar. A másik ok annak a szerződéses gyakorlatnak a spontán nemzetközi elterjedése volt, amelyet az üzleti világ alkalmazott. Ezzel összefüggésben az államok – a faktoringtól a lízingen át a jóteljesítési bankgaranciáig – rengeteg olyan szerződéses modellt vettek át a szerződéses szabadság alapelvére hivatkozással, amely más állam jogfejlesztő tevékenységének eredményeképp alakult ki.

1. Elsőként Berthold Goldman: „Frontiéres du droit et la lex mercatoria" *Archives de philosophie droit,* 1964, 177.

2. Maria Rosaria Ferrarese: *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle instituzioni* (Bologna: il Mulino 2002) 46.

3. Francesco Galgano: *Globalizáció a jog tükrében* [ford. Metzinger Péter] (Budapest: HVG-Orac 2006) 59.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 34-35 2012.05.21. 16:10:35

Jézus kiűzi a kereskedőket a templomból. Részlet.

Az államok tehát megteremtették és folyamatosan fenntartották annak lehetőségét, hogy más államok gazdasági szereplői által „kikísérletezett" és máshol jól bevált szerződésformák gyökeret verhessenek náluk is. Ez egyértelműen abba az irányba hatott, hogy egységes nemzetközi szerződéses gyakorlat tudja napjaink összetett kereskedelmi feladatait kiszolgálni. Francesco Galgano szerint „nemzetközi elterjedésük tényéből a szerződések jelentős erőt meríthetnek, mert a nemzeti bíró saját jogát alkalmazva is csak nehezen fog érvénytelennek nyilvánítani egy mindenhol bevett, érvényesnek és kötelezőnek elismert szerződéses modellt. A nemzeti jogokban fellelhető esetleges ellentétes szabályoktól függetlenül a bíró nem könnyen vállalja fel azt a kockázatot, hogy a modellt elutasító döntéseivel elszigetelje országát azon nemzetközi környezeten belül, amelynek egyébként része."[4] Az is a szerződések elterjedése és az egységes nemzetközi szerződéses gyakorlat kialakítása irányába hat, hogy az óriási transznacionális társaságok az általuk ellenőrzött nemzeti vállalatok részére általános szerződési feltételeket rögzítenek, megteremtve ezzel a piaci szabályozás egységét. Hasonló irányba mutat a nemzetközi szakmai egyesületek azon megoldása, hogy tagjaik számára előre kimunkált mintaszerződéseket készítenek. Végül egyértelműen az egységes *lex mercatoria* kialakítását segítik elő ítélkezési gyakorlatukkal a nemzetközi választottbíróságok, amidőn a jogviták megítélésénél alkalmazott *ratio decidendi* precedenssé válhat azáltal, hogy későbbi ítéleteikben nem térnek el attól.

Az így megszilárduló jogszabályokat a kereskedelmi szereplők azért tartják be, hogy azok egy esetleges későbbi jogvita esetén az ő ügyükben is alkalmazást nyerhessenek.[5] Jól példázzák a nemzetközi választottbíróságok és a kereskedelmi szokások közötti szerves kapcsolatot a választottbírósági ítéletek, amelyekből kiolvasható, hogy a szokások nem valami felsőbbrendű jogalkotói akarat alapján jönnek létre, hanem úgy, hogy a gazdasági élet szereplői figyelembe veszik és tiszteletben tartják azokat a kötelezettségeket, amelyeket szerződésben nem rögzítettek, de tiszteletben tartásukat a gazdasági élettér többi szereplője tőlük jogosan elvárhatja.

A *lex mercatoria* jogtudományi értelemben egységes spontán jogként, a *business community* mint a kereskedői társadalom megnyilvánulásaként értelmezhető, amely az állami jogrendszertől elkülönült jogrendet valósít meg. Egy olasz semmitőszéki ítéletből az olvasható ki, hogy „a *lex mercatoria* igenis létezik (mint változékony, de adott időben meghatározható tartalmú) magatartási szabályok összessége". Hasonlóan foglal állást a francia *Cour de Cassation* 1991. október 22-i ítéletében: „a *lex mercatoria* valódi »jogszabályokból« áll, amit a felek érvényesen választhatnak bármelyik állami jog helyett, miként nemzetközi választottbíráskodás során maguk a bírák is választhatják azt, amennyiben a felek az alkalmazandó jog kiválasztását rájuk bízták."

Az olasz semmitőszéki döntés ellenére a *lex mercatoria* sok tekintetben mégis különbözik a törvény rögzítette jogtól. Hiába fogadjuk el normatív szokásoknak a kereskedelem nemzetközi szokásait, hiába ismerjük el nemzetek felettinek a gazdasági szereplők nemzetközi közösségének *(societas mercatorum)* gyakorlatát, hiába fogjuk fel eredeti jogrendszernek a kereskedelmi jog nemzetek feletti rendszerét, és hiába állapítjuk meg, hogy állami jogalkotói közreműködés nélkül a kereskedelmi jog legitimációja önmagából fakad, ettől még jelentős eltérés jelent az, hogy ennek a jogrendszernek nem áll rendelkezésére önálló, saját kényszerítő erő.

Hogyan hidalható át a *lex mercatoriá*hoz kapcsolódó „állami kikényszeríthetőség" hiánya? Mivel ez a sajátos jogrendszer nem rendelkezik adekvát kényszerítő apparátussal, így az új kereskedelmi jog alkalmazása tekintetében a meglévő, fennálló és működő állami igazságszolgáltatási rendszert kell alkalmazni. Egészen érdekes, hogy ezekben az esetekben az állami igazságszolgáltatás a *societas mercatorum* jogát és nem saját államának vagy más államnak a jogát kell hogy alkalmazza.[6]

4. Galgano (3. lj.) 59.

5. Fabrizio Marella: *La nuova lex mercatoria, Principi UNIDROIT e usi nei contratti del commercio internazionale* (Padova: Cedam 2003) 314. Érdekes következtetésre jut ezzel kapcsolatban Aldo Frignani, aki szerint a választottbírósági ítéletekből leszűrhető jogelveket „nem a választottbírói ítélkezési gyakorlat hozza létre; az ítélkezés egy nemritkán aprólékos és elmélyült, minden forrást számba vevő összehasonlító jogi kutatás végén találja meg azokat". Aldo Frignani: *L'arbitrato commerciale internazionale* (Padova: Cedam 2004) 148.

6. „Témánkat tekintve igazán tanulságos az Olasz Semmitőszék elé került alábbi tényállás: a német és az olasz vállalat közötti jogvitában angol választottbíróság járt el. A pert a német vállalt nyerte meg, amely

Pro_publico_bono_2011-4.indd 36-37 2012.05.21. 16:10:35

Ha már az igazságszolgáltatásnál tartunk, ki kell emelni, hogy a Magyarországon az *1964. évi 8. törvényerejű rendelettel* kihirdetett 1961. április 21-i genfi Európai Egyezmény értelmében a nemzetközi választottbírósági ítéleteknek összhangban kell lenniük a „nemzetközi kereskedelmi szokásokkal", illetve a nemzeti polgári eljárásjogi kódexeknek igazodniuk kell a nemzetközi választottbíráskodás követte elvekhez. Megdőlt tehát az az álláspont, amely ezt megelőzően a nemzetközi kereskedelmi szokásokat normatív erővel nem bíró puszta szerződéses szokásokként fogadta el. Azaz a nemzetközi kereskedelmi szokások kötelező ereje nem az anyagi jogi szerződéses szabályokból eredeztethető, hanem a *lex mercatoriá*ból.

A fentiek alapján nem kétséges, hogy a választottbíróságnak az alkalmazandó jogtól függetlenül a kereskedelmi szokások alapján kell ítélkezniük. „A szerződés nemzetközi jellegét – és ennek következtében kivonását az állami jog fennhatósága alól – a *lex mercatoria* állapítja meg, még akkor is, ha adott esetben a *lex mercatoria* ellentétes az állam imperatív normáival. Az állami igazságszolgáltatás ilyen esetben is köteles a *lex mercatoriát* érvényesíteni."[7]

A Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért (UNIDROIT) „A nemzetközi kereskedelmi szerződések mintaszabályai" cím alatt foglalta össze a *lex mercatoria* anyagát. Ez a gyűjtemény, amely az állami kodifikációs eljárásokból kikerülő joghoz képest rengeteg eredeti elemet tartalmaz, a kötelmi jog általános részére és a szerződések jogának általános részére koncentráltan készült. Ilyen például, hogy a szerződés feltételének meghatározása tekintetében szakít a római-francia jogfejlődés szerinti jogcímelmélettel, eltér a *common law* által megkövetelt *consideration* elvárástól és meghaladja a reálszerződések dologátadási kötelezettségét is, amikor a szerződő felek akaratát elegendőnek értékeli a szerződés létrejöttéhez. Ha figyelembe vesszük a nemzetközi kereskedelmi ügyletek, valamint a nemzeti jogelvek egyező pontjait, akkor megállapíthatjuk, hogy a *lex mercatoria* egyes szabályai nem mások, mint a nemzetközi kereskedelmi ügyletek és a nemzeti jogelvek általánosításából kinyert kereskedelmi jogi rendszerré összeálló szabályok tömege.

Az UNIDROIT a magánjog egységesítésével kapcsolatos teendőinek ellátása során olyan jogfejlesztő tevékenységet látott el, amelyet még a létrehozói sem remélhettek: teljesítette a *lex mercatoria,* a spontán egységes jog megszerkesztésének feladatát. Azt, hogy a törvényhozás nemzetközi egységesítésével kapcsolatos feladatait milyen eredményesen sikerült teljesítenie, jól példázza az is, hogy a nemzetközi választottbírósági eljárásokban az UNIDROIT mintaszabályaira mint a *lex mercatoria* forrásaira hivatkoznak azokban a határozatokban, ahol a jogvitát a *lex mercatoria* alapján bírálták el.

kérte az ítélet végrehajtását az olasz vállalat Olaszországban található vagyontárgyai vonatkozásában. Az olasz vállalat azonban kifogással élt a végrehajtási kérelemmel szemben, arra hivatkozással, hogy az angol választottbírósági ítéletnek nincs indokolása, amit ugyan az angol jog megenged, de az olasz jog nem, s ennélfogva – az olasz fél szerint – az ítélet nem hajtható végre Olaszországban. A Semmítőszék úgy ítélte meg, hogy – lévén nemzetközi szerződésről van szó az ügyben – sem az angol, sem az olasz jog nem alkalmazható, hanem a lex mercatoria szerint kell eljárni, minek értelmében a választottbírósági ítéleteket meg kell indokolni." Galgano (3. lj.) 62.

7. Galgano (3. lj.) 64.

Az UNIDROIT mintaszabályai a *lex mercatoria* hiteles megismerési forrásainak tekinthetők. A nemzetközi választottbíróságok már a hatvanas években a *lex mercatoria* alapján ítélkeztek azokban az ügyekben, ahol a felek nem határozták meg az alkalmazandó jogot, sőt több esetben a felek által megjelölt joggal szemben is a *lex mercatoria* nyert alkalmazást. A fejlődés oda vezetett, hogy a kilencvenes évektől a felek kifejezetten az UNIDROIT mintaszabályokat, a nemzetközi kereskedelmi szokásokat, azaz a *lex mercatoriát* jelölték meg alkalmazandó jognak. Gyakran pedig (ma és korábban is) a felek jogválasztásának hiányában és kikötött nemzeti jog esetében a „jogvita természetének leginkább megfelelő jogra" történő hivatkozással maguk a bírók választják, illetve választották a *lex mercatoriát*.[8]

Ahogy a régi *lex mercatoria* a méltányosság és a jóhiszeműség elvének segítségével eltávolodott a római jogtól, úgy – és ez egyfajta összekötő kapocs is a régi és az új *lex mercatoria* között – az újnak is központi követelménye a méltányosságon túl a jóhiszeműség. Az intézet mintaszabályai értelmében abból a megfontolásból, hogy a *lex mercatoriá*ban érvényre juthasson a kereskedelmi tisztesség, elsődleges a méltányosság korrektív formája, szemben az állami jogon alapuló bírói mozgástérrel, amikor csak kivételes esetben, például a túlzott mértékű foglaló összegének leszállításakor érvényesítheti a bíró a korrektív méltányosságot, s döntően csupán mint integratív méltányosság áll a bíró rendelkezésére, például a hiányos szerződési rendelkezések kiegészítése céljából.

Következtetésképpen megállapíthatjuk, hogy az UNIDROIT jogfejlesztő tevékenységének köszönhetően a nemzetközi kereskedelem területén főszabállyá vált a korrektív méltányosság, amely alkalmas a szerződésben esetlegesen fennálló eredeti egyenlőtlenségek orvoslására és a későbbiek során eltolódó egyensúlyi helyzet utólagos helyreállítására is. A nemzetközi kereskedelmi tisztesség és a jóhiszeműség olyan módon megerősödött a mintaszabályok révén, hogy ezek érvényre juttatása érdekében a *lex mercatoria* még a szerződéses szabadságot is „hajlandó" korlátozni, illetve a jóhiszeműség és a kereskedelmi tisztesség követelményeinek megsértése esetén méltányos tartalmú rendelkezéssel váltja fel a felek eredetei szerződéses rendelkezéseit.

A globalizált piac működése egy olyan egységes *lex mercatoria,* illetve kereskedelmi jog létét feltételezi, amely meghaladja az állami jogalkotás államhatárokon belülre készített termékét, és amely alkalmas arra, hogy a globalizációban egységesült gazdaság és a jog közötti kapcsolatot biztosítsa. Ahogy a kereskedelmi élet szereplőinek egymás közötti kapcsolatai, valamint a kereskedelmi élet szereplői és a fogyasztók közötti kapcsolatok egyre globalizáltabbá váltak, úgy kellett az egységes szabályozás elérése érdekében a *lex mercatoria* alkalmazási területének is szélesednie.

A gazdaság és a jog kapcsolata a globalizált világban többszörösen összetett. A nemzetállamok létrejöttétől kezdve adottak az államok mint jogalkotói és jogalkalmazói entitások, amelyek az „államilag szervezett" társadalmak szükségleteit az államhatáron belül kívánják kielégíteni és amelyek helyzetüknél fogva a *societas mercatoria* érdekeitől eltérő érdekek mentén szervezik tevékenységüket. Habár az államok jogalkotói és jogalkalmazói autonómiájukat, valamint a pénzforgalom és a gazdaság

8. Galgano (3. lj.) 70–71.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 38-39 2012.05.21. 16:10:35

Joachim visszatérése a pásztorokhoz. Részlet.

feletti ellenőrzés lehetőségét fokozatosan elveszítik, arra azért kényesen ügyelnek, hogy a bankjegykibocsátás monopóliuma a kezükben maradjon.

Az állami törekvések ellenére kialakult és folyamatosan erősödött a *business community,* egy olyan „állam nélküli új társadalom", amelynek a gazdasági és jogi szükségletei kielégítésére az állam által kínálni tudott megoldások alkalmatlannak bizonyultak. Ez az új társadalom az, amely számára a *lex mercatoria* szabályozza a globális igényeket. Napjainkban az UNIDROIT által ellátott „jogalkotási" és a választottbíróságok által ellátott igazságszolgáltatási feladatokkal a *business community* által támasztott elvárások teljesíthetőknek látszanak.

Az állam és ezzel párhuzamosan a jog nemzeti jellege aligha megkérdőjelezhető. A nemzeti társadalmak pluralitásának pedig egyenes következménye a nemzeti jogok pluralitása, hiszen ne vitassuk el azt egyetlen államtól sem, hogy társadalma számára a körülmények függvényében az ideális jogot törekszik megalkotni. A klasszikusnak mondható nemzetállami jogalkotási berendezkedésnek azonban jelentős átalakuláson kellett átmennie azt követően, hogy a transznacionális vállalatok a gazdaságban a globalizmus szabályai szerint kezdtek el működni.

A globális gazdaság és kereskedelem lassan és fokozatosan a jog államiságát tételező dogmát és ezzel a jog nemzeti jellegét kezdi ki. A régi fogalmi rend megváltozik, a globális, határokon átnyúló gazdasági folyamatok ellenőrzésének részbeni fenntartása (fenntarthatósága) érdekében olyan törvények jönnek létre, amelyek nemzetközi viszonyok rendezésére is alkalmasak, fenntartva a kapcsolatot más államok által alkotott nemzeti jogokkal. Szintén az államhatárokon átívelő gazdasági viszonyok rendezett mederben tartása érdekében teret nyer a *lex mercatoria*. Így több hatás egyszerre eredményezi azt, hogy a jogalkotó állam határain kívül is érvényesülő nemzetközi jog keletkezik.

„Ez a valóság ellenszenvet ébreszthet mindazokban, akiket a pozitivizmus, a jog állami mivoltát valló eszme, a gazdaság irányításának állami monopóliumát hirdető weberi elmélet, valamint a jog és törvény közötti egyenlőség elve nevelt. És még ellenszenvesebb lehet annak, aki hisz abban, hogy a jog demokratikusan választott országgyűlésekben formálódik. A nagybetűs Igaz Jogot azonban, ha jól megnézzük, sohasem választott parlamentek alkották, és nem is a modern kodifikációk. S különben is miféle választott parlamentet lehetne összehívni a »demokratikus« *lex mercatoria* megalkotására? A transznacionális kereskedelmet szabályozó jog csak diffúz módon, a – nemzetközi választottbírósági gyakorlatból, illetve az UNIDROIT kutató és rendszerező munkájából kikristályosodó – szokások ereje által létrehozott jog lehet.

A múlt nagybetűs Joga (amint a német BGB-t definiálták) »professzori« vagy »jogászjog« volt, melynek meggyőző ereje »tudományosságában« rejlett. Ezek a jelzők az UNIDROIT mintaszabályok esetében is igazak, lévén, hogy a jogszabálygyűjtemény első kiadása tizenhét jogászprofesszor munkája volt."[9]

Ahogy a korábbi Ferrarese-idézetből[10] – amelyben nagy nemzetközi ügyvédi irodák munkamódszerének szövegmagyarázóból kreatív jellegűvé válását fejtegeti – egészen messzire vezető következtetéseket vonhattunk le, úgy az előbbi idézet alapján érdemes végiggondolnunk, hogy napjaink jogászainak milyen új kihívásokkal kell szembenézniük az UNIDROIT mintaszabályai alapján a nemzetközi kereskedelmi szerződések tekintetében.

Mivel a *lex mercatoria* a *business community* központi figuráinak, a vállalkozók „osztályának" elvárásai szerint megalkotott jog, így az demokratikusnak egyáltalán nem nevezhető. Hogyan érhető el mégis a kereskedelmi tisztesség, a jóhiszeműség és a méltányosság? Úgy, hogy a *lex mercatoriát* az UNIDROIT „kulturális szűrőjén" keresztül alkalmazzák, miközben az UNIDROIT gondoskodik arról, hogy az általa alkalmazott elvek alól egyetlen gazdasági szereplő se tudja kivonni magát. Éppen ezért kényesen ügyel az ellentétes érdekek, vagyis a vállalkozói érdekek és a gyengébb fél érdekeinek a jogásztársadalom egyetemes elvei szerinti kiegyensúlyozására.

A *lex mercatoria* tehát olyan jogforrás, amely nemzetek feletti jogot teremtve alkalmas arra, hogy a szokást, azt a gyakorlatot, amely a globális piacok ügyleteiben kristályosodik ki, jogi kötelező erővel ruházza fel. A nemzetközi választottbíróságok pedig abban a meggyőződésben alkalmazzák a *lex mercatoriát* mint a *business community* kifejlesztette jogszabályokból álló jogrendszert, hogy annak szabályozó képességét és szabályozó funkcióját maguk az államok törvényeikben és maguk a bírák eljárásaikban, döntéseikben is elismerik.

Végül célszerű hangsúlyozni annak jelentőségét, hogy a *lex mercatoria* kiegészítette a nemzeti jogot, amelynek egyik legfajsúlyosabb területe, valamint azt, hogy a polgári perrendtartások részévé vált, s ennek eredményeképpen a kereskedelmi jogot a szerződésre alkalmazandó jogtól függetlenül is alkalmaznia kell a nemzetközi választottbíróságnak.

A választottbírósági eljárásban bevett gyakorlat a „semleges jog" alkalmazása, amelyet egyes szerzők a „jogi shopping" kifejezéssel is illetnek. Ennek az a lényege, hogy a felek a nemzetközi kereskedelmi szerződésükben egy harmadik állam jogát határozzák meg alkalmazandó jognak arra az esetre, ha jogvitájukat választottbírósági eljárás keretében kellene később rendezni. Előfordul, hogy e harmadik állam joga és a szerződő felek honossága között semmilyen kapcsolat nincs, s azért választják a „semleges" jogot, mert nem tudnak megegyezni egyikük vagy másikuk jogának kikötésében vagy valamilyen más nyomós okból. Az is előfordul, hogy a szerződő partnerek a többes választás mellett döntenek, és a harmadik állam anyagi joga mellé egy negyedik állam eljárási szabályait határozzák meg alkalmazandónak a választottbírósági eljárásban. Egészen speciális az a megoldás, amikor a szerződő felek döntenek ugyan arról, hogy

9. Galgano (3. lj.) 73.
10. Ferrarese (2. lj.) 46.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 40-41 2012.05.21. 16:10:36

a választottbírósági eljárásban a nemzetközi választottbírósági eljárás szabályzatát kívánják alkalmazni, de hallgatnak arról, hogy mely állam anyagi joga legyen az irányadó. Ilyen esetekben az eljáró bírónak kell meghatároznia a választottbírósági eljárás lebonyolítása során alkalmazott anyagi jogot.[11]

Az 1980-as Római Egyezmény értelmében nemcsak a választottbírósági eljárásban alkalmazható a „jogi shopping" intézménye, hanem a szerződő államok polgárai a szerződéseikben harmadik állam jogának alkalmazását is kiköthetik. A *trust* intézményéről szóló 1985-ös Hágai Egyezmény megnyitotta a *trust* angol–amerikai jogintézményének használatát a *civil law* országok állampolgárai előtt.[12] Ez azért rendkívül érdekes, mert így a *civil law* országok állampolgárai e *common law* jogintézményt a hazai jogukba történő átültetés nélkül alkalmazhatják.

Francesco Galgano szerint a jog globalizálódása nem feltétlenül jár az egységes világjog kialakításával;[13] erre csak a nemzetközi kapcsolatokban kerül sor, ahol a *lex mercatoria* az angol nyelvhez hasonlóan gondoskodik a nemzetközi kommunikáció igényeiről. A „jogi shopping" esetében a jog nem szakad el annak az államnak a kultúrájától, amely állam jogalkotó hatalmassága azt előállította, csupán a nemzetközi gazdasági folyamatok speciális igényének kielégítése céljából megteremti annak lehetőségét, hogy azon államok kereskedelmi ügyletei is megítélhetők legyenek általa, amely kereskedelmi ügyletekben részt vevő felek azt kívánatosnak tartják.

Az egységes európai jogrendszer létrehozása a nemzeti jogrendszerek közötti verseny *(lex shopping)* alternatívája lehet. Ennek sikeressége abban rejlik, hogy képes-e az Európai Unió az Amerikai Egyesült Államokban oly hatékony és nélkülözhetetlen szövetségi szintű stratégiai jogalkotás mintájára felépíteni a közösségi harmonizációs irányelvek és rendeletek rendszerét. Ha sikerül is egy egészen optimális irányelvi és rendeleti szintű stratégiai jogharmonizációt megvalósítani, akkor sem feledkezhetünk meg arról, hogy az európai vállalkozások belső piacának aligha tekinthető az európai piac. Azaz ideális jogi feltételek megteremtése esetén sem tükröződhet a jogi megoldásokban a gazdasági valóság. Míg például az Egyesült Államok egyik államában fiókteleppel rendelkező vállalat egy másik államban saját belső piacán mozog, addig egy magyar vagy német vállalatról Franciaországban ezt nem nagyon lehet elmondani.

Tehát Európában a politikai határok még mindig gazdasági határokat jelentenek, amelyek kulturális, társadalmi és jogi akadályokat is konzerválnak. Az európai vállalatok csak akkor aknázhatják ki a közös belső piac biztosította lehetőségeket, ha a közösségi piacokon nem mint transznacionális vállalatok, hanem mint saját belső piacukon tevékenykedő vállalatok jelennek meg.

11. Az 1961-es Genfi Egyezmény vonatkozó rendelkezései (VII. cikk 1. pont) alapján a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara választottbírósági szabályzatának 13.3. pontja a felek választásának hiányában a bírákat az általuk az adott ügyben legmegfelelőbbnek vélt nemzetközi magánjog kiválasztására hatalmazza fel.

12. Magyarország nem részese ennek az egyezménynek.

13. Galgano (3. lj.) 73.

Rácz Lajos

A VALLÁSSZABADSÁG KÉRDÉSE A REFORMKORBAN ÉS A NEOABSZOLUTIZMUS IDEJÉN

A VALLÁSILAG SOKSZÍNŰ MAGYARORSZÁG

Hogyan vált politikailag megkerülhetetlen kérdéssé a vallásügy a reformkori magyar országgyűléseken? A dolognak hosszú története van, s az Franciaországban kezdődik.

Történetileg hitelesen és jogi okmányokban is rögzítetten a reformációt követően először a franciáknak sikerült elfogadtatniuk: attól valaki még lehet jó „állampolgár" (francia), azaz a király hűséges alattvalója, hogy nem tartozik a katolikus valláshoz, mert például *evangeliques,* vagyis hugenotta.[1] A navarrai, másként Bourbon (francia királyként pedig IV.) Henrik – aki eredetileg hugenotta volt[2] – uralkodása alatt, 1598-ban kiadott híres nantes-i ediktumnak a francia protestáns vallás elismerése és a protestánsok jogainak biztosítása mellett lett egy máig ható hozadéka: egy újfajta szabadságjog nyert egyúttal törvényi elismerést Európában, a hit, vagyis a vallás szabadsága.[3] Ebből a felvilágosodás gondolkodói fejlesztették tovább a szélesebb értelmű lelkiismereti szabadságot, amely így már a „nem hívés szabadságát" is magában fog-

1. Szakértő megfogalmazásban: vajon lehet-e jó polgár az, akinek más a vallása, mint a királyé? Lásd Owen Chadwick: *A reformáció* [ford. Szabó István] (Budapest: Osiris 1998) 160. Lásd még George Duby – Robert Mandrou: *A francia civilizáció ezer éve* [ford. Ádám Péter, Pataki Pál] (Budapest: Gondolat 1975) 282–283.

2. Vö. Chadwick (1. lj.) 157. Henrik rekatolizációjának különböző történeti magyarázatai vannak. Állítólag neves hugenotta tanácsosa, Sully herceg a következőképpen javasolta urának az áttérést: „mindkét vallásban üdvözülhet az ember, feltéve, ha megtartja a hit és szeretet lényegét."

3. Az 1598. április 13-án kibocsátott királyi rendelet 1629-ig volt teljes hatályában. Ekkor Richelieu a régens szerepét is betöltő özvegy királynéval, Medici Máriával egyetértve, a La Rochelle hugenotta központ 1628-as- sikeres ostroma után a hugenották számára az ediktumban garantált kiváltságok nagy részét visszavonatta, így többek között a 25.000 fős hugenotta hadsereg fenntartásának jogát, sőt elvette az addig hugenotta kézen lévő erődöket. Egy évvel később politikai okokból az ún. nimes-i ediktumban újra megerősítették a csak vallásügyi rendelkezéseket. Richelieu utóda, Mazarin mint első miniszter által hithű katolikusnak nevelt XIV. Lajos 1685-ben a nantes-i ediktum maradék kiváltságait megsemmisítette, így a vallásszabadságot is. Ezt követően a hugenották csak a között választhattak, hogy rekatolizálnak vagy elhagyják a francia királyságot. Tömegek választották az utóbbit, elsősorban Hollandiában és a nagy befogadó államban, Poroszországban telepedve le. Az utóbbit főként iparosok, kereskedők és értelmiségiek választották. N. B. A (főként francia) szarkasztikus vélemények szerint a következő század porosz fellendülése e *dissidens* franciák nélkül nem valósulhatott volna meg.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 42-43 2012.05.21. 16:10:36

lalja.[4] A szakirodalom szerint ezzel tört meg az a több évszázados európai kormányzati elv, mely szerint *un roi, une loi, un foi* (egy király, egy törvény, egy hit).[5] Hogy ezt a korszak legfontosabb vallási centrumában, Rómában is így értelmezték, mutatja VIII. Kelemen pápa kijelentése, aki IV. Henrik nantes-i ediktuma miatt fölháborodva mondta, hogy „ez az *átkozott ediktum* minden képzeletet felülmúl, […] hiszen *mindenkinek* lelkiismereti szabadságot biztosít".[6]

A nantes-i ediktum másik hozadéka volt, hogy – épp a lelkiismereti szabadság gondolatának jogi rögzítésével – egyúttal különbséget is tett az államérdek *(államrezon)* és a vallás ügye között, az előbbinek biztosítva elsőbbséget. Richelieu és követői – hugenottaellenességük dacára – ezt következetesen képviselték, míg mások – így az ún. spanyol irányzat, amint győzedelmeskedett a mórokon – messzemenően elítélték. Többek között így nyilatkozott erről például IV. Fülöp spanyol király diplomatája, Roca grófja is, aki a neki tulajdonított politikai írásban messzemenően elítélte ezt az államrezonra építő vélekedést. A „keresztényeknek (azaz katolikusoknak) eretnekekkel való szövetsége annyira megvetendő bűn, hogy az semmiféle jogcímmel nem igazolható".[7]

Bár a nantes-i ediktum által adott kedvezményeket, majd magukat a hugenottákat is a XVII. században fokozatosan felszámolták az ún. első miniszterek, Richelieu és Mazarin (akik két kiskorú király alatt kormányoztak), az ediktum újszerű államkormányzati megoldásai más európai államok gyakorlatában újra és újra felbukkannak.[8]

4. Chadwick (1. lj.) 158–60. Alister McGrath: *Kálvin* [ford. Nagy Mónika Zsuzsanna] (Budapest: Osiris 1996) 189–209.

5. Chadwick (1. lj.) 158. A szerző megjegyzi, hogy IV. Henrik a St. Denis-i apátságban történt 1593-as áttérésekor nem volt hajlandó a római katolikus hit részletes dogmáinak megvallására, illetve elfogadására, hanem csak egy általános esküt tett le. E szerint „megesküdött az evangéliumra, hogy elutasítja az eretnekséget és hogy a római katolikus és apostoli hitben fog élni és meghalni."

6. Chadwick (1. lj.) 159.

7. Klaniczay Tibor: *Pallas magyar ivadékai* (Budapest: Szépirodalmi 1985) 187. A spanyol – egykor velencei – követ neve: Don Juan Antonio de Vera y Zuniga Figueora, Conde de la Roca (1587–1658). Ugyanakkor ebből a látványos véleménykülönbségből érthető meg, hogy míg a franciák, már tulajdonképpen I. Ferenctől kezdve, nemcsak tárgyalni voltak hajlandók, hanem megegyezni is a „fényes Portával", addig a spanyolok majd száz éven keresztül óriási összegeket és emberéleteket áldoztak arra, hogy a törökök előrenyomulását a Levante-Ponente vizein megakadályozzák. Valószínűleg e kormányzati felfogások közötti különbségnek tudható be, hogy amikor VIII. Kelemen után új „spanyolbarát" pápát választottak, akkor azoknak a személyeknek, akik a francia politikával szimpatizáltak, menekülniük kellett Rómából, s rendszerint Franciaországban, mégpedig Mazarin mellett, annak környezetében találtak menedéket. Példák *uo.* 317–318, 140. lj.

8. Klaniczay (7. lj.) 185–186. A szerző Zrínyi Miklós könyvtára kapcsán, az ott található műveket elemezve írja, hogy Franciaországban milyen összetett problémává vált a vallásügy Richelieu idejétől kezdve. A francia királyi kormányzat ugyanis felismerte, hogy az államérdek elsődlegessége a meghatározó, így köthet majd többször is a katolikus francia kormányzat politikai szövetséget a Habsburgok ellen a protestáns német fejedelmekkel és más protestáns hatalmakkal is. Ugyanakkor eleinte XIII. Lajos udvarában a király környeztében egy másik irányzat is létezett. Ezt Nicolas Caussin képviselte, aki „1637-ben XIII. Lajos gyóntatója lett, s *mivel súlyos bűnnek tekintette az államérdek fölébe helyezését a vallásénak*, a királyt Richelieu politikai vonala ellen próbálta hangolni, amiért 1638-ban távoznia kellett a király mellől, sőt a bíboros miniszter száműzetésbe is kényszerítette". Nyilván ez a morális veresége késztethette később arra a szélsőséges kijelentésre Caussint, hogy „az egyház Attila és Alarik alatt sem szenvedett annyit, mint Richelieu idején." Lásd *uo.* 186. Lásd még Duby–Mandrou (1. lj.) 326–327.

Elsősorban ott, ahol nem sikerül egyfajta „államvallást" állandósítani, azaz a lakosság sokfelekezetűvé vált.

Az 1600-as évek első felének magyar szabadságharcai, amelyeket az erdélyi fejedelmek vezettek, fokozatosan vívják ki a szűkebb értelemben vett királyi Magyarország protestáns lakosai számára is a korlátozott vallásszabadságot. Először csak politikai békekötésekben rögzítik a feltételeket, azután a Pozsonyban tartott XVII. századi országgyűlések rendszeresen törvényi formában is átszövegezik ezeket, abban a hitben, hogy ez a *kettős garancia* már útját állhatja kivívott szabadságaik tudatos megsértésének. Ezek jórészt a francia mintára mennek vissza. Különösen fontos ebből a szempontból az ún. *artikuláris helyek* bevezetése, ami meghatározott helyeken szabad vallásgyakorlást engedett, ugyanott iskolákat is működtethettek. Az 1647. évi törvényhozás már a protestánsok országos szerveződését is előírta a *superintendenciák,* későbbi nevükön (1848 után) püspökségek felállításával. Ám az erdélyi fejedelemség önállóságának megszűnte, az 1691-es *Diploma Leopoldinum* után a Habsburg uralkodók, felhagyva a francia minta követésével, inkább a német birodalmi egyházkormányzati elveket kezdték alkalmazni. Ebben közrejátszott az is, hogy erre az időre esik az ellenreformáció győzelme a Habsburgok által uralt területeken,[9] ami már ismét francia mintára kísérelte meg a protestánsok jogainak csorbítását. Az viszont a hazai protestantizmus erejét mutatja, hogy többszöri próbálkozás után sem sikerült azt az eredményt produkálni, mint a franciáknak, azaz a hugenották maradékainak Franciaországból való száműzetését. (N. B. XIV. Lajos még megérte, hogy a nantes-i ediktum eltörlése ellenére az otthon maradt hugenották és utódaik tovább folytatták törekvéseiket vallásszabadságuk kivívásáért, ami végül elvezetett Languedocban az ún. *comisard*-ok mozgalmához, valamint az 1702–04 között lezajlott nagy fegyveres felkeléséhez, amely a *comisard*-ok vereségével végződött.)

A német minta átvételét az jelezte, hogy az egykori pápai jogosítványokat – a *Landeskirchenregiment* (tartományi egyházkormányzat) mintájára – nagyobbrészt tulajdonképpen a tartományi uralkodó gyakorolta a pápa helyett. Vagyis a Habsburg uralkodók (későbbi műszóval) *jura circa sacra* uralkodói jogokat kezdtek gyakorolni a hazai protestáns egyházak felett is. Jól jelzi ezt a visszalépést az 1691-es *Explanatio Leopoldina* kiadása, amely az addigi vallásgyakorlatot jelentősen leszűkítette a „közéleti" vagy „nyilvános" és a „magánjellegű" vallásgyakorlat megkülönböztetéssel, mégpedig a protestánsok hátrányára. Nyilvános vallásgyakorlás csak az említett artikuláris helyeken volt folytatható, míg a nem artikuláris helyeken lakók csak családi körben gyakorolhatták vallásukat. (Ez viszont inkább a nantes-i ediktum szabályozására emlékeztetett.)

A protestánsok egyébként elismerték az uralkodó egyház felügyeleti jogosítványát, a *jura circa sacrá*t, csak a korábbi vallásszabadságaik szűkítése miatt tiltakoztak. Valamivel javított a helyzeten a III. Károly alatti két uralkodói rendelet: a *Carolina resolutio prima* (1731) és a *Carolina resolutio secunda* (1734). Az előbbi tulajdonképpen a korábbi helyzetet rögzíti a nyilvános és magán vallásgyakorlat vonatkozásában. Fon-

9. Chadwick (1. lj.) 295 és köv.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 44-45 2012.05.21. 16:10:36

A hit allegóriája

tos rendelkezése viszont az egyre gyakoribbá váló vegyes házasságok kérdése, amelyeket a katolikus egyház felügyelete alá helyez mind a kötés, mind pedig a házassági perek vonatkozásában. Ennek híressé váló szabálya a vegyes házasságból származó gyermekek vallására nézve a *sexus sexum sequitur* (a nem a nemet követi) elve, ami azt jelenti, hogy a protestáns apa fiú gyermekei kötelezően követik apjuk vallását. A *resolutio secunda* a protestáns egyház országos szervezése szempontjából lényeges, mert visszautalva az 1647-es törvényhozásra, kötelezően elrendeli, hogy mindkét protestáns felekezet négy-négy *superintendens*t válasszon, akiket a király erősít meg.

II. József türelmi rendelete (1781) megtiltja a protestánsok üldözését, továbbá politikai téren egyenlőséget tesz a vallások között és lehetővé teszi a más vallásúak számára a hivatalviselést. Minden felekezetnél állami bíráskodást vezet be a házassági perekben, és már száz fő esetén lehetőséget ad a protestánsoknak önálló egyházközség alakítására és templomépítésre. A II. József újításait némileg korrigáló l791. évi törvényhozás vezeti be a mindenkit megillető vallásszabadságot és megszünteti a nyilvános és magán vallásgyakorlat közötti különbségtételt. A későbbi időkből visszatekintve ugyanakkor hibája – legalábbis a protestáns egyháztörténet egységes álláspontja szerint –, hogy a *Carolina resolutio primá*nak a vegyes házasságból származó gyermekek vallására vonatkozó szabályát fellazítja a *sequi possunt* kifejezés beiktatásával: követheti, de ez protestáns szülő esetén nem kötelező. Ez gyorsítja fel azután a reverzálisok és elkeresztelések tömegessé váló s visszaélésekhez vezető folyamatát, amelyet csak száz év múlva tud majd az 1894. évi egyházpolitikai reform keretében megállítani a törvényhozás.[10]

A közjogi szabályozás mellett ugyanakkor egyre nagyobb lett a jelentősége egy látens problémának. Nevezetesen annak, hogy a Habsburg kormányzat az 1700-as évekre, a török végleges kiszorításával a Mohács előtti Magyarországot területileg restituálta, ám ez már egy látványosan is vegyes etnikumú és így vegyes vallású lakossággal történt.

A katolikusok és protestánsok mellett ekkorra igen nagy számban éltek itt ortodox vallásúak (*vulgo vocate:* görög keleti), az ortodoxok jelentős tömegéből (főként a ruszinokból és románokból) pedig – a bécsi jezsuiták irányításával – kiszakítottak egy addig ismeretlen felekezetet, a görög katolikus vagy unionált egyházat *(graeci unitus)*.[11] Az egy tömbben élő szerbek viszont, királyi védelemmel, meg tudták őrizni ortodox hitüket.[12] Sőt Mária Teréziától olyan privilégiumlevelet szereztek, amely megtiltotta, hogy őket az *unitus* vallásra kényszerítsék. Az 1800-as évek fordulóját követően először csak szórványosan, majd a század közepére tömegesen jelentek meg Galícia felől, ahogy az akkori törvényhozási nyelv mondta, a „Mózes vallású" lakosok is. A bécsi kormányzat Mária Terézia korától kezdve egy *taxa tolerancia* vagy másképpen *cameralis taxa* nevű adóval sújtotta őket,[13] a magyar országgyűlés nagy felháborodására és sérelmére, hiszen a magyar törvények szerint adót csak országgyűlési hozzájárulással lehetett kivetni és beszedetni, királyi rendelettel nem.

Az ily módon nemcsak etnikailag, de vallásilag is sokfelekezetűvé váló Magyarországon objektíve megnőtt az egyes felekezetek közötti súrlódás veszélye, már csak a régi itt lakás és az újonnan való betelepedés ellentéte okán is. Fokozta ezt a bécsi udvar tudatos magyar- s az ezzel kombinált protestánselle-

A hitetlenség allegóriája

10. Zsilinszky Mihály: *A magyarhoni protestáns egyház története* (Budapest: k. n. 1907) 216, 350, 513 és köv.

11. Csizmadia Andor: *Az állam és egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy korszakban* (Budapest: Akadémiai–Zrínyi 1966) 75.

12. Berki Feriz (szerk.): *Az orthodox kereszténység* (Budapest: Magyar Orthodox Adminisztratúra 1975) 107–127.

13. Schweitzer József – Schweitzer Gábor: „A magyarországi zsidók és az izraelita felekezet jogállásának alakulása" = Rácz Lajos (szerk.): *Felekezeti egyházjog Magyarországon* (Budapest: Unió 1994) 225. A zsidóság egyfajta királyi protekciója (védelme) már az Árpád-kori Magyarországon kialakult, IV. Béla kiváltságlevele nyomán, amelyet V. István megújított. Erre használták a korabeli oklevelek a *servi camerae* kifejezést; lásd *uo.*

Pro_publico_bono_2011-4.indd 46-47 2012.05.21. 16:10:36

nes magatartása. Mindezek mögött ki nem mondva ugyan, de ott húzódott a katolikus egyház óriási vagyoni túlsúlya az összes többi felekezettel szemben. Ezt erősítette, hogy a reformáció során megüresedett egyházi javakat, illetve a Mária Terézia és II. József alatt szekularizált egyházi, főként szerzetesrendi vagyonokat ún. *fundus religionis*ba, azaz egyházi alapokba gyűjtötték. Ezeket szintén német mintára hozták létre, és bár közcélra, de kizárólag katolikus közcélra használták fel.[14]

Mindezek eredményeként a reformkor kezdetén Magyarország vallási ügyekben igen terhes örökséggel nézett szembe. A problémák és súrlódások megoldása bármely más, a miénknél fejlettebb európai kormányzatot is kemény próba elé állíthatott volna. A korszak liberális egyéniségeinek szellemi nagyságát mutatja ugyanakkor, hogy igen ügyesen kezelték a vallási kérdést, s az nem vált politikai robbanó töltetté.

LIBERÁLIS ELLENZÉK ÉS FELEKEZETI EGYENJOGÚSÁG A REFORMKORI ORSZÁGGYŰLÉSEKEN

Miképpen viszonyult ehhez a problémához a reformkori liberális ellenzék? S egyáltalán: milyen módon exponálták a problémát? E kérdések súlyát növeli, hogy az 1848 áprilisi országgyűlési viták, különös módon, végül is csak egy rövid törvényt eredményeztek a vallásszabadsággal kapcsolatban, s azt sem minden felekezet vonatkozásában, és nem kodifikálták a lelkiismereti szabadságot. Utóbbira csak *a vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikk* keretében adnak majd lehetőséget.

A vallás ügye, éppen a sok sérelem miatt, már az első nagy reformországgyűlésen (1825–26) terítékre került. Így a vegyes házasságok felett megmaradt katolikus dominancia, a gyermekek elkeresztelése reverzális útján (elsősorban a katolikus egyház részéről), a más vallásra való szabad áttérés kérdése, valamint az egyházi tized fizetésének kötelezettsége, amelyet anakronisztikusan, a nemességet nem számítva, a protestáns vallásúaknak is fizetniük kellett a katolikus egyház számára.[15]

A kérdés ismét előkerült a híres 1832–36-os országgyűlésen is, ráadásul Horváth Mihály tudósítása szerint nem egyszerűen csak a *vallásszabadság,* hanem ennél több, a *lelkiismereti szabadság* törvénybe iktatása követelésével. E tárgyalásokon – ma olvasva a jegyzőkönyveket – mintha hallgatólagos megegyezés lett volna az alsótábla liberális követei között. E kérdéseket ugyanis nem a protestánsok vagy más felekezetűek, hanem maguk a katolikusok vetették fel, élükön Beöthy Ödönnel, Bihar híres liberális követével.[16] Az *Újabb kori ismeretek tára* enciklopédia szerint Beöthynek, akit a bihari nép „a vallás apostolának" tartott,[17] igen nagy tekintélye volt megyéjében vallási kérdésekben.[18] A dolog pikantériája, hogy Beöthynek és a vele tartó hangos katolikus szónokoknak – amint erre Horváth Mihály felhívta a figyelmet – magán az alsótáblán a jelen lévő „középszintű" katolikus egyházi követekkel (kanonokokkal és prépostokkal, valamint exempt apátokkal) kellett megmérkőzniük a kérdésben. Itt-ott egy-két protestáns megnyilatkozás is elhangzik (például Kölcseyé), ám dominánsan a katolikus megyei követek irányítják a tárgyalás menetét, mégpedig a szintén katolikus, az alsótáblán helyet foglaló egyházi követekkel szemben. Ennek során Beöthyék nemcsak liberális elveiknek adnak hangot, de például a velük szemben radikálisabban szembeszálló váradi kanonokot, Tágen Jánost[19] még ki is vezettetik az alsótábla elnökével, Mérey Sándor személynökkel.[20] A színfalak mögött azonban megindult a harc. A később kiszivárgott hírek szerint Beöthyt hatvanezer arannyal kínálták meg Bécsből, ha indítványát visszavonja. Amikor pedig ez a megvesztegetési kísérlet sikertelennek bizonyult, a küzdőteret a főrendi táblára tették át.

Végül az eredeti nagy liberális tervből kompromisszumként egyetlen lehetőség maradt meg, mégpedig a legkényesebb, a *vallásváltoztatás* kérdésének megoldása. A hat hétig tartó plébánosi tanítás helyett (ami a vallásváltoztatás feltétele volt és amellyel sokszor visszaéltek[21]) az udvar felajánlotta az egyház teljes kikapcsolását a vallásváltoztatás procedúrájából – a javaslat szerint helyette a király engedélyezné az áttérést. A liberálisok átérezték a fenyegető veszélyt (hány engedélyt adatna ki az udvar és mennyi idő alatt?), és újraszabályozás helyett visszavonták az indítványt. A visszavonást maga Beöthy Ödön jelentette be. Ezt egy „magántanácskozás" előzte meg, ahol úgy döntöttek, „nincs más mód, mint a *vallásügyet a maga sértetlen állapotában nem letenni,* hanem szerencsésb körülményekig *felfüggeszteni*". Ezen azt is megjegyezték, hogy a vallás ügyében a törvények ellenére keletkező kormányrendeletek „az 1790-iki 12-dik t.-cz. értelme szerint, törvényteleneknek és foganatlanoknak tartatnak".[22] Kölcsey erről később így nyilatkozott: „1832/6. a diéta [a] religiói ügy letételekor a régi törvényekre hivatkozva s az azokkal ellenkező rezolúciókat törvénytelennek nyilatkoztatva, megtette a magáét."[23] A főrendek egyébként hét alkalommal utasították vissza az alsó-

14. Csizmadia (11. lj.) 186–195.

15. Horváth Mihály: *Huszonöt év Magyarország történelméből I–II.* (Genf: Puky Miklós 1864) I/244. és köv.

16. Horváth Mihály így tudja az ügyet támogató követi névsort: „Beöthyn kívül. a katolikus követek közül még a Bars megyei két követ, Balogh János és Majthényi László, Bezerédy István, Borsiczky István, Niczky, Siskovics és Császár Sándor tűntek ki leginkább, mint a lelkiösmeret szabadságának lelkesedett pártolói." Horváth (15. lj.) I/323–324.

17. *Kölcsey Ferenc minden munkái 5. Törvényszéki és politikai beszédek* [kiad. Toldy Ferenc] (Pest: Franklin Társulat 1860) 87–98.

18. *Újabb kori ismeretek tára. Tudományok és politikai társas élet encyclopaediája* (Pest: Heckenast Gusztáv 1850) I/496. Későbbi politikai szereplése nyomán Marczali Henrik egy ennél erősebb jelzőt is megőrzött személyéről: „papok kalapácsa" – mondta róla az országgyűlési köznyelv.

19. *Kölcsey Ferenc levelezése. Válogatás* [sajtó alá rend. Szabó G. Zoltán] (Budapest: Gondolat 1990) 152–153. Szentlékeky Antal már Szatmárból 1833. május 20-án kelt levelében írja rokonának, Kölcsey Ferencnek, hogy olvasta a Tágen kivezettetése kapcsán mondott Kölcsey-beszédet. Tréfásan meg is jegyzi, hogy e beszéd miatt, amelyben „bátor kifejezéseket találok", „majd nem lesz aranykúlcs". Lásd még *uo.* 362, l6. lj. Továbbá Kölcsey (16. lj.) 79–81.

20. Horváth (15. lj.) I/348–349.

21. Vö. „Kölcsey Ferenc Kossuth Lajosnak. Nagykároly. 1836. augusztus 20." = *Kölcsey Ferenc levelezése* (18. lj.) 218. Ti. a hat hét hitoktatást évekig is elnyújthatták; lásd *uo.* 377.

22. Horváth (15. lj.) I/332.

23. „Kölcsey Ferenc Kossuth Lajosnak. Cseke. 1836. szeptember 20." *Kölcsey Ferenc levelezése* (18. lj.). Lásd még *uo.* 379, jegyzetetek.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 48-49 2012.05.21. 16:10:36

tábla vallásügyi kezdeményezését.[24] Ezért is érhető Kölcsey keserű megjegyzése egyik levelében, mely szerint „bajos oly táblával küzdeni, hol az egyház urai tesznek majoritást".[25] E politikai küzdelem őt is megviselte: „a vallásügy rossz kimenetele annyira afficiált, hogy alig van jártányi erőm" – írta egyik levelében.[26]

Érdekes, hogy ezekben a nagy országgyűlési egyházügyi vitákban, bár jelen volt, nem exponálta magát a zalaiak híres követe, Deák Ferenc, aki ekkortájt váltotta fel a tisztségben Antal testvérbátyját. A vallásügy kérdésében egyébként Deák megyéjében igen komoly határozat született.[27]

Az 1832–36-os országgyűlés vallásügyi kérdéseinek további sorsát figyelve a résztvevők oldalán komoly kitartást tapasztalunk. Az országgyűlés bezárása után Beöthy otthon is kényelmetlen helyzetbe került. Ugyanis épp a fenti vitára tekintettel Lajcsák Ferenc váradi püspök úgy kísérelte meg helyreállítani egyháza becsületét (Tágen kanonok ügye miatt), hogy körlevélben elrendelte – s ebben, rozsnyói püspöktársa, Scitovszky János is követte –, hogy ezentúl a vegyes házasságok megkötéseknél a lelkész nem adhat áldást a kapcsolatra, hanem a kötés hivatalos tanúsításánál (a *Tridentinum* szabályai szerint) legfeljebb hiteles tanúként szerepel. Így a házasság jogilag érvényesen létrejön, de egyik megszokott eleme, amiért az emberek többsége az egyházi kötést igényelte, az áldás hiányzik. E mögött természetesen ott volt a Római Kúria támogatása is, mivel a vegyes házasságok kérdésében Róma csak a *passiv assistentiá*t engedélyezte püspökeinek. Állítólag ez ügyben még Metternich kancellár is megpróbálta engedékenységre bírni a pápát, Lonovics József csanádi püspököt küldve hozzá. XVI. Gergely viszont hajthatatlan volt, mivel a bécsi nuncius tájékoztatása nyomán ekkor Rómában is botrányosnak tartották Ausztria egyházpolitikáját.[28]

Az új gyakorlat nagy visszatetszést keltett a hétköznapokban is, s ahogy Horváth Mihály találóan elemezte, nagyban hozzájárult az egyház korábbi tekintélyének jelentős csökkenéséhez. Megjegyeznénk, volt olyan vélemény is, ahogy erre Horváth Mihály figyelmeztetett, hogy a papság társadalmi tekintélyének csökkenése még I. Ferencnek a papsággal kapcsolatos – semlegességet igénylő – álláspontjára vezethető vissza. Legalábbis a kor egyik politikai írója, Majláth János gróf így rekapitulálja ezt a *Neuere Geschichte der Magyaren* című művében: „Azon pap legkedvesebb előttem, aki legkevesebbet foglalkozik politikával."[29] Horváth Mihály tagadja ezt; szerinte a papi tekintély romlása elsősorban a korszellemből következett.[30] A püspöki körlevélen Beöthy is másokkal együtt felháborodott, már csak azért is, mert ő maga is vegyes házasságban

24. *Kölcsey Ferenc levelezése* (18. lj.) 155.(155. dok.). Továbbá Kölcsey (16. lj.) 167–169.
25. *Kölcsey Ferenc levelezése* (18. lj.) 155. (111. dok., Bártfai Lászlóhoz írott levele).
26. Kölcsey Ferenc levelezése (18. lj.) 159.p. (114. dok., Kende Zsigmondhoz írott levele).
27. Horváth (15. lj.) II/83.
28. Viale bécsi nuncius a magyarországi egyházpolitikai fejlemények kialakulásában vétkesnek tartotta még József nádort is. Lásd Lukács Lajos: *A Vatikán és Magyarország 1846–1878. A bécsi apostoli nunciusok jelentései és levelezése Magyarországról* (Budapest: MTA 1981) 44–45.
29. Majláth János: *Neuere Geschichte der Magyaren I–V.* (Wien 1828–31) I/212.
30. Horváth Mihály így adja okát: „Korunkban a hit eltűnt, s helyét a kétely és közönyösség, a philosophia és egyenlőségre törekvés foglalta el", majd így folytatja: „Természetes, hogy e nagy változás következtében csökkenni kellett azon osztály tekintélyének is, mely a hit és vallás szolgálatára lévén hivatva, a hatalomban, mely abból folyt, hivatalánál fogva osztozott." Horváth (15. lj.) II/87.

élt (felesége református lévén). Sőt a korabeli anekdota szerint egy alkalommal, amikor az egyik bihari megyegyűlésen a körlevél ügye előkerült, az öntudatos Beöthy a vita hevében írásban adta vissza a káptalan jelen lévő képviselőjének azt az egyházi áldást, amelyet korábban saját vegyes házasságára kapott, s kérte, „tegyék az egyházi áldást" a káptalan levéltárába. [31] A nyugvópontra nem jutó vegyes házasságok kérdése miatt az *1848. évi XX. törvénycikk a vallás dolgában* megszületéséig minden országgyűlésen előkerült az állam és az egyház ügye.

Ezekben az években a kormány által csendben támogatott katolikus egyházi fellépés is egyre hevesebb lesz. Végső iniciatívaként a magyar egyházi vezetők a pápához fordulnak, aki helyesli eljárásukat, s külön bullát ad ki támogatásukra.[32] Ezek után a prímás ad ki körlevelet a vegyes házasságok megáldásának tilalmáról. Ez aztán olyan furcsa helyzeteket is szül, mint például Kossuthé, aki a börtönből frissen szabadulva egy közismerten katolikus Fehér megyei család sarját, Meszlényi Terézt vette feleségül. Az ismert tilalom miatt a katolikus lelkész Kossuthék házasságát szintén nem volt hajlandó megáldani, bár a megkötésénél közreműködött. „A vakeset úgy akarta, hogy a püspökök rendelkezése legelőször Kossuthon hajtassék végre" – írta a korabeli szerző.[33] Ahogy az indulatok egyre inkább elszabadultak, olyan jelenet is előfordult e reformországgyűléseken, hogy éppen egy győri kanonok vette védelmébe a liberális eszméket s kérte az állam és az egyház elválasztását,[34] vagy

Szűz Mária. *Az Angyali üdvözlet* című freskó részlete

31. *Újabb kori ismertek tára* (17. lj.) II/496–497; Horváth (15. lj.) I/552–554.
32. Lukács (27. lj.) 45.
33. Horváth (15. lj.) II/83.
34. Horváth II/198–200. Vurda Károly győri kanonok – egy „széles tudománya által nem kevesebbé, mint szelíd kereszténysi szelleme s erényei által jeles egyházi férfiú" – szerint a vallási vitatkozások fő oka, hogy „az egyházi és világi hatalom nincs egymástól tökéletesen elkülönítve, a vallási dolgok vitatását a világi törvényhozás körébe nem tartozónak nyilatkoztatta, s teljes vallásbeli szabadság mellett szavazott." „Több káptalani követ mindjárt a gyűlés kezdetével óvást tett Vurda [e] nyilatkozata ellen […] A megyei követek azonban tömegesen Vurda részére állottak." Az egyházi kollégái általi megtámadtatása miatt így nyilatkozott: „Si propter me orta et haec tempestas, projicite me in mare: ero alter Jonas" (ha miattam támadt e zivatar, dobjatok a tengerbe, második Jónás leszek). Mindezek ellenére a győri káptalan – akárcsak Szatmár megye Kölcseyt – visszahívta az országgyűlésből, s „a püspökök meghagyása szerint más, orthodoxabb szellemű tagot küldött fel Pozsonyba". *Uo.* 202.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 50-51 2012.05.21. 16:10:37

ugyanezt tette a főrendiházban a közismerten konzervatív, s természetesen katolikus gróf Dessewffy József.[35]

Az állam és az egyház elválasztása kapcsán a liberálisok követelései a következőkben összegezhetők: 1. lelkiismereti szabadság, s ebből következően szabad áttérés egyik vallásról a másikra; 2. a felekezetek közötti teljes egyenlőség és kölcsönös viszonosság; 3. polgári házasság; 4. az egyházi vagyon szekularizációja (bár ez utóbbit a borsodi megyegyűlés fogalmazza meg).

A később híressé vált borsodi körlevél még 1841-ben kelt, mégpedig az „iskolák elhanyagoltságának" okán, s egyik lényeges megállapítása a szakirodalom szerint az, hogy „a törvényhozásnak joga van rendelkezni az egyházi javakról és jövedelmeiket közcélokra fordítani". Sőt a borsodiak azt is javasolták a megyéknek, a következő országgyűlésre adják utasításba követeiknek, hogy a papok tulajdonképpen „csak fizetést kapjanak", s az egyházi vagyonból „a többletet iskolák felállítására, korszerűsítésére, s más közhasznú célokra fordítsák".[36] A borsodi körlevél eredménye a szekularizáció kérdésének tárgyalásba vétele lett az 1843–44-es országgyűlésen, annak ellenére, hogy Borsoddal szemben a prímás örökös főispánsága alatt álló Esztergom megye is kibocsátott egy ellenkező tartalmú körlevelet. A borsodi javaslat, érthető okokból, a hosszas tárgyalás ellenére sem nyerte el az országgyűlési többséget.[37]

Ezekben az utóbbi országgyűlési vitákban Deák már nem vehetett részt, mivel sem az l843–44-es, sem pedig az 1847-es országgyűlésre nem fogadta el következő megválasztását.[38] Ekkor megyéjének közéletében tényked ett. Az országgyűlés bizonyos sikertelensége miatt ugyanakkor a megyegyűlések jelentősége felértékelődött, s a megyék, egymással állandó kapcsolatban lévén, országos kérdésekben együttesen foglalhattak állást. Többek között egy ilyen közös politikai akcióban jelentkezett Deák Ferenc is 1841-ben. Ekkor a pesti vármegyegyűlés vitatta meg a fent említett pápai bulla nyomán kialakult állapotokat, épp Kossuth emlékezetes, egyházi áldás nélkül maradt házasságkötése miatt. A pesti vármegyei megyegyűlés (amelynek tekintélyét fokozta, hogy József nádor volt a vármegye főispánja, így megyegyűléseinek gyakori elnöke) úgy foglalt állást, hogy az áldást megtagadó papokat, mivel sértik az 1792-es idevonatkozó törvényeket, először pénzbüntetésre ítélik, illetve közkeresetet indítanak (tulajdonképpen közvádat emelnek) ellenük. A megyei közgyűlés végzése így országos visszhangra talált, különösen mert Deák kezdeményezésére Zala is csatlakozott Pest megye álláspontjához.[39]

Az 1843–44-es országgyűlésnek végül is a vegyes házasságok és az áttérés kérdésének rendezése lett az egyetlen szerény eredménye a vallásügy terén. Az *1844. évi III. törvénycikk,* amely József nádor közreműködése nélkül nem születhetett volna meg,[40] viszonylagos, bár átmeneti nyugvópontra juttatta a kérdést. Egyrészt elismerte a protestáns lelkész előtt köthető vegyes házasságok érvényességét a múltban és a jövőben egyaránt. Másrészt lehetővé tette a protestáns vallásra való átérést is, igaz, számos nehézséggel: az áttárni szándékozó kétszeri bejelentése tanúk, illetve a lelkész előtt, erről bizonyítvány kiállítása, amelyet lelkészi megtagadás esetén a tanúk hitelesítenek, végül az áttérések félévenként való bejelentése a Helytartótanács útján az uralkodónak. [41]

Deákot egyébként Zalában érte az 1848 tavaszi események híre is. Batthyányi Lajos azonnal üzent érte, hogy kapcsolódjon be az országgyűlés tevékenységébe.[42] Ekkor mindkét Zala megyei követ felajánlotta, hogy lemond a javára követi megbízatásáról, s így végül Csúzy Pált váltotta a követi székben. Ezzel elkezdődött számára a munkás élet kora: „bár hivatalt viselni és rendszeresen dolgozni nem szeretett, most azt hitte, hogy a hazafiúi kötelesség nem engedi visszavonulni, s Batthyányi Lajos sürgetésére és az ország közkívánására elvállata az igazságügy miniszteri tárcát."[43] Hiányát az 1848 tavaszi országgyűlésen még ma is felpanaszolja a szakirodalom; legutóbb az 1848-as minisztériumokról írott munka szerzője így fogalmazott: „Deák 1843 óta tartó visszavonulása sajnálatos módon olyan mértékben valósult meg, hogy őt meg sem említhetjük az április törvények fogalmazási, szerkesztési munkálatainál. Az viszont ismert, hogy nem volt megelégedve a gyors szerkesztési munkával."[44]

AZ 1848. ÉVI XX. TÖRVÉNYCIKK A VALLÁS DOLGÁBAN

A megszületett törvények közül az egyik legfontosabb a vallásszabadságról szóló *1848. évi XX. törvénycikk*. Lényeges hiányossága, hogy csak a bevett felekezetek sorát bővítette (az unitáriusokat bevette, de a zsidókat még nem) és az e felekezetek közötti kölcsönös egyenlőséget deklarálta. Ugyanebben az évben az erdélyi törvényhozás az ortodox vallásúakat (a törvény szavaival: „nem egyesült görög szertartásúakat") iktatta a bevett felekezetek közé. A végleges sorrend tehát az *1848. évi XX. törvénycikk*

35. Horváth (15. lj.) I/611–618.

36. A következő évben, 1842-ben Kassán kibocsátott névtelen röpirat igyekszik cáfolni a borsodi levél „vádjait", s az egyházi vagyon közcélú hasznosításnak eddigi eredményeit ecseteli. Így pl.: „Az egyházi javakból létesült kegyes alapítványok némileg a nemzeti bank hiányát pótolják." Csizmadia (11. lj.) 166, 167.

37. Csizmadia (11. lj.) 167, 117. lj., valamint Palóczy László borsodi követ országgyűlési beszéde.

38. Horváth (15. lj.) II/180–181.

39. Horváth (15. lj.) II/83–86. Deák otthon maradását Zalában szemléletesen írja le az *Újabb kori ismeretek tára* (17. lj.) II/833–834.

40. A nádor már az 1832–36-os országgyűlésen pozitív tevékenységet fejtett ki ebben az ügyben. „ A nádor […]eleve magán tanácskozmányokban ügyekezett elkészíteni annak útját s reábirni a főrendeket, hogy annak legalább nehány pontját fogadják el, s e végett a nyilvános ülésben is nem általában, hanem mindjárt pontonként kívánta tárgyaltatni az üzenetet […] A nádor ezen jóakarata felszámlálhatatlan eredmény volt az összes reformügyre nézve." Horváth (15. lj.) I/321. Lényegében az itt megfogalmazott felirat kerül át módosításokkal az *1844. évi III. tc.*-be. Talán az sem volt lényegtelen a vallásügyi kérdések napirendre kerülésében Horváth szerint, hogy „Wirkner, a kancelláriának állandóan Pozsonyban lévő s tulajdonképpen titkos rendőrséget gyakorló titoknoka" is pártolólag beszélt főrendekkel. Ezek számára „bizonyosnak látszék, hogy Bécsben óhajtják a tárgy felküldését, s annak legalább némely pontjaira kedvezőleg hajlandók válaszolni". *Uo.* 322.

41. Horváth (15. lj.) II/204.

42. Horváth (15. lj.) II/634.

43. *Újabb kori ismeretek tára* (17. lj.) II/334.

44. F. Kiss Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok* (Budapest: Akadémiai 1987). F. Kiss szerint az áprilisi törvények megszövegezésében a következők vettek részt: Ghyczy Kálmán, Kossuth Lajos, Szemere Bertalan, Bónis Sámuel, Szentkirályi Móric, Szalay László, koordinátorként pedig a korabeliek Ghyczy Kálmánt mint nádori ítélőmestert tartották számon. *Uo.* 28–29.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 52-53 2012.05.21. 16:10:37

és az *1848. évi erdélyi IX. törvénycikk* alapján: a katolikus (latin és görög szertartású), az evangélikus, a református, az unitárius és az ortodox felekezet. Ám a fent említett, húsz éven át az országgyűlésben is vitatott nagy elvek, mint az állam és az egyház konzekvens elválasztása s ennek következetes végigvitele – feltehetőleg a politikai viszonyok miatt: az egyházak szimpátiájának a megtartása érdekében[45] – már nem kerülhetett be a végső kodifikációba.

Nincs itt mód az *1848.évi XX. törvénycikk* részletes elemzésére, bizonyos ellentmondásokra azonban fel kell hívni a figyelmet.

Először is, e törvény csak a *vallásszabadságot,* s nem a *lelkiismereti szabadságot* deklarálta. Ezzel az egykorú paulskircheni vagy másképpen frankfurti alkotmánytervezet szabadságjogi katalógusával állítható párhuzamba. Fogyatékossága ugyanakkor, hogy a bevett felekezet fogalmának törvényi statuálásával, valamint azok felsorolásával gyakorlatilag zárt rendszert hozott létre a felekezetek között, és abból több felekezet vagy vallás – így az akkorra jelentős létszámú izraelita felekezet – kimaradt.

Másodszor, a felekezetek és egyházak között deklarált kölcsönös „viszonosság" csak hangzatos elv volt, hiszen a felekezetek között óriási vagyoni egyenlőtlenségek mutatkoztak. A katolikus egyház ráadásul a főkegyúri jogra hivatkozva bizonyos egyház-felügyeleti kérdésekben kilépett az „egyenlőnek" deklarált felekezetek közül, mivel kinevezési kérdésekben az uralkodó változatlanul külön jogosítványt gyakorolt felettük. Sőt a főkegyúri jogot jelentő uralkodói jogosítványok együttesében furcsa megosztás alakult ki. Ugyanis a katolikus püspöki kar az elvileg lehetséges protestáns kormány miatti félelem okán még az április törvények szentesítése előtt emlékiratban fordult az uralkodóhoz: azt kérte, hogy a főkegyúri joggal kapcsolatos jogosítványait ne engedje át a felelős minisztériumnak, hanem azt személyesen gyakorolja.[46] Érdekes a megszületett kompromisszum is, amennyiben a főkegyúri jog számos jogosítványa – a későbbi feldolgozás szerint huszonnégy ilyen jogosítvány nevesíthető[47] – mégis átkerült (egy kivétellel) a frissen felállított vallás és közoktatásügyi minisztériumhoz, s csak a főkegyúri jog legismertebb jogosítványa, a püspökök kinevezése maradt közvetlen uralkodói hatáskörben.[48] (A főkegyúri jognak a felekezetek közötti egyenlőség deklarálásával párhuzamos megszüntetése fel sem vetődött, hiszen ahhoz egy esetleges protestáns többségű kormány lehetősége, illetve vélt veszélye miatt éppen maga a magyar katolikus egyház ragaszkodott.[49] A kormányban ugyanakkor Szász Károly vallás- és közoktatásügyi államtitkár, aki református volt, javasolta a főkegyúri jog megszüntetését, éppen a felekezeti egyenjogúságra tekintettel.[50])

Harmadrészt a törvény a bevett felekezetek egyházi és iskolai szükségleteinek finanszírozását nagylelkűen az állami bevételekből ígéri megoldani. Ez a francia alkotmányozással állítható párhuzamba, noha – mint tudjuk – Franciaországban is csak azért kerülhetett sor ilyen rendelkezésre, mert a francia katolikus egyház a nemzetnek kínálta fel hatalmas vagyonát, azt a francia alkotmányozó nemzetgyűlés szekularizálta, ami – miután a javakat jelentős részben kiárusították – segített szanálni az állam pénzügyi csődjét. Ez nálunk csak elvi lehetőségként merült fel, éppen a rövidesen kirobbanó szabadságharc politikai viszonyai miatt, s majd csak 1895-ben, az államsegély rendszeresítésével próbált meg a polgári állam az 1848-ban tett ígéretének mégis megfelelni valahogy. Tény viszont, hogy a katolikus egyház vagyonában a szekularizáció elmaradása ellenére is jelentős csökkenést eredményeztek az l848 tavaszi törvények. Hiszen az egyházi birtokokon lévő jobbágyok ugyanúgy birtokkal szabadultak fel, mint a világi földesurak hatalma alól szabadulók, s a katolikus egyház beleegyezett a jelentős jövedelmi forrást mutató tized jogának eltörlésébe. További aggodalomra adott okot katolikus részről, hogy a főkegyúri jog jogosítványai nagy részének a független felelős minisztérium útján való gyakorlása azt a veszélyt hordozta magában, hogy a két nagy vallási alap (a vallá- és a tanulmányi alap) kezelése – a Helytartótanács melletti *Ecclesiastica Comissio*-féle ügyosztályi kezeléséből – átkerül a kormány felügyelete alá.[51] Ez pedig azt is jelenthette volna jogilag, hogy a felekezeti egyenlőség deklarálása okán abból, az addigi gyakorlattól eltérően, nemcsak a katolikus érdekeltségeket, hanem valamennyi bevett egyház szükségleteit is fedezik. Bár e körül a

45. Vö. Csizmadia (11. lj.) 166–170.

46. A főpapság azt kérte a királytól, hogy a főkegyúri jogot „ne a minisztérium, hanem egy főpapokból s nehány világi tagból álló katolikus egyházi bizottmány útján gyakorolja". Csizmadia (11. lj.) 80. Lásd még Lukács (27. lj.) 59.

47. Csizmadia (11. lj.) 133.

48. Lukács (27. lj.) 60. Ezt a jogosítvány-fenntartást maga a bécsi szentszéki nunciatúra is támogatta. A Frankfurtba utazott Viale bécsi nuncius helyett Montani uditor a püspökök kinevezésének kérdésében – a Batthyány-kormányt megkerülve – Doblhoff bécsi belügyminiszterhez fordult, aggódva, hogy a magyar kormány tesz ezentúl előterjesztést a püspöki kinevezésekre. Érdekes a belügyminiszter reagálása: „mindezekben a problémákban nem illetékes, mert most a magyarországi püspöki kinevezések közvetlenül a magyar minisztériumtól függenek, és hogy ő nem segíthet." Mire az uditor válasza is igen határozott: „a püspöki kinevezés privilégiumát az uralkodó kapta és nem a magyar kormány, és a császárnak teljes jogában áll, hogy a minisztériumtól függetlenül meghozza döntéseit." E merev álláspont Lukács szerint majd akkor oldódott, amikor Montani uditor megbeszéléseket folytatott a magyar püspöki kar „legtekintélyesebb vezetőivel, többekkel, akiket időközben a magyar kormány helyezett egyházi méltóságába". A Szentszék álláspontját képviselő nunciatúra véleménye azért érdekes: a püspökkinevezés az uralkodó személyes joga, mert valóban ezt a gyakorlatot tartják fenn a kiegyezés után egészen 1918-ig. Majd a Horthy-korszak kezdetén a pápa nevezi ki „teljhatalmából" a püspököket. Idővel viszont a Szentszék feladta a magyar püspökök egyoldalú római kinevezési jogát, s az 1928-as *Intesa semplice*ben már éppen a mindenkori magyar kormányoknak enged vétójogot, s nem az államfőnek a püspöki kinevezéseknél. Lásd még: „Mikor 1848 júniusában a nádor (István főherceg, a néhai József nádor fia) a királytól teljhatalmat kap, s a király minden jogával élhet, a főpapi kinevezések jogát [a király] akkor sem engedi át, noha általában a főkegyúri egyéb jogosítványait nem tartja fenn." Csizmadia (11. lj.) 81.

49. Montani uditorének Giovanni Soglia szentszéki államtitkárhoz írott leveléből értesülünk a magyar főpapok ez irányú aggodalmáról, mert szerintük „a lehetőségekhez képest a püspöki kinevezések során a magyar minisztérium döntési lehetőségét korlátozni szükséges. Ezt annál is inkább indokoltnak vélték, mert nem tartottak kizártnak a jövőben egy protestáns magyar kultuszminisztert sem, akinek javaslataitól, befolyásolásától még inkább óvakodtak […] a tárgyaló főpapok azzal a kérelemmel álltak elő, hogy leghelyesebb lenne, ha ennek érvényesítése érdekében maga IX. Pius pápa fordulna közvetlenül az uralkodóhoz, amit Montani már nem helyeselt." Lukács (27. lj.) 62.

50. Csizmadia (11. lj.) 80–81; F. Kiss (43. lj.) 30–31, 436–459.

51. A püspöki kar „a katolikus érdekek megóvását még mindig inkább biztosítva látják a rendi alkotmányhoz illeszkedő régi kancelláriában és Helytartótanácsban – tekintettel a prímás és az oda delegált püspökök azokban betöltött érdemleges szerepére, az egyházi bizottság mindig is hajlékony szavára – mint az új felelős minisztériumban." Lukács (27. lj.) 59.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 54-55 2012.05.21. 16:10:37

kiegyezés után is óriási viták folytak az országgyűlésben, mindkét alap egészen az l945 után bekövetkezett felszámolásáig megtartotta dominánsan katolikus jellegét.[52]

Figyelemre méltó, hogy 1848. március 15-ét követően a protestáns egyházak rögtön megmozdultak a vallásszabadság érdekében. Feltehetően ez is okot adhatott a katolikusok fent emlegetett aggodalmaira. A protestáns felbuzdulást elemző egyháztörténet-írás szerint a Tiszántúli Egyházkerület közgyűlése már március 20-án tíz pontba foglalta össze a vallásszabadság érvényesítésével kapcsolatos kívánalmait. Ezek legfontosabb pontjai be is kerültek az 1848. évi XX. törvénycikkbe. Némelyek viszont csak korlátozottan. A híres „Tíz pont" közül az első már eleve így hangzott: „Kívánjuk az általános lelkiismereti szabadságot, hitfelekezetek közötti teljes és tökéletes egyenlőséget és viszonosságot, következésképpen az uralkodó és bevett vallások nevét, emlékezetét, eszméjét örökre megszüntetni kívánjuk." Tudjuk, hogy ekkor csak a vallásszabadságot kodifikálták. Továbbá a *bevett vallás* fogalmának legitimálásával, illetve az ahhoz tartozók törvényi felsorolásával a *történelmi felekezetek* zárt egységét hozták létre. Figyelemre méltóan érdekes a „Tíz pont" ötödik pontja is: „ha és [a]hol valamely hitfelekezet képviseltetik, protestáns felekezetünk is aránylag képviseltessék." A kilencedik pont szerint „a magyar nemzeti egyetem, nevének megfelelően, minden hitfelekezetre nézve minden tekintetben közös legyen". A korabeli tudósítás szerint a kérelmek nagy részének törvénybe foglalása arra indította a vezető protestánsokat, hogy például elkezdték tervezni a Pesti Magyar Királyi Egyetemen egy protestáns teológiai fakultás létesítését is, a katolikus teológiai fakultás mellé.[53]

A neoabszolutizmus korszaka nemcsak a szabadságharcban katonai szerepet vállaló személyek megbüntetését jelentette, de szorosan kihatott a magyarországi egyházak életére is. Szinte mindegyik nagy történelmi felekezetet sérelem érte, s némelyik oly mértékű volt, hogy az újabb kutatások fényében ez is jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a Bach nevével fémjelzett korszakkal szembeni polgári rezisztencia mellett a magyar egyházak is szembekerüljenek a bécsi kormányzattal.

A katolikus egyháziak közül már azok is büntetésre számíthattak, akik csak szimpatizáltak a forradalommal, de tevőlegesen nem vettek részt a szabadságharcban: „soha addig Magyarországon annyi katolikus papot nem vetettek fogságba haladó törekvései miatt, mint az önkényuralom idején."[54] Még az 1848 tavaszán az uralkodó által törvényesen kinevezett prímást, Hám Jánost is elmozdították, másokat osztrák kolostorokba konfiniáltak. Nincs mit csodálkozni azon, hogy a szabadságharcba politikailag aktívan bekapcsolódó Horváth Mihály csanádi püspök, a Szemere-kormány

52. Csizmadia (11. lj.) 186–195, míg ezen alapok 1848–49-es kezelését elemzi F. Kiss (43. lj.) 447–454.

53. Zsilinszky (10. lj.) 667. és köv.

54. Kovács Endre – Katus László (szerk.): *Magyarország története 1848–1890* (Budapest: MTA 1979) I/473.

vallás- és közoktatási minisztere is külföldre menekült a megtorlás elől, s csak évtizedek múlva, már laicizáltan, családot alapítva tért vissza.[55]

Felvethető, hogy vajon a Szentszék miért nem avatkozott be, gátat vetve e látványos egyházi megtorlásoknak. 1848 szeptemberében a bécsi nunciatúra levelezéséből még arról értesülünk, hogy az akkori osztrák kormányzat az olasz–osztrák háborúban elfoglalt pápai álláspont miatt neheztelt a Szentszékre. Amikor a magyar kormány 1848-as gyors püspökkinevezéseit szóvá tette az ügyvivő, akkor Anton von Doblhoff belügyminiszter így válaszolt: „önök nagyon rosszat tettek nekünk és most valamit fizetniük kell."[56] Ugyanakkor az osztrák kormányzatnak a szabadságharc leverése kapcsán kapóra jött az 1848 tavaszi püspöki kinevezések rendezetlen kánonjogi helyzete. Bár a kinevezéseket még a törvényes magyar király, V. Ferdinánd írta alá, a szentszéki „praeconizáció", azaz a pápai megerősítés két dolog miatt is elmaradt. Egyrészt a kialakuló kényes politikai helyzetben a Batthyány-kormány nem terjesztette fel a Szentszéknek a megerősítéshez szükséges iratokat, másrészt pedig a Rómában bekövetkezett forradalmi változások miatt a pápa is elmenekült Rómából. Így tehát a pápai megerősítések hiányoztak, és a püspöki stallumokba való ünnepélyes beiktatások sem történtek meg.

Ezt a rendezetlen kánonjogi helyzetet az osztrák kormány messzemenően kihasználta. A bécsi nuncius, Viale annyiban játszott közre ezekben az ügyekben, hogy „a szükséges kanonikus eljárások lefolytatását Rómában nem szorgalmazta és ily módon voltaképpen már eleget is tett az osztrák kormány óhajának, hogy a Szentszék ne erősítse meg a magyar kormány által egyházi méltóságokba emelt személyek kinevezését, többek között Hám Jánosét sem." Így azután „a magyar püspöki kar utólagos megrendszabályozása körül a Schwarzenberg kormány meglehetősen szabad kezet kapott, és […] úgy csereberélte az egyházi tisztségeket, ahogy kénye-kedve tartotta" – olvasható a szakirodalomban.[57] Később kissé változik a helyzet, különösen, hogy az osztrák kormányzat a korábban politikai okokból visszahívott Lützow követ helyett új szentszéki követet küld a pápához, méghozzá a magyar Esterházy Móric grófot.[58]

A római Szentszékkel kapcsolatos osztrák politika további erősödésének egyik jele, hogy 1855-ben Ferenc József (ekkor még csak „kalapos királyként") a magyar katolikus egyház történetében először konkordátumot kötött a pápával. A szentszéki diplomácia ügyessége folytán Ferenc Józsefnek nemcsak az osztrák egyházakkal kapcsolatos jogosítványait nyirbálta meg a konkordátum (így a *placetum regium*ról való

55. Lukács (27. lj.) 70–73, 84–88, míg Horváth Mihály kapcsán külön lásd 85, 6. lj., amely szerint többek között a fő vád ellene „a magyar egyház nemzeti szervezésére, Rómától való elszakítására törekedett" és „teljesen a forradalom érdekeinek szentelte magát". Továbbá Nemeskürty István: *Parázs a hamu alatt. Világostól Solferinóig* (Budapest: Magvető 1981) 193–194.

56. „Montani uditore 1848. szeptember 2-án Bécsből keltezett levele Giovanni Soglia szentszéki államtitkárhoz" = Lukács (27. lj.) 62.

57. Lukács (27. lj.) 71–72, 81. és 82. lj., míg az egyes személyek meghurcoltatásáról lásd *uo.* 84–88.

58. A bécsi nuncius szinte kitörő örömmel üdvözli Esterházy kinevezését az új államtitkárhoz, Antonellihez 1849. januárjában írott levelében: „az egyik legrégibb magyar vallásos és kegyes családhoz tartozik", valamint „Móric gróf, ifjú korában hosszú éveket töltött Rómában, ahol római nevelésben részesült." Lukács (27. lj.) 73–74.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 56-57 2012.05.21. 16:10:37

lemondás, a jezsuita rend ismételt befogadása az országba stb.), de jelentős mértékben eliminálta az immáron több száz éves múltra visszatekintő, a magyar királyokat megillető főkegyúri jogot, illetve jogosítványainak zömét is. Ezt csak fokozta, hogy Ferenc József – nem lévén törvényes magyar uralkodó –az országgyűlés hozzájárulása nélkül a magyar királyt megillető jogosítványokat nem csorbíthatta volna.[59] Ferenc József uralmának illegitim volta feltehetően ismert volt a Római Kúria előtt is, de kihasználva a kínálkozó politikai lehetőséget, utólag úgy tűnik, mintha a Szentszék legalább így szeretett volna törleszteni II. Józsefnek Róma által többször is elítélt egyházpolitikája miatt. Ezt a szerencsétlen jogi helyzetet – ma már tudjuk – nemcsak a hazai politikusok helytelenítették, de aggódva figyelte a magyar katolikus püspöki kar is. Jogi érzéküket mutatja, hogy a kiegyezés után fel sem merült az ún. osztrák konkordátum Magyarországon való alkalmazása; azt a korabeli jogtudomány szinte egységesen – Magyarország vonatkozásában – közjogilag érvénytelennek tekintette.[60]

Az 1860-as évek elejére vált világossá, hogy a tízéves passzív rezisztencia ellenére Bécsben még mindig az egységes összbirodalom, a *Gesammtmonarchie* eszméjének megvalósításán munkálkodnak. Ez itthon a katolikus egyházi körök részéről is heves kettős ellenállást váltott ki. Egyrészt a hazai katolikus egyházi vezetők előtt világossá vált, hogy az összbirodalmi tervek egyúttal egy összbirodalmi egyház megteremtésével is számolnak. Ez végletesen azt is jelentette volna, hogy a magyar katolikus egyház kilencszáz éves autonómia után alárendelődik a bécsi érsek személyében manifesztálódó birodalmi katolikus egyháznak is,[61] aki egy kvázi közép-európai patriarchaként kormányozta volna a birodalmi egyházakat. Másrészt az is köztudott volt, hogy bizonyos politikai viszonyok miatt a Szentszék nagyon is rá volt szorulva az osztrák udvar támogatására, tehát ez a fenti elképzelés reális veszélynek tűnt. (Megjegyezzük, hogy a kutatások szerint a Szentszék már korábban sem nézte jó szemmel a magyar önállósodási törekvéseket. Ezt jelzi a korabeli bécsi nuncius, Viale értékelése a Habsburg József nádor kapcsán: a nádor szerinte „harminc éven át liberális tendenciát képviselt, ami gyászos következményekkel járt ebben az országban, ahol a függetlenség eszméi sajnos többé-kevésbé uralkodnak”[62]).

59. Gábor Adriányi: *Die Stellung der ungarischen Kirche zum österreichischen Konkordat von 1855* (Roma: Detti 1963).

60. Csizmadia (11. lj.) 82, osztrák fogadtatásáról 83, 3. lj., valamint Lukács (27. lj.) 79–117; Adriányi Gábor: „Simor prímás és a magyar egyházpolitika” *Strigonium Antiquum* 1992/1., 16–18; Zsilinszky (10. lj.) 686–87. A konkordátum szövegét lásd Zeller Árpád: *A magyar egyházpolitika 1847–1894* (h. n.: k. n. 1894) I/200–214.

61. Viale nuncius meglátogatva Scitovszky prímást Esztergomban, „vitatta azon elterjedt híreket is, mintha meg akarnák szüntetni a magyar prímási méltóságot és a bécsi érsekségnek különleges jogokat kívánnak juttatni a birodalom összes egyházmegyéi felett”. Szintén Viale nuncius jegyezte le azt a korabeli Magyarországon elterjedt további nézetet, hogy „a konkordátum eszköz arra, hogy Magyarországot megfosszák minden privilégiumától és Ausztria rabjává tegyék”. Mindezeket a nucius cáfolta, s arra hívta fel a prímás figyelmét, hogy „Kossuthnak és híveinek nem volt más céljuk, mint az, hogy Magyarországot leválasszák a katolikus egység központjától”. Sőt ennél sötétebb dolgokkal is riogatta a prímást, mely szerint rövid idő múlva Kossuthék „az egyházat Magyarországon nemcsak megfosztották volna jogaitól és privilégiumaitól, hanem kifosztották volna minden tulajdonától”. Lukács (27. lj.) 107, 116–117.

62. Viale további pejoratív megjegyzéseket is tesz József nádor vallásosságával kapcsolatban: „a nádor ugyan katolikusnak vallotta magát, de amikor arról volt szó, hogy engedményeket kell tenni, akár az evangélikusoknak, akár a reformátusoknak vagy görögkeletieknek, mindig hajlandó volt együttműködni és kooperálni.. Majd megrótta, hogy „háromszor nősült és először egy görögkeletit, majd pedig protestánsokat vett felségül”. Lukács (27. lj.) 45–46.

Ezt a tervezett összbirodalom részéről fenyegető veszélyt jól mutatja, hogy Scitovszky prímás személyesen utazott Rómába, hogy a pápát a magyarországi katolikus egyház jogainak védelmére hangolja. Az utazás fontosságát jelzi, hogy az újabb egyháztörténeti kutatások szerint a bécsi udvar egy megbízható ügynökét, Simor Jánost, a későbbi prímást küldte Scitovszky után a prímás tevékenységének megfigyelésére. Feladata volt, hogy mindenképpen akadályozza meg a magyar egyház érdekeinek különleges, pápai pártfogásba vételét. Simor eljárása eredményes volt. Tudniillik jóindulatúan „eláztatta” az esztergomi érseket a Kúria előtt: „*Primas Hungariae est bonus, sed simplex homo*” (Magyarország prímása jó, de egyszerű ember). Így azután Scitovszky prímás üres kézzel tért haza.[63]

Fentiek együttesen elindították a „passzív rezisztenciát” a magyar katolikus egyháziak részéről is. Ennek számos emléke maradt fenn. A Széchenyi István emlékére a prímás által Pesten tartott gyászmise országos tiltakozássá fajult a neoabszolutizmussal szemben.[64] Az az 1857-es mariazelli zarándoklat, amelyet a prímás szervezett a Nagy Lajos alapította kegyhelyre, hasonlóan tüntetésszámba ment, hiszen egyháziak mellett tekintélyes világi főurak is részt vettek benne a több ezres tömeggel.[65] Ugyanebben az évben a királyi pár a békülés jegyében Budára látogatott. A bécsi udvari körök megdöbbentek azon, hogy ebből az alkalomból a magyar ókonzervatívok „az 1847-es kormányzati rendszernek modernizált változata visszaállítására” tettek javaslatot, s ezt a memorandumot a prímás, Scitovszky írta alá elsőként és ő is adta át az uralkodónak. A helyzet pikantériáját fokozta, hogy az emlékirat átadására a királyi pár tiszteletére rendezett budavári bálon került sor, amely azután emiatt botrányba is fulladt.[66]

A neoabszolutizmus alatt más egyházak is komoly sérelmeket szenvedtek el. Elegendő itt az 1859-es protestáns pátensre utalni, amely a német *Landeskirchenregiment* szellemében fogant, és szoros felügyelet alá vonta a három magyarországi protestáns felekezetet is. Ebben közrejátszott az a közismert tény is, hogy számos protestáns lelkész tábori papként szolgált a szabadságharc alatt, sőt némelyek még a száműzetésbe is elkísérték Kossuthékat.[67] Így Bécsben elegendő okot láttak arra, hogy a fenyítéseket kiterjesszék a protestáns egyházakra is.[68] Bizonyos kinevezési jogosítványokat az uralkodóhoz rendeltek és indokolatlan egyházszervezeti változtatásokat vezettek be; például megtiltották, hogy a protestáns egyházkerületeket vezető szuperintendenseket erdélyi mintára püspöknek nevezzék (s meg kellett elégedniük a régi szuperintendens

63. Adriányi. (59. lj.) 16–17.

64. Lukács (27. lj.) 129–30; Nemeskürty (54. lj.) 195.

65. Az osztrák rendőrminiszter, Kempelen is hangsúlyozta a prímás politikai szerepét ebben a mozgolódásban. Lukács (27. lj.) 119–120, 122. lj. Lásd még Nemeskürty (54. lj.) 214–217.

66. Lukács (27. lj.) 119 és illetve Nemeskürty (54. lj.) 210–213. E botrány után következett be Ferenc József kislányának halála, s ez így együttesen elegendő ok volt a magyarországi látogatás megszakítására.

67. Ács Gedeon: *Mihelyt gyertyámat eloltom. Bostoni jegyzetek 1856–1863* (Budapest: Gondolat) 1989.

68. Zsilinszky (10. lj.) 676, a protestáns bebörtönzött püspökök névsorával. Ám az üldöztetés sajnos Haynau lemondatásával sem ért véget. Lásd Luby Margit: *Népmondák Szabolcs-Szatmárból* =Debrecen: Kossuth Lajos Tudományegyetem 1985) 54–59.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 58-59 2012.05.21. 16:10:37

A remény allegóriája

címmel). A listán egyes vagyoni sérelmek ugyanúgy szerepeltek, mint a protestáns iskolaügyet ért megszorítások. A hazai protestánsok tiltakoztak a pátens ellen (ebben talán az ekkor már Döblingben élő Széchenyinek a keze is benne volt), s határozottan kijelentették: ők az uralkodót illető *jus circa sacrá*t mindenkor elismerték, de a *jus in sacrum*ot soha.[69] Ezt a tiltakozást többek között az válthatta ki, hogy a bécsi kormány mindkét protestáns egyház számára külön-külön öttagú Egyházi Főtanács felállítását tervezte már 1854-ben, amely a lelkészek kinevezésétől kezdve az iskolaügyön át minden egyházi ügyet állami irányítás alá vont volna, holott ezeket addig a protestáns egyházak különböző szintű önkormányzati testületi szervei végezték Magyarországon.

(Megjegyzendő: ún. *consistorium*ok a nyugat-európai protestáns államok jelentős részében – elsősorban a lutheránus vallásúaknál – valóban régóta léteztek az uralkodók egyházi tanácsadó szerveiként. Többek között ilyet szervezett Angliában VIII. Henrik. A később elhíresült *High Comission for Ecclesiestical Matters* (Egyházügyi Főbizottság) az angol abszolutizmus egyik fontos irreguláris igazságügyi hatóságává is vált, s számos vagyonelkobzásos, sőt halálos ítéletet hozott a protestáns hit ellen tiltakozókkal szemben. A német „konzisztoriális" rendszer azonban teljesen ellenkezett az addig Magyarországon törvényi úton és királyi rendeletekkel, valamint saját zsinati jogalkotással létrehozott egyházi szervezettől, ami egyúttal jelentős autonómiát is teremtett a hazai protestáns egyházak számára. A dolog különlegességét csak fokozta, hogy a nyugat-európai mintához szokott jeles német protestáns tudósok, akiket a bécsi udvar nem véletlenül kérdezett meg a magyarországi protestáns egyházak átrendezése kapcsán, lelkendezve nyilatkoztak a tervről mint olyanról,mint amely a rég várt kívánatos szabadságba helyezi a magyarországi protestánsokat. Akárcsak a katolikus átrendezés kapcsán, tulajdonképpen itt is egy egységes, a Habsburgok által uralt német területeken azonos séma szerint felépülő egyház s azon belül a protestánsokra nézve is egységes egyházszervezet kiépítéséről volt szó.)[70]

69. A tiltakozó irat szövegét lásd Fenyő Ervin (szerk. és vál.): *Diszharmónia és vakság. Széchenyi István utolsó napjainak dokumentumai* (Budapest: Helikon 1988) 297–300.

70. Zsilinszky (10. lj.) 1907 és köv.

A protestánsokra Bécs azért is odafigyelt, mert ekkor még itt élt Budán, illetve már többnyire Alcsúton a korábbi nádor (József) özvegye (harmadik felesége), Mária Dorottya. Az özvegy – aki würtembergi hercegnőként protestáns vallású volt – udvari papja révén komolyabb kapcsolatokat is ápolhatott a hazai protestánsokkal. Erre már a bécsi nuncius is felhívta Róma figyelmét: a főhercegnő – állították – „szerinte minden eszközt felhasznál a protestáns hittérítés sikere érdekében".[71] (A bécsi nuncius egyébként igen veszélyesnek tartotta a személyiségét, amit József nádor 1847-ben bekövetkezett halála után tett megjegyzése is mutat, mely szerint Mária Dorottya főhercegnő megözvegyülvén valószínűleg elhagyja majd Magyarországot, s ez „nagy szerencsének tekinthető a katolikus egyház számára".[72]) Többek között Mária Dorottya közbenjárására utalnak a protestánsok számára építendő budai evangélikus templommal kapcsolatos feljegyzések, s korábbi népszerűségét mutatja, hogy róla nevezték el a pesti belváros máig méltán híres Dorottya utcáját, amelyet Kazinczy „Pest legszebb utcájának" tartott.[73] Nem lehet kizárni a protestáns sérelmek és azok reparálási kérelme kapcsán való esetleges közreműködését sem. Egy özvegy sógornő mediátori szerepét még Ferenc Józsefnek is illett figyelembe venni.

1851-ben híre ment, hogy az udvar a magyarországi protestáns egyházakat a német *Landeskirchenregiment* mintájára akarja átszervezni. Ez a nálunk már meggyökeresedett zsinati szervezet mellőzését is jelentette volna, hiszen az uralkodó és a tervezett Főkonzisztórium (később Egyházügyi Főtanács) jogkörébe kerültek volna át azok a jogosítványok, amelyeket addig az egyházkerületek és a zsinat intéztek. A források szerint a protestánsok előterjesztését az özvegy főhercegné, Mária Dorottya nemcsak átvette, hanem ő juttatta el a császárhoz, aki azt a kultuszminiszterhez továbbította. Az erre adott válasz kettős volt. 1851-ben egyelőre elhalasztották a protestáns egyházszervezet autonómiájának nyilvánvaló felszámolást, ugyanakkor – a nádorné újabb közbenjárását megelőzendő – megtiltották, hogy a kiadandó protestáns rendelet előtt bármiféle felségfolyamodvánnyal forduljanak az uralkodóhoz. (Az özvegy József nádornénak 1855-ben bekövetkezett halála persze ezt a szűk „bécsi folyosót" is elzárta a protestánsok elől.[74]) Talán ennek köszönhető, hogy az 1854-es tervezet megvitatására a református és az evangélikus egyházak vezető képviselőinek közreműködésével protestáns értekezletet hívtak össze Bécsben.[75]

71. Lukács (27. lj.) 46, 8. lj. (utalás, hivatkozás Viale nunciusnak Gizzi Pasquale államtitkárhoz írott 1847. januári levelére).

72. Mária Dorottya mégis egészen haláláig Magyarországon maradt, s itt is temették el a budai vár nádori kriptájában. Lukács (27. lj.) 46.

73. *Budapest lexikon* (Budapest: Akadémiai 1973) 249.

74. Zsilinszky (10. lj.) 682. és köv. Mária Dorottya szerepéről lásd még Hankó Ildikó – Kiszely István: *A nádori kripta* (Budapest: Babits 1990) 150–152.

75. Albrecht főherceg, Magyarország teljes jogú polgári és katonai kormányzója 1854-es rendeletéből: „Legfelsőbb elhatározás következtében a magyarországi mindkét hitvallású evangélikusok az 1790–91. évi XXVI. tc. 4. §-a szerint, az egyházi ügyeiket illető legfelsőbb elhatározás céljából, még az 1854. év folyamán ki fognak hallgattatni." Zsilinszky (10. lj.) 684–685. Az 1859-es pátens szövegét lásd Zeller (59. lj.) I/216–219.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 60-61 2012.05.21. 16:10:37

A protestánsoknak a protestáns pátensen túl más is sérelmeket okozott. Így egy 1856-os császári rendelkezés szerint katonatisztek csak katolikus pap előtt köthetnek házasságot. Egy 1856-os rendelet azt írta elő, hogy katolikus temetőben más vallású személyt csak egyházi szertartás nélkül s a katolikus sírhelyektől elkülönítve lehet eltemetni.[76] Az ilyen rendelkezések miatti felháborodás magyarázza, hogy a kiegyezés után, *a törvényesen bevett keresztyén vallásfelekezetek viszonosságáról szóló 1868. évi LIII. törvénycikkbe* miért került be fontos deklarációként, hogy a felekezeti egyenjogúságból következően a bevett vallások hívei kölcsönösen temetkezhetnek egymás temetőjébe.[77]

1849 után sérelmek érték a magyarországi zsidóságot is. Az izraelita felekezet tagjait a szabadságharcban való részvétel vagy annak támogatása miatt komoly büntetés megfizetésére kényszerítették. Gyakorlatilag a Mária Terézia óta a magyarországi zsidóságot sújtó, a reformországgyűlések követelésének hatására 1846-ban eltörölt *cameralis taxát* újították fel.[78] Mivel a magyarországi zsidóság személyesen is részt vállalt az 1848/49-es szabadságharcban, illetve a pesti zsidóság jelentős kölcsönösszeggel támogatta a harcot, Világos után büntetésből visszamenőleg újra beszedték a fenti adót. Később ezt pénzt visszaadták a magyarországi izraelita felekezetnek; egyes források szerint ebből épült a Dohány utcai főtemplom (1854–59). Más adatok szerint az összeget, kiegészítve, Ferenc József az izraelita vallási felsőoktatás megszervezésére juttatta vissza. Ha így történt, ez vetette meg az alapját a későbbi Országos Rabbiképző Intézetnek Budapesten. A kiegyezés előtt e büntetéspénz begyűjtését a bécsi kormányzat abbahagyta.

A neoabszolutizmus félresikerült osztrák politikája tehát, szándéka ellenére, éppen az egyházakkal való rendszeres összeütközése miatt nagy nemzeti egységet teremtett a Bach–Schmerling-rendszerrel szemben. Emiatt politikai válságot eredményezett, amiből csak a kiegyezési tárgyalások mielőbbi megindítása jelenthetett kiutat. Az egyházakkal kapcsolatos kérdéseket az is előtérbe helyezte, hogy röviddel a kiegyezési tárgyalások befejezése után meghalt Scitovszky prímás, s az alkotmányos rend helyreállítása, azaz a koronázás törvényes lebonyolíthatósága a magyarországi katolikus egyház új vezetője, a prímás sürgős kinevezését tette szükségessé. A magyarokkal szembeni gyanakvás maradékának jele, hogy az uralkodó Simor Jánost, a korábbi bécsi udvari ágenst nevezte ki prímássá,[79] aki viszont prímásként már egészen a magyar

76. Zsilinszky (10. lj.) 693 és köv. Más államok reagálásairól *uo.* 717–719. A protestáns pátenshez csatlakozó katolikus álláspontról lásd Lukács (27. lj.) 127–129. Újabb hazai protestáns értékeléséről lásd Bajusz Ferenc: „Jegyzetek a református egyházjogról" = Rácz (szerk.) (13. lj.) 175–178.

77. Kovács–Katus (szerk.) (53. lj.) I/473. Már az 1839–40-es országgyűlés úgy rendelkezett, hogy ahol más temető nincs, ott a felekezetek közösen használják a meglévő temetőt. Zsilinszky (10. lj.) 649. Az 1868-as magyar szabályozás osztrák párhuzamára lásd Csizmadia (11. lj.) 85, 18. lj.

78. Zeller (59. lj.) I/192–193. Haynau rendeletét a zsidók megsarcolásáról lásd még Schweitzer –Schweitzer (13. lj.) 225–227, továbbá Kovács–Katus (szerk.) (53. lj.) I/591. Lásd legújabban Komoróczy Géza: *A zsidók története Magyarországon II.* 1849-től a jelenkorig (Pozsony: Kalligram 2012). 1873. május 6.: legfelsőbb elhatározás a Rabbiképző Intézetre vonatkozó tervezet jóváhagyására „az izraelita alap költségén." „[A]z iskola alap alapítójának a császár és király tekintendő." Irányi Dániel: „az iskola alap nem más, mint leszállított hadisarc, vagy ha úgy tetszik, a hadisarcnak pótléka." (*Uo.* 160–161.)

79. Lukács (27. lj.) 153; Adriányi (59. lj.) 15–22.

érdekek szószólója lett mind a Vatikánnal, mind Béccsel szemben. (N. B. A koronázás előtt pár hónappal halt meg – egyes források szerint nem várt hirtelenséggel – Ferenc József unokatestvére, a Franciaországban élő István nádor is. Gyors és szinte a nyilvánosság kizárásával tartották meg a temetését.[80] Mindenesetre nem lehetett kedvező ómen a koronázás előtt, hogy az abban legfontosabb szerepet játszó két személyiség, a prímás és a nádor szinte egyszerre halt meg. Ez a fátum ugyan egyrészről Simor említett kinevezését eredményezte, másrészt viszont azt a talán ekkor még ideiglenesnek tekintett megoldást állandósította, hogy a nádori méltóságot többé nem töltötték be, s a törvény felhatalmazása alapján egyes jogosítványait a miniszterelnök gyakorolhatta.)

Caritas alegórája [részlet]

A kiegyezéssel létrehozott közjogi rendszerben az állam és az egyház viszonya – ha nem is azonnal, de – új értelmezést kapott, amelyben a lelkiismereti és a vallásszabadságnak is új intézményi és jogi megoldásai alakultak ki.

80. István nádor végnapjairól lásd Hankó–Kiszely (73. lj.) 116–149, ahol a szerzők a holttest agnoszkálása kapcsán felvetik az esetleges politikai hátterű erőszakos halál lehetőségét, *uo.* 140–149.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 62-63 2012.05.21. 16:10:38

Pruzsinszky Sándor

A SAJTÓ SZABADSÁGÁRÓL MÁRCIUS IDUSÁNŰ

„A rákban a legrosszabb a metasztázis, a politikában a fanatizmus."
Jean Baudrillard

Johann Gottlieb Fichte, a felvilágosodás német filozófusa így jellemezte az embert: „A formáló erő egyik különös meghatározása vagyok, akár a növény; a sajátságos mozgató erő egyik különös meghatározása vagyok, akár az állat; s ezenfelül a gondolkodó erő meghatározása is, s nemem megkülönböztető jegyét e három alaperőnek egyetlen Erővé, egyetlen harmonikus fejlődéssé való egyesülése teszi…"[1] A három alaperő csúcspontja tehát a gondolkodó erő, amely minden ép emberi individuum sajátja lévén, az emberi történelem láncszemein keresztül adódik össze egyetemes tudássá: „Az összes individuumnak ez az együttes tudata teszi a világegyetem kiteljesedett tudatát, s más tudat nem létezik, mert csak az individuumban teljesedik ki a meghatározottság és a valóság."[2]

Az emberi tudás egyetemes szerkezetének e fenomenológiai megközelítéséből következik, hogy minden olyan esemény, amely akár csak egyetlen emberi individuumban is kioltja a valóságról való gondolkodást, a gondolkodó erőt, az egyetemes tudást károsítja. Tömeges méretekben valóságos katasztrófaként vetheti vissza az emberi tudást. Ilyen katasztrófaként hatott a tudományok és a művészet fejlődésére az inkvizíció és a cenzúra intézményesülése. Ez a megállapítás ma már persze közhely, de a rendelkezésre álló számok – kiváltképp, ha először találkozik velük az ember – mégiscsak megdöbbentenek a civilizációs katasztrófa méreteit illetően.

Antonio Lhorente – 1792 és 1798 között a madridi Szent Hivatal főtitkára – megállapítása szerint az 1480-tól 1800-ig terjedő időben a fennmaradt jegyzőkönyvek alapján csak Spanyolországban 341.021 ember ellen folytattak le inkvizíciós eljárást, ezek közül 31.912 volt az elevenen és 17.659 a jelképesen elégetettek száma. 291.450 áldozat „igen szigorú büntetésben" részesült.[3] Ez egyben – mint látni fogjuk – többnyire cenzurális eljárást is jelentett, de arra vonatkozóan, hogy az elmúlt ötszáz év során hány könyv, hány egyéb írásmű és műalkotás esett az inkvizíció működésével összefüggésben vagy a később tőle függetlenül szorgoskodó cenzúra áldozatául, összegző felmérés természetesen soha nem készülhetett, már azért sem, mivel nagyon sok jegyzőkönyvet és ítéletet – híven Torquemada főinkvizítor maximájához, mely szerint „[n]em szabad embernek megtudnia azt, ami csak az Isten által kijelölt egyházi képviselők számára jogszerű"[4] – az ügyek lezárása után hivatalból megsemmisítettek. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy ez a szám az európai kontinensen eléri a milliós nagyságrendet.

A cenzúra – az inkvizíció szülötteként a gondolatok feletti uralom és ellenőrzés kifejeződése – bizonyosan halhatatlan. Már az Ószövetség biblikus szövegében olvashatjuk, hogy a papok halálra ítélik Jeremiást, mert a nép vezéreivel szemben kritikával élt: szemükre hányta bűneiket, „a város ellen prófétált".[5] Az írott történelem első könyvcenzúráját valószínűleg a kínai Csin dinasztia első uralkodója hajtotta végre, amikor Kr. e. 250 körül elrendelte Konfuciusz műveinek megsemmisítését, lévén, hogy azok szellemi erejüknél fogva képesek voltak gátat vetni hatalma korlátlan kibontakoztatásának. De nem állt meg itt: a biztonság kedvéért, hogy még az emlékét is kiirthassa a földi hatalmakat oly vészesen semmibe vevő bölcsességnek, a Konfuciusz-tanítványok százait élve temettette el. Példáját Kr. e. 213-ban Csin Si Huang-ti, az első teljhatalmú kínai császár is buzgón követte. Ő már nem elégedett meg a még fennmaradt Konfuciusz-művek elégetésével, hanem elrendelte az akkor létező összes papiruszkönyv megsemmisítését is, egyedül az orvosi, a mezőgazdasági és a jóslás művészetéről szóló kézikönyveknek kegyelmezett meg.

Az európai kultúra bölcsője, az antik Görögország is cenzúrázta néha az „istenkáromló" és ateista műveket. Így járt Anaxagorasz és Prótagorasz, akiket száműztek és műveiket elégették az Agorán. (Utóbbit csak azért, mert egyik szofista beszédét így merte kezdeni: „nem tudom, léteznek-e az istenek.") Időről időre még Arisztophanész darabjait is betiltották. Spártából egy bizonyos Arkhilokhosz nevű költőt száműztek, mert „hazafiatlan" volt: szelíd szavú verseivel állítólag veszélyeztette a spártai közéleti stílus katonás keménységét. Ismeretes a klasszikus római „aranykor" nagy költőjének, Ovidiusnak az esete, akit Augustus császár pusztán egy – általa „erkölcstelennek" nyilvánított – műve (az Ars Amatoria) miatt ítélt örökös száműzetésre. Ugyancsak Augustus lelkén szárad Titus Labienus, a kiváló szónok és történetíró önkéntes éhhalála is, akinek írásait a császárhű szenátus nyilvános elégetésre ítélte, nyíltan hangoztatott köztársasági érzelmei miatt.

A könyvek egy bizonyos, előre meghatározott tartalmának – akkor az ókeresztény irodalomnak – szervezett üldözése Diocletianus császár alatt vette kezdetét. Ez még utólagos cenzúra volt, amely a művek nyilvánosságra kerülését követte. Nem kellett azonban sokat várni a preventív (vagyis az előzetes) cenzúra megjelenésére sem. Hamarosan több császári ediktum is előírt előzetes engedélykötelezettséget. Ezt a vívmányt az államvallássá vált kereszténység is megtartotta. Kr. u. 325-ben a már keresztény niceai zsinat a heretikusnak minősülő szerzők könyveit sújtotta kirekesztéssel, elkobzással és megsemmisítéssel. A középkor hajnalán ugyan fordulat áll be, annyiban, hogy az egyház által elutasított műveket többnyire csak a nyilvánosságra kerü-

1. Johann Gottlieb Fichte: *Az ember rendeltetése* [ford. Kis János] (Budapest: Helikon 1976) 28–29.
2. Fichte (1. lj.) 38.
3. Antonio Llorente: *Histoire critique de l'inquisition d'Espagne II.* (Paris: Treuttel 1818) 426.
4. Tímár László: *A rettegések évszázadai* (Budapest: Galilei Társaság é. n. [1993]) 100.
5. Jeremiás könyve 25. (Ford. Károli Gáspár.)

Pro_publico_bono_2011-4.indd 64-65 2012.05.21. 16:10:38

A mértékletesség allegóriája

lésük után égetik el, viszont egyre többször fordul elő, hogy eretneknek minősített szerzőiknek is követniük kell műveiket a tűzhalálba. A 400 körül Karthágóban tartott zsinat még a püspökök számára is megtiltja a „pogány" könyvek olvasását, végül V. Márton pápa az egyházból való kiközösítéssel (exkommunikáció) fenyeget meg mindenkit, akire rábizonyítják valamely eretnek mű olvasását. Ez és VIII. Ince pápa 1487-es bullája (amelyet a híres 1515-ös tridenti zsinat erősített meg) tekinthető az egészen a felvilágosodás koráig egész Európában fennálló „klasszikus" (azaz előzetes) cenzúra alapjának: a katolikus egyház feje e rendeletében újra a kiközösítés terhe mellett kötelezi a keresztény világ minden nyomdászát, hogy kinyomtatás előtt az egyháztól a cenzúraengedélyt beszerezze. Azoknak a tilos műveknek a jegyzékét, amelyek sose kaphatnak cenzúraengedélyt („nem létező könyvek"), Index librorum prohibitorum címen állítják össze. E tilalomjegyzék 1564-es vatikáni kiadása az egyház igazi „sikerkönyve", amely több mint negyven kiadást ér meg, és az egyes nemzeti cenzúrák számára is alapműnek bizonyul.

A cenzúra ettől kezdve – függetlenedvén az inkvizíciótól – az egyház szellemi hatalmának pregnáns kifejezője és csak a felvilágosodás kezdetén sikerül azt az államnak elhódítania. Kétségtelen ugyanakkor, hogy intézményesített, hivatalszerű működése a nyomtatott könyvtermékek megjelenésével veszi kezdetét. A Gutenberg-galaxis, az írásbeliség fellendülése akkora lendületet ad az emberi szellemnek, a szabadgondolkodásnak, hogy a mindenkori egyházi és állami hatalom a maga monisztikus mozdulatlanságának védelmére defenzívába kényszerül. A cenzúra egész története ezt az agresszív defenzívát sugározza. Létjogosultságát a szabad gondolkodás és a művészet lényegi, örök sajátsága adja: a tekintélyellenesség, a

különállás, más szóval: az egyéni öntudat bizonyos negativizmusa („nem vagyok azonos"), amellyel szemben minden konvenció elviselhetetlen. Ezért a művész (a gondolkodó) mindig is szemben állt a hatalommal (titkon még akkor is, ha olykor-olykor a szolgálatába lépett), amely, mint monopolhelyzetű testület, valamennyire mindig is az értékek hivatalos őrének tekintette magát. A művészet által közvetített értékek közül társadalmi szinten többnyire még ma is csak azok dominánsak, amelyeket az aktuális hatalom a sajátjának tekint. Az alkotóművész ezért aligha kerülheti el az öncenzúra szorongató kísértését. Le kell számolnunk minden ellentétes illúziónkkal: a cenzúra halhatatlan.

Haraszti Miklós lényegi megfogalmazása szerint a cenzúra legszívesebben „kultúrkulivá" fokozná le az alkotót, mert „éppen az alkotóerő egyik fő forrásától, a különbözés presztízsétől fosztja meg a kultúrembert".[6] A cenzúra – átláthatatlansága miatt – mindig potenciális veszélyt sejtett a művészetben és a szuverén gondolatban. Léte egyben a legtisztább kifejeződése a művész(et) politikától való függésének, de legalábbis a politikával való kapcsolatának. E függést az ellenállás csak még szorosabbra fűzi. A művészet és az alkotás – pro vagy kontra – sosem lehetett független az állam működésétől, végső soron anyagi vonzatai miatt sem.

A cenzúraengedély fontos funkciója (volt), hogy a hatalom szempontjából legalizálja, „létezővé" teszi a művet, míg a cenzurális elutasítás következménye a fizikai-jogi létezésből és így végső soron az esztétikai kánonból való (szerencsés esetben időleges) kirekesztés. A nem engedélyezett, betiltott művet és alkotóját ezen felül általában az államhatalom szankciói is fenyegetik, mivel az esztétikum „paradicsomi kertjéből" átlép a politikum „közönséges létezésébe" és a jog eszközeivel üldözhetővé válik. Az elutasított mű számára csak a kultúrán kívüli lét marad.

Milton maximája szerint a cenzúra „atlantiszi és utópista politika", ami azt jelenti, hogy elképzelt célját illetően képtelen vállalkozás, hiszen a cenzor szempontjából végső soron az lenne az eszményi mű, az etalon, amely a hatalom önképének puszta reprodukciója. A szellemi alkotás sajátossága azonban éppen az, amely kizárja, hogy egy műnek csak egyetlen olvasata legyen. A cenzúrát működtető hatalom legfőbb (olykor persze titkolt) törekvése – a művészet keltette asszociációk teljes átvilágítása, illetve „befogása" (Haraszti) – ezért szerencsére sosem valósulhatott meg. Már csak azért sem, mivel a hagyományos állami cenzúra feltételezi az alkotók és az ellenőri szervezet elkülönülését (ellentétben a XX. század totalitárius rendszereivel, ahol – nem csak az öncenzúra folytán – már maga az alkotó is a cenzúra részévé válik).

„Kelj fel, rab-ágyad kőpárnáiról, beteg, megzsibbadt gondolat" – lelkesít Petőfi. Köztudott, hogy a cenzúrát eltörlő 1848-as forradalom diadalmas márciusa az európai és így a magyar felvilágosodás legjobb erőinek csaknem száz éven át tartó küzdelmére támaszkodott. Kevesebb szó esik manapság a szólás- és sajtószabadság természetjogi gyökereiről.

A XVIII. századnak a természetjog primátusára alapozó magyar politikai gondolkodói – Bessenyei György, Batthyány Alajos, Ócsai Balogh Péter, Koppi Károly, Berze-

6. Haraszti Miklós: *A cenzúra esztétikája* (Budapest: Magvető 1991) 25

Pro_publico_bono_2011-4.indd 66-67 2012.05.21. 16:10:38

viczy Gergely, Batsányi János, Abaffy Ferenc, Belnay György Alajos, Hajnóczy József, Martinovics Ignác, Cházár András és még sokan mások – a pufendorfi tézis nyomán úgy vélték, hogy a természetjog normái összehasonlíthatatlanul magasabb rangúak a konvenciónál, azaz az állam alkotta szabályoknál, amelyeknek soha nincs biztos alapjuk, mert végső soron mindig „a természet igazságával" szemben tételeződnek. Ez az igazság mintegy örökkévalóként lebeg az emberi társadalmak alkotta pozitív jog felett, melynek legfőbb feladata éppen az kell legyen, hogy megközelítse, optimális esetben megvalósítsa a természeti igazságot.[7] Jól kifejeződik ez Gömör megye 1793-as feliratában, amely a szólásszabadság természetjogi megalapozásának valóságos remekműve: „A természet, jussa lévén hozzá, nyomozza az igazat. És az igazság, szabad jószág lévén, szabadon akarja azt adni, venni. Így később, s hamarább felnyitja béhályogoztatott szemeit az emberiség."[8]

Magyarországon már az 1790 és 1793 között lezajlott nemesi reformmozgalom során rendkívül erős hangsúlyt kapott (a nemzeti függetlenség deklarálása mellett) a lelkiismereti és a sajtószabadság. „Fellyebb-való jus ez minden képzelhető Polgári jusoknál"[9] – szögezi le a kitűnő Cházár András (1745–1816), és Martinovics kátéjában is mint az alapjogok egyik legfontosabbja szerepel: „A vallás gyakorlásában, az érzések nyilvánításában és írásban teljes legyen a szabadság."[10] Magyarországon ekkor születik meg – bár még latinul – a szabad sajtó és a nyilvánosság kifejezés is, a közgazdász Skerlecz Miklós (1731–1799) tollából: „A szabad nép szabad alkotmánya megköveteli a nyilvánosságot. Miért ne lehetne hát szabad a sajtó?",[11] és a legtisztábban látó – talán ezért is kivégzett? – Hajnóczy Józseféből (1750–1795), aki szerint „[m]inden állam története arra tanít bennünket, hogy bárhogyan is gondoskodik a törvényhozó hatalom, a végrehajtó hatalomnak a polgárok jogaiba való beavatkozását sohasem lehet kielégítően elhárítani, a legjobb védelem, amelyet eddig kitalálhattak, a sajtószabadság és valamennyi azonos jogállású között az eszmék legszabadabb közlése…"[12]

Amikor Hajnóczy ezt 1791-ben leírta, a felidézett veszély már be is következett – a magas politika addigra már elárulta, előre aláásta a sajtószabadság még létre sem jött közjogi intézményét. Cserébe a II. József előtti status quo elismeréséért a magyar rendek vezetői megállapodtak II. Lipóttal, és elfogadták, hogy „a cenzúraügy" szabályozása a királynak fenntartott felségjog, vagyis nem tartozik a magyar országgyűlés törvényhozási tárgyai közé (az 1790. december 24-i udvari konferencia határozata). Jöhet a rendőri cenzúra, önkényes rendeletekkel és leiratokkal. Győzött az abszolutista

7. Samuel Pufendorf (1632–1694) az 1660-ban Hágában megjelent *Elementorum iurisprudentiae Universalis libri duo* című művében kifejti, hogy az állam rendeltetése az „aktív erkölcsi erőt" jelentő természeti jognak *(ius naturae)* a természeti törvény *(lex naturalis)* erejével bíró pozitív joggá alakítása. (I. 13–16).

8. Benda Kálmán: *A magyar jakobinusok iratai I–II.* (Budapest: Akadémiai 1957) I. 84/b sz. 942.

9. Benda (8. lj.).

10. A Reformátorok Társaságának kátéja. (Ford. Benda Kálmán, lásd Benda [8. lj.].)

11. Skerlecz Miklós: *Genuina constitutionis Hungaricae post adaptatam pragmaticam sanctionem principia,* 1791.

12. Hajnóczy József levele Spissich Jánosnak, 1791. május 23. = Benda (8. lj.) II. 289/2. (ford. Bónis György).

Találkozás az Aranykapunál. Részlet.

közjogi doktrína, s ennek akkor legfőbb teoretikusa, Izdenczy József (1724–1811), aki „a renegátus teljes dühével" (Marczali Henrik) fejti ki: permanens tévedésben vannak a magyar reformerek, mert szabadságmániájukban elfelejtik, hogy semmi se árt annyira az állam tekintélyének, mint az államügyek publicitása. A szólásszabadsággal feltörő indulatok szerinte egyenesen „életveszélyesek" a társadalomra, mert megsemmisítik a rendet. A rendőri cenzúra eme eszmei alapvetésével szemben a liberalizmus hazai atyja, Batthyány Alajos (1750–1818) veszi fel a kesztyűt: „Téved a bértollnok. Az ügyek szabad nyilvánossága nemcsak hogy nem árthat az államoknak, hanem egyenest megnemesíti a nemzeti jellemet" – írja szenvedélyes röpiratában. A szólásszabadság veszélyes szenvedélyét illetően az emlékezetes oroszlánhasonlattal válaszol: „Az oroszlán a legerősebb vasrudakat is képes eltörni, de egy faketrecben nyugodt marad." A jövőt – mosolyoghatunk rajta – nemes optimizmussal így látja: „Az emberiség levetette gyermeki ruháját és férfias erejével áll előttünk, hogy a politika gépezetét jó irányba lendítse […] ennek a nagy igazságnak sugara máris fél Európát beragyogja."[13]

Sajnálatosan tévedett a bértollnok tévedéseit szétoszlató Batthyány is: „az oroszlán" csak 1848 márciusának idusán szabadult – ideiglenesen. Szabadulásához egy fél évszázad is kevés volt. És a cenzúra azóta is – hol itt, hol ott, burkoltan vagy nyíltan – sokféle alakban támadt fel. Heine a cenzúrát „a rettegés gyermekének" nevezte. De hozzátehette volna azt is, hogy halhatatlan.

13. Batthyány Alajos: *Tausend und ein Irrthum des Verfassers der ungarischen Irrthümer,* 1791 (ford. P. S.).

Pro_publico_bono_2011-4.indd 68-69 2012.05.21. 16:10:38

Szabó Zoltán

AZ ELEKTRONIKUS SZEMÉLYAZONOSSÁG MENEDZSMENT*

Az Európai Unió a globalizációra adott válaszként a versenyképesség fenntartása érdekében különböző programokat hívott létre az információ- és tudásorientált gazdaság megteremtése céljából, amelynek része az online kormányzat kialakítása. Magyarország is megalkotta e céloknak és stratégiáknak megfelelően saját fejlesztési programjait. A közigazgatás korszerűsítését szolgáló aktuális e-kormányzati feladatokról a *1044/2005. (V. 11.) Korm. határozat* ad felvilágosítást, amelyre számos alkalommal úgy hivatkoznak, mint az elektronikusan intézhető közszolgáltatások felsorolására.

Az e-kormányzati rendszerek felkészültségével foglalkozó 2004-es ENSZ-tanulmány a következőképpen definiálja az e-kormányzat fogalmát: „Az információs és kommunikációs technológiák használata, alkalmazása a kormányzat által annak érdekében, hogy információval lássák el az állampolgárokat, illetve alap közszolgáltatásokat nyújtsanak számukra."[1] Az Európai Bizottság még kiterjedtebb meghatározást ad: „Az információs és kommunikációs technológiák használata a közszolgálat területén, szervezeti változásokkal és új képességek kialakításával egyidejűleg, a szolgáltatások és a demokratikus folyamatok fejlesztése, valamint a közpolitikák támogatásának megerősítése érdekében."[2]

Magyarországon a társadalmi-gazdasági rendszernek a 1990-es években megindult változása az állam- és közigazgatás területén jól látható nyitást hozott az újonnan megjelent azonosítási technikák felé. Ez a folyamat jóval lassabbnak mutatkozott, mint amit a szakma előírt, a biztonsági kérdések jó része ennek ellenére nyitva maradt. A biztonság magas szintjének fenntartása és a felhasználók, a gazdasági szereplők bizalmának megőrzése közérdek.

* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért" alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzás* elnevezésű kutatócsoportban készült.

1. *Global e-government readiness report, 2004; http://unpan1.un.org* [/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf].

2. *Global e-government readiness report, 2004* (1. lj.).

A személyi közreműködés alapján a személyazonosítást aktív és passzív módszerekre lehet bontani.[3] Aktív, amennyiben szükséges és passzív, mikor nem szükséges az azonosítandó személy közreműködése. Az azonosítás alapjául szolgáló tényező szerint három alapvető módszert különböztethetünk meg. Amennyiben a személy olyan információk ismeretével rendelkezik, amelyek alapján az azonosítási eljárás során ellenőrizni lehet a kilétét, tudásalapú azonosításról beszélünk. A jelszó vagy a PIN kód jó példa az ilyen típusú információra. Abban az esetben, ha az azonosítás olyan eszközzel történik, amely a személy birtokában van (például: chipkártya, smartcard, mágneskártya, vonalkód vagy akár egy kulcs), birtokalapú azonosításról van szó. Biometrikus vagy tulajdonságalapú az azonosítás, ha valamilyen fizikai vagy biológiai jellemzőjét használjuk az azonosítandó alanynak. A gyakorlati tapasztalatok szerint önmagában alkalmazva egyik módszer sem megfelelően biztonságos, és mindegyiknek megvannak a maga előnyei, illetve hátrányai. A három módszer kombinációjából viszont kellőképpen biztonságos rendszer alakítható ki.

Az elektronikus azonosság (identitás) fogalma. Az identitás filozófiai fogalom, két objektum azonosságát jelenti. Elektronikus identitáson a továbbiakban azt értjük, amikor egy természetes személy vagy szervezet egy vagy több digitális jelsorozattal egyértelműen és kizárólagosan összekapcsolható, tehát az adott jelsorozat(ok) csak egy személynek vagy szervezetnek feleltethető(k) meg. A jelsorozat fizikailag sokféle hordozón jelenhet meg, lehet például intelligens kártyán elhelyezett elektronikus tanúsítvány, vonalkód, RFID (*Radio Frequency Identification;* rádiófekvenciás azonosítás), biometriai azonosító, egyéb adathordozón tárolt azonosító, ezek kombinációja stb.

A személy vagy szervezet természetesen többféle azonosításra alkalmas eszközzel is rendelkezhet, amelyeket különböző helyzetekben és szerepekben használhat fel (bankkártya, vezetői engedély, mobiltelefon stb.) ugyanakkor „identitása" csak egy van.

Természetes személyek elektronikus identitása. A természetes személyek központi elektronikus azonosítása (autentikációja) Magyarországon az Ügyfélkapu rendszerében mind a jogi szabályozás tekintetében, mind műszaki szempontból megoldott. Félmilliónál több állampolgár használja az Ügyfélkaput. Az elektronikus közigazgatási szolgáltatások, a részt vevő szervezetek és a szolgáltatások bonyolultságának várható növekedése azonban szükségessé teszi, hogy az elektronikus azonosító rendszer – az Ügyfélkapura épülve – rugalmasabb elérhetőséget és skálázható biztonsági szolgáltatásokat nyújtson.

Szervezetek elektronikus identitása. Magyarországon a szervezetek elektronikus identitásának kérdése és az identitás, valamint az autentikáció menedzselése nem megoldott. Jogi személy csak az adott kommunikációra kijelölt és előzetesen felhatal-

3. Manuel Castells: *The Power of Identity* (Malden, Mass.: Blackwell 1997).

Pro_publico_bono_2011-4.indd 70-71 2012.05.21. 16:10:38

mazott természetes személyek útján kommunikálhat egy közigazgatási szervezettel. Ugyanakkor több EU-tagállamban a jogi személyek is rendelkezhetnek elektronikus azonosítóval[4] és elektronikus bélyegzővel (például Svédország, Csehország).[5]

AZ ELEKTRONIKUS SZEMÉLYAZONOSÍTÁS GYAKORLATA – NÉHÁNY EURÓPAI PÉLDA

FRANCIAORSZÁG • Franciaországban nincs központi elektronikus azonosítási infrastruktúra. A kormány 2003-ban dolgozta ki az e-aláírás keretrendszerét (PRIS), amelyet 2006-ban aktualizáltak. Ez a dokumentum határozza meg az elektronikus aláírás használatát a francia elektronikus közigazgatási szolgáltatásokban.6 A francia kormány 2005-ben elindította az elektronikus ID (azonosító) kártya programját *(Identité Nationale Electronique Securisée)*. A kezdeti tervek szerint az eID kártyának tartalmaznia kellett volna a tulajdonos személyazonosító adatait, két biometriai azonosítót (arcképet és ujjlenyomatot), valamint egy olyan elektronikus aláírást, amely biztonságos hozzáférést nyújt a közigazgatási szolgáltatásokhoz és használható az üzleti szférában is. Az eID kártya az eredeti tervek szerint kötelező lett volna.

A törvény-előkészítés során a koncepciót módosítani kellett a személyes adatok jobb védelme érdekében. Az új koncepció szerint a kártya tartalmazza a hagyományos adatokat (név, születési dátum, cím stb.). Ezek az adatok elektronikusan is tárolódnak a biometriai adatokkal együtt (két ujjlenyomat). Ezen kívül biztosít még egy azonosításra szolgáló modult, amely autentikációs tanúsítványt és elektronikus aláírást tartalmaz. A biometriai adatbázishoz való hozzáférést szigorúan szabályozzák, a kártya pedig nem lesz kötelező.

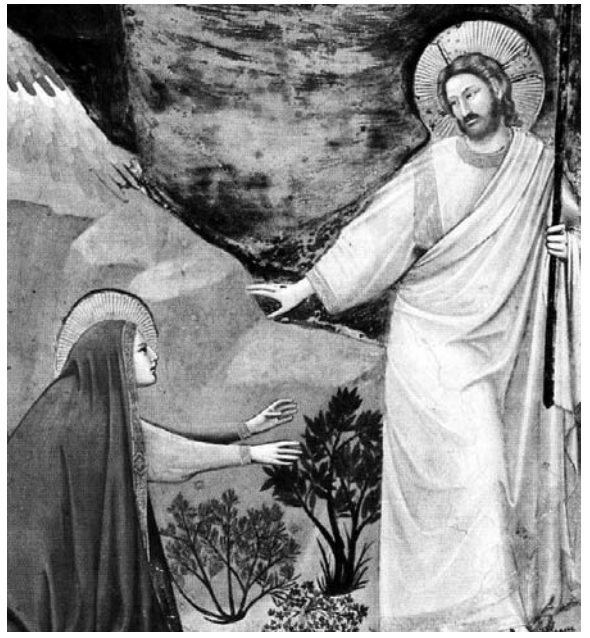
A másik nagy francia elektronikus azonosítási és autentikációs infrastruktúra az új generációs egészségügyi kártyák rendszere (Vitale 2 kártya). A kártya megfelel az IAS *(identification, authentication, signature)* szabványoknak, beépített, PKI-t (*public-key infrastructure;* nyilvános kulcsú infrastruktúra) használó kriptoprocesszorral és 32 kilobyte memóriával rendelkezik. A beépített processzor lényegesen javítja az elektronikus autentikáció és aláírás biztonságát. A tulajdonos arcképe megjelenik a kártyán és elektronikusan is tárolódik.

A kártyán orvosi adatokat is tárolnak, például a tulajdonos vércsoportját és egyéb, az ellátáskor szükséges információt, a kezelőorvos adatait, az értesítendő személyt, a rendszeresen szedett gyógyszerek listáját. E kártya valójában egészségügyi azonosító és egyben hozzáférési kulcs a tulajdonos biztosítási adataihoz. A kórházaknak joguk van a kártyát mint a beteg azonosítóját kérni. 2007-ben kezdődött a bevezetés és 2010-re fejeződik be. A Vitale 2 kártyát 60 millió állampolgár kapja meg, a 16 éven felüli lakosság.

4. ITGI (IT Governance Institute) – ISACA (Information Systems Audit and Control Association): *Enterprisewide Identity Management. Managing Secure and Controllable Access in the Extended Enterprise Environment* (IT Governance Institute 2004).

5. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* Sweden; *http://ec.europa.eu* [/idabc/en/document/6485/5938].

6. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* France, lásd 5. lj.



Noli me tangere [Ne érints engem]. Részlet.

ÍRORSZÁG • Írországban központi portálon keresztül érhetők el az elektronikus közszolgáltatások. A portál a központi e-kormányzati infrastruktúra, a Közszolgáltatási Bróker (*Public Service Broker,* PSB) felhasználói interfésze. Tartalmaz egy egységes identifikációs és autentikációs folyamatot, valamint elektronikus fizetési szolgáltatást.[7]

Az ír közszolgálati elektronikus azonosítás két pillérre épül, az egyik a PSB, a másik a közigazgatási személyi szám (*Personal Public Service Number,* PPSN). A PSB az állampolgár és a közszolgáltatások közötti egykapus kapcsolat, amely azonosítási és autentikációs szolgáltatást nyújt az összes közszolgáltatás számára. A PSB teszi lehetővé a személyi szám használatát az elektronikus ügyintézésben. A személyi számot mindenki születésekor kapja, elsősorban adó- és egészségügyi azonosítóként, de használata fokozatosan kiterjed az összes közszolgáltatásra. 2004-ban az ír kormány szakértői csoportot hozott létre a közszolgálati kártya (*Public Service Card,* PSC) szabványos keretrendszerének előkészítésére. A kártya a személyi számokat használja majd és mindenféle elektronikus azonosítási és autentikációs célokra alkalmas lesz. Egyesíti az egészségügyi, a szociális és egyéb kártyák funkcióit.

SVÉDORSZÁG • Svédországban jelenleg nincs olyan portál, amely biztosítaná az elektronikus közszolgáltatások egykapus elérését. Létezik viszont egy kormányzati portál, amely tájékoztatásra és más szolgáltatások elérésére való, linkeket biztosít az összes svédországi állami, önkormányzati, szociális, oktatási, uniós stb. szolgáltatáshoz és információs forráshoz. Ezen a portálon nem történik azonosítás.

2005 októberében vezette be a svéd kormány a „hivatalos" elektronikus azonosító kártyát, amely biometriai adatokat tartalmaz. Ez azonban nem kötelező és nem helyettesíti a papíralapú kártyát. A kártya a schengeni övezeten belül a személyazonosság igazolására, útlevélként szolgál. Két chipet tartalmaz, az egyik érintésmentes kommunikációra alkalmas és tartalmazza a tulajdonos digitális fényképét, a másik

7. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* Ireland, lásd 5. lj.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 72-73 2012.05.21. 16:10:39

hagyományos típus, amely a jövőben az elektronikus közszolgáltatások elérésére lesz alkalmas.

Jelenleg a svéd állampolgárok a posta által kibocsátott „nem hivatalos" elektronikus azonosító kártyákat, a bankok által kibocsátott szoftver alapú elektronikus tanúsítványokat (BankID) és SteriaeID-ket használhatnak egyes állami elektronikus szolgáltatások eléréséhez. Mintegy 3-4 millió ilyen elektronikus ID van forgalomban, havonta 2-3 millió autentikációs és aláíró tranzakciót hajtanak végre a közigazgatási és a piaci szférában.

Bárki, aki rendelkezik egyedi személyi számmal (ez Svédországban egyedi állampolgári azonosító), kaphat eID-t. A személyi szám megjelenik mind a kártyán, mind a mikrochipen. A jogi személyeknek szintén lehet elektronikus azonosítójuk. Ez vagy szerver, vagy bélyegző tanúsítvány lehet autentikációs vagy aláírási célból. A tanúsítvány tartalmazza a jogi személy nevét, számát, esetleg URL címét. A jogi személy tanúsítványát megrendelő természetes személynek rendelkeznie kell a szervezet jegyzésére jogosult személy felhatalmazásával. Személyes használatra készült szervezeti tanúsítványokat is bevezettek, amelyek a szervezet számát, nevét és a személy nevét és szerepét tartalmazzák. A mikrochip nem tartalmazza a személy személyi számát, mert az érzékeny adatnak számít.

Az eID-k kártyán vagy számítógépes fájl formában kaphatók. A különböző szolgáltatók vagy egyik, vagy másik, vagy mindkét opciót támogatják. Az eID-ket vagy a felhasználó internetes bankján keresztül lehet letölteni, ez esetben a bank azonosítja a letöltőt, vagy az interneten lehet megrendelni. Ilyenkor a bankban vagy a postán a személyazonosság igazolása mellett személyesen lehet átvenni.

Mivel Svédországban többféle eID-kibocsátó létezik, az elektronikus közszolgáltatások nyújtóinak többféle módon kell tudniuk autentikálni a felhasználókat, ellenőrizniük az aláírásokat és a visszavonási listákat. Ezt úgy tudják megvalósítani, hogy egy akkreditált szoftvert használnak. Ezzel az elektronikus szolgáltatás nyújtója kezelni tudja az autentikációt, az aláírásokat és a visszavonási listákat. Az ellenőrzés másik módja az ún. InfoService szolgáltatás használata, amely arra alkalmas, hogy minden olyan eID-t ellenőrizzen, amelyet az InfoService egyezményhez csatlakozott szolgáltató bocsát ki. Több elektronikus közszolgáltatáshoz (adóbevallás, áfa-visszaigénylés, új cég bejegyzése, jármű-regisztráció stb.) szükséges az eID.[8]

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG • A kormányzati portál a közszolgáltatások egykapus elérési pontja. Szektoronként és felhasználói csoportonként szervezett szolgáltatásokat tartalmaz a lakosság számára. Az üzleti szférát külön üzleti portálon szolgálják ki.[9]

A fő, központi identifikációs és autentikációs platform a 2001 óta működő Kormányzati Kapu. Ennek használatához az állampolgároknak előzetesen regisztrálniuk kell. A működés nyílt specifikációjú, a különböző közszolgáltatási szervezetek kommunikálhatnak a kapuval és egymással is. A tranzakció típusától függően a felhasználó azonosítása vagy egy akkreditált CA (*Certifiate Authority;* hitelesítésszolgáltató) digitális tanúsítványán, vagy a Kormányzati Kapu által kiadott felhasználói azonosítón és jelszón alapszik, ha a tranzakció nem igényel PKI alapú identifikációt.

Jelenleg fejlesztés alatt áll a nemzeti azonosítási séma, amely egy átfogó azonosság menedzsment infrastruktúra alapjait rakja majd le. A nemzeti azonosító kártyára épülő rendszert az Egyesült Királyságban élő felnőttek számára vezetik be. Az állampolgárok biometriai azonosítóit kombinálni fogják az ellenőrzött azonosító adatokkal és képezni fogják a személy „biográfiai ujjlenyomatát", amelyet a Nemzeti Azonosítási Regiszterben tárolnak. Hosszú távon ezeket az eID kártyákat használják majd azonosításra az elektronikus közigazgatásban.

DÁNIA • 2007. január 1. óta az állampolgárok egykapus eléréssel, az *eGovernment* portálon vehetik igénybe az államigazgatási és a helyi önkormányzati elektronikus szolgáltatásokat. 2012-től minden állampolgár saját honlapja is elérhető lesz a kormányzati portálról.[10] Az állampolgári portál mellett működik az üzleti portál, amelyen a vállalkozók érik el az elektronikus szolgáltatásokat.

A kormány ingyenes digitális tanúsítványt/aláírást bocsát ki minden állampolgár számára. A tanúsítvány szoftver alapú, és a közszolgáltatások eléréséhez szükséges aláírást/autentikációt nyújtja, de elegendően biztonságos számos üzleti alkalmazásban való használatra is. A program 2003-ban kezdődött és 1,3 millió tanúsítvány kibocsátása a cél 2007 végéig. Nem terveznek kártyaalapú elektronikus azonosítót.

2005 eleje óta minden közigazgatási szerv és állampolgár képes elektronikus aláírás és biztonságos e-mail segítségével kommunikálni. A hivatalos dán elektronikus aláírás érvényessége négy év. Az aláírást a fenti állampolgári és üzleti portálon, az elektronikus közbeszerzések rendszerében, a cégbejegyzések rendszerében, az egészségügyi alkalmazásokban, adóbevallásnál, a biztonságos dokumentumkezelésben stb. lehet használni.

Dániában nincs minősített elektronikusaláírás-szolgáltató. Következésképpen egyetlen kormányzati alkalmazás sem igényel minősített aláírást, valójában erre nincs is szükség. Eddig nem tapasztaltak olyan visszaéléseket, amelyek arra lennének visszavezethetők, hogy a tanúsítvány kiadásakor vagy megrendelésekor nem kell személyesen igazolni az állampolgár személyazonosságát. Természetesen ez a helyzet a jövőben – újabb alkalmazások megjelenésével – változhat. Jelenleg csak a dán személyi számmal rendelkező állampolgárok kaphatnak szoftvertanúsítványt, ugyanis a regisztráció és az azonosítás a központi regisztrációs rendszert használja. Ugyanígy csak a dán cégjegyzékben szereplő cégek és alkalmazottaik kaphatnak személyi vagy céges szoftveres tanúsítványt. A tanúsítvány megfelel a nemzetközi szabványoknak, elvileg alkalmazható külföldön is.

2006-tól bocsátanak ki elektronikus útlevelet. Ennek egyik oldalán a tulajdonos látható azonosítói helyezkednek el, a másik oldalon lévő érintésmentes mikroprocesszor tartalmazza a személyi azonosító adatokat és a tulajdonos digitális fényképét.

8. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* Sweden, lásd 5. lj.

9. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* United Kingdom, lásd 5. lj.

10. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* Denmark, lásd 5. lj.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 74-75 2012.05.21. 16:10:39

ÉSZTORSZÁG • Az észt kormányzati portál az elektronikus közszolgáltatások egykapus elérési pontja. A portál részben információs forrás az állampolgárok számára, másrészt számos közigazgatási szolgáltatás kiindulópontja. Lehetővé teszi az elektronikus aláírás használatát dokumentumok, nyomtatványok beküldésénél. Az azonosítás és aláírás az elektronikus állampolgári kártya segítségével történik.[11]

Az elektronikus állampolgári kártyát 2002-ben bocsátották ki. Minden 15 évnél idősebb állampolgár számára kötelező a használata. A kártyát sokféle célra lehet használni, az közigazgatásban, az üzleti életben általánosan elfogadott dokumentum, emellett az EU-n belül útlevélként is szolgál. A személyi adatokon kívül aláírást, elektronikus tanúsítványt, valamint a közigazgatási ügyek intézésénél használt e-mail címet is tartalmaz. A tanúsítvány a tulajdonos nevét és személyi számát tartalmazza. A kártya érvényessége öt év.

Az országban ingyenes elektronikus aláírási infrastruktúra működik, amelyet széles körben lehet használni a közigazgatásban és az üzleti folyamatokban. A rendszer teljes mértékben interoperábilis. Az elterjedésének az az akadálya, hogy az EU többi országában a folyamat lényegesen lassúbb.

Az eID kártyát mobil elektronikus azonosítással szeretnék kiváltani legalább 200 ezer állampolgárnál. Szeretnék elérni, hogy az internetező felnőtt lakosság, legalább 400 ezer fő, használja az elektronikus azonosítót és az aláírást is. Ezért a kártyaolvasók vásárlását államilag támogatják kb. a piaci ár felével. Az eID kártyát 2006-ban 25 ezer, 2007-ben már 60 ezer állampolgár használta. A kártya kiterjesztéseként bevezették a mobiltelefonon történő azonosítást és elektronikus aláírást. A mobil rendszernek jelenleg 600 felhasználója van.

Az új cégek negyedét már az eID kártya segítségével hozzák létre, és bevezették az elektronikus népszavazást. Mintegy 120 ezer ember használja a tömegközlekedési eID kártyát. A tallini jegybevétel 65%-a elektronikus jegyből származik. A jogi személyek elektronikus bélyegzővel rendelkeznek.

Észtország több lépésben bevezeti az unió 2252/2004/EC elektronikus útlevél szabványát. Az elektronikus útlevélre, amelynek bevezetése 2007-ben kezdődött, először az arckép, majd a az ujjlenyomat kerül rá.

NÉMETORSZÁG • Németországban egységes kormányzati információs és szolgáltató portált hoztak létre, ahonnan a különböző közigazgatási szolgáltatások elérhetők. Egy 2005-ös kormányhatározat szerint egységesítik a sokféle szakrendszerben használt elektronikus azonosító kártyát, amelyek alkalmasak az elektronikus közigazgatási szolgáltatások igénybevételére is. Az adatvédelmi biztos rendelkezése szerint az elektronikus kártya nem lehet kötelező mindenki számára.

11. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* Estonia, lásd 5. lj.

Németországban 2005 óta bárki kérhet elektronikus útlevelet, ez 59 euróba kerül és öt évig érvényes. Jelenleg a mikrochip a személyes adatokon kívül az arcképet tartalmazza, ezt két ujjlenyomattal egészítik ki.[12]

ÖSSZEGZÉS • Az elektronikus közszolgáltatások igénybevételéhez az EU minden országában törekednek az egypontos beléptetési rendszer kialakítására, és ehhez elektronikus azonosítási rendszert alkalmaznak, amely általában a digitális aláírást és tanúsítvány használatát is lehetővé teszi. Az azonosító rendszer – ahol ezt a szabályozás lehetővé teszi – egységes vagy egységesítés alatt áll, másutt szektoriális; azonosítókkal dolgoznak, de törekednek a technológiai interoperabilitásra. Az alkalmazott technológia, az azonosítók menedzselése, a megkövetelt biztonsági szint, az igénybe vehető szolgáltatások egyébként rendkívül sokfélék. Az elektronikus közszolgáltatások terén vezető országokban az állam által kibocsátott kártyaalapú szoftverazonosító és tanúsítvány, a mobilszolgáltatók azonosítási és tanúsítási rendszere, a bankok rendszerei egymással együttműködnek, a legtöbb funkcióban bármely technológia egyenrangúan használható.

Általánosan jellemző, hogy a nemzeti azonosítási rendszerek nem használhatók más EU-tagállam elektronikus szolgáltatásainak elérésére, gyakorlatilag nincs országhatárokon átnyúló interoperábilis megoldás, bár erre az adatok szabad áramlásáról szóló uniós szabályozás lehetőséget ad.

Az egyes országok elektronikus közszolgáltatásainak eléréséhez szükséges azonosítási rendszert maga az illető ország határozza meg, erre nem vonatkoznak technológiai jellegű vagy a biztonsági szinteket meghatározó európai szabványok. Több ország kezdte el az uniós szabványoknak és ajánlásoknak megfelelő biometriai azonosítót is tartalmazó személyazonossági és utazási dokumentumok kibocsátását, de jelentős elterjedésükről majd csak néhány év múlva beszélhetünk. Ez a fajta elektronikus személyazonosító dokumentum általában nem kapcsolódik az elektronikus közszolgáltatások eléréséhez szükséges azonosítási és tanúsítási rendszerekhez. Ez természetes is, hiszen az EU-szabályozásnak megfelelő biometriai azonosítóval ellátott dokumentum és annak kezelési rendszere nagyságrendekkel bonyolultabb és költségesebb, mint a nemzeti elektronikus azonosítási megoldások.

A FEJLESZTÉSI FELADAT BEHATÁROLÁSA

Az e-közigazgatási rendszer elektronikus személyazonosításhoz *(identifikáció),* hitelesítéshez *(autentikáció)* és jogosultságbiztosításhoz *(autorizáció)* kapcsolódó kérdéseivel foglalkozunk, de az egyéb piaci szervezetek közötti azonosítás és hitelesítés problémakörére e tanulmány keretében nem térünk ki. Ezt továbbra is a piaci mechanizmusokra kívánjuk hagyni, azzal a feltételezéssel élve, hogy az e-közigazgatási megoldások és szabványok ösztönző példaként szolgálnak.

12. *Preliminary Study on Mutual Recognition of eSignatures for eGovernment applications,* Germany, lásd 5. lj.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 76-77 2012.05.21. 16:10:39

A vizsgálat tárgya kiemelten az e-közigazgatás, mivel ez jogszabályalkotással könnyebben szabályozható, az egyenszilárdságú bizalmi lánc és annak rendszeres felülvizsgálata egyszerűbben megoldható és a szabályok betartatása viszonylag könnyen ellenőrizhető. A piaci mechanizmusok nagy kudarcának tekinthető az elektronikus aláírás, azonosítás és a PKI infrastruktúra abban az értelemben, hogy nemzeti, országos nagy rendszerek nem alakultak ki, még a piaci mechanizmusok sikerességében szilárdan hívő angolszász országokban sem. A sikertelenség az USA kormányát is arra ösztönözte, hogy a sokszor negatív példaként emlegetett európai uniós megközelítést válasszák, vagyis központi, jelen esetben szövetségi állami szinten tegyenek lépéseket a szabványosítás felé, alakítsanak ki szövetségi állami, állami és önkormányzati szinteken saját e-közigazgatási rendszereket, amelyek tapasztalatai segítik az együttműködési és biztonsági szabványosítás továbbfejlesztését.

Magyarországon az adatvédelmi törvények és azok jelenlegi értelmezése szerint olyan elektronikus azonosító és hitelesítő adathalmaz kialakítása, amely bármilyen adathordozó eszközön is tárolva, önmagában elegendő információt szolgáltat egy e-közigazgatási intézmény számára a személyazonosság egyértelmű és hiteles megállapítására, egyelőre nem várható. Az e-közigazgatás alkalmazottai esetében esetleg elképzelhető olyan adatkör kialakítása, amely nem veszélyezteti a személyes adatok illetéktelen felhasználását, de az e-közigazgatáson mint szervezeten belül egyértelműen meghatározható a személy elhelyezkedése, jogosultsága, kikövetkeztethető a felhatalmazása.

A bizalmi lánc és a bizalmi elv alapján a személyazonosításra alkalmas elektronikus adatkör kibocsátója elektronikusan hitelesíti a kibocsátott adatokat (a műszaki tudományok jelenlegi állása szerint erre a legjobb egy nyilvános kulcson alapuló digitális aláírási eljárás). Az adathalmaz jogszabályi okokból nagyon kevés személyes adatot tartalmazhat, ilyen lehet a személy neve, szervezeti elhelyezkedése az e-közigazgatásban, annak valamilyen egyértelmű elektronikus azonosításával.

Hogyan működhet egy ilyen megoldás? A kibocsátó szervezetek (PKI infrastruktúrában a hitelesítő szervezetek, HSZ) akkreditálását meg kell oldani, a következő szervezetekre van szükség (legalábbis az e-közigazgatásban): közigazgatási nyilvános kulcsú infrastruktúrairányító-bizottság; föderatív keresztanúsító HSZ vagy központi gyökér HSZ; közigazgatási elektronikus személyazonosítás-irányító bizottság; a közigazgatási nyilvános kulcsú infrastruktúrára vonatkozó irányelvek kialakításáért felelős bizottság; a közigazgatásban használható hardvereszközök bizottsága.

Az előírt hitelesítési rendeknek, biztonsági szabályoknak és egyéb szabályozásoknak megfelelő szervezetek az előírt regisztrációs eljárást betartva különböző szintű, a célnak megfelelő személyazonosításra szolgáló tanúsítványokat bocsáthatnak ki. Az egyes közigazgatási szervezetek a saját alkalmazottaik számára köztisztviselői, szolgálati igazolványokat, a partnerek számára a szerződések teljesítéséhez, a szükséges munkavégzéshez alkalmas jogosultságok igénybevételére szolgáló igazolványokat, tanúsítványokat állíthatnak ki. A regisztrációs szervezetek elsősorban a személyzeti osztályokon, HR-szerveknél helyezkednek el a közigazgatási alkalmazottakra vonatkozóan. Az ügyfelek, a polgárok, állampolgárok az okmányirodáknál a bevált módon, a közigazgatási HSZ-en és az elektronikus azonosítót kibocsátó szervezeten keresztül juthatnak elektronikus azonosítóhoz, illetve minden olyan HSZ-nél, amelynek tanúsítása és akkreditációja a közigazgatási bizottságok szerint előírt szabályoknak megfelelően megtörtént.

Az akkreditált HSZ-től származó elektronikus személyazonosítókat első menetben minden közigazgatási alrendszer elfogadja, a bizalmi láncot ellenőrzik. A második menetben, ha arra szükség van, az illetékes HSZ-ek, elektronikus azonosítót kibocsátó szervezetek váltanak adatüzenteket, amelyeket az ügyfél elektronikus azonosítójával kezdeményezett tranzakció vált ki. Az információcsere a Liberty Alliance, a Shibboleth és a SAML szabványok és technológiák felhasználásával zajlik. Az információcserében az ellenőrzésekkor a keresztanúsításokat, a központi közvetítő, tengely szerepét betöltő elektronikus azonosítási leképező/fordító szervezetek (például Ügyfélkapu), az ágazati alrendszerek is szerepet játszanak. A harmadik menetben, amely sok ágazati alrendszer vagy szakrendszer esetében általában egyszeri alkalom, valójában egy speciális regisztrációs eljárást, a viszontazonosítást kell lefolytatni *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) előírásaival összhangban. Törekedni kell arra, hogy a kialakuló protokollszabvány az azonnali lekérdezések végrehajtását támogassa hálózati kapcsolaton keresztül.

JAVASLATOK

Jelenleg Magyarországon az Ügyfélkapu rendszer az állampolgári elektronikus azonosítás alapja, a *magyarorszag.hu* portál a szolgáltatások egypontos elérési portálja. Sem az érvényes szabályozás (Ket.), sem a technikai lehetőségek nem támogatnak más elektronikus közigazgatási eljárás kezdeményezésére szolgáló eljárást. Az Ügyfélkapu rendszere alkalmas arra, hogy rá épülve rugalmas, mobil, többféle biztonsági szintet is lehetővé tevő azonosítási és autentikációs rendszert alakítsanak ki.

A kiépítendő rendszer az alábbi tulajdonságokkal kell hogy rendelkezzék: legyen skálázható a biztonsági szintek tekintetében; használata biztosítsa a mobilitást; feleljen meg a hazai és az uniós adatvédelmi szabályozásnak; legyen interoperábilis hazai és uniós szinten; feleljen meg az elektronikus közigazgatás igényeinek; legyen könnyen használható bármely elektronikus közigazgatási rendszerben; magánszemélyek számára legyen előnyös és egyszerű, de ne legyen kötelező a használata.

Skálázhatóság. Magyarországon a jogszabályok és a nemzetközi egyezmények világosan meghatározzák az alkalmazható biztonsági szinteket, nincs szükség ettől eltérő osztályozásra. Ugyanakkor egyértelműen meg kellene határozni, hogy milyen típusú elektronikus közigazgatási eljárásokhoz milyen szintű autentikáció szükséges, illetve milyen szintű elektronikus aláírás a megfelelő. Erre vonatkozóan léteznek szabályozások [például a Ket. vagy az elektronikus számláról szóló 20/2004. (IV. 21.) PM rendelet], de mindenre kiterjedő osztályozás nincs. Alkalmazható természetesen a többfaktoros, erős autentikáció számos fajtája, amennyiben az ügyintézés ezt megköveteli (jelszó és mobil tanúsítvány, PKI alapú kártya és PIN kód stb.).

Pro_publico_bono_2011-4.indd 78-79 2012.05.21. 16:10:39

Mobilitás. Elérendő cél, hogy az állampolgárok bármely időpontban, bárhonnan kezdeményezhessenek elektronikus ügyintézést. Minthogy a korszerű mobiltelefonok képesek PKI infrastruktúra alapú tanúsítványt tárolni a SIM kártyán, illetve a szolgáltatótól érkező elektronikus aláírás iránti igényekre elektronikus aláírást kiadni, az autentikáció és az aláírás egyik eszköze a mobiltelefon is lehet.

A mobil autentikáció és aláírás több EU-tagállamban bevett eljárás, mindenütt a mobiltelefon-szolgáltatók nyújtják az ügyfelek számára. Ahhoz, hogy a mobil tanúsítványok a közigazgatási eljárásokban használhatók legyenek, a kiadás módját, az azonosítók menedzselését, a felhasználási kört szabályozni, a szolgáltatást minősíteni vagy engedélyezni kell. Ezenkívül természetesen meg kell oldani az Ügyfélkapu rendszer és a mobil autentikációs szolgáltatás kapcsolatát. Többfaktoros, erős autentikációnál a mobiltelefonok adhatják ez egyik autentikációs faktort.

A nyílt interneten keresztül többféle módon is lehetővé kell tenni az autentikációt, az ügyintézés típusának megfelelően. A hozzáférés történhet a felhasználó által ismert adatok (például *userID,* jelszó, mobiltelefonon kapott egyszeri azonosító) megadásával vagy a felhasználó tulajdonában lévő eszközzel, a mobiltelefonon, a böngészőben, kártyán vagy *token*en (kódgenerátor) tárolt tanúsítványok segítségével.

A felmerülő adatvédelmi és gazdaságossági kérdések miatt a közeljövőben nem látszik célszerűnek a biometriai azonosításon alapuló rendszer bevezetése.

Uniós szabályozás. Az EU a közigazgatási rendszerek eléréséhez szükséges azonosítás kapcsán az adatok áramlását és az adatvédelmet szabályozza. Az uniós szabályozást kellő mértékben, esetenként a legerősebb formában képezi le a hazai szabályozás, a rendszerek bevezetésénél ezt kell figyelembe venni.

Interoperabilitás. A következő években többféle technológián alapuló, több szektoriális elektronikus azonosítási rendszer jön létre. Alapvető elvárás, hogy a rendszerek egymással kommunikáljanak, egyértelművé kell tenni, hogy mely technológiai megoldások és mely alrendszerek alkalmasak más technológiákkal és alrendszerekkel való együttműködésre, illetve nyilvánossá kell tenni a rendszerek együttműködéséhez szükséges szabályrendszert és specifikációt.

Ki kell dolgozni a föderatív autentikáció rendszerét, amely lehetővé teszi, hogy az egyik alrendszerben azonosított felhasználó azonosítását a rendszer más rendszereknek is átadja. Ez a föderatív rendszer célszerűen egy központ, az Ügyfélkapu rendszer köré kell hogy kiépüljön. Ezzel kapcsolatos a az európai uniós GUIDE program.

Az interoperabilitási és a föderatív autentikáció specifikációja nyilvánvalóan nem rövid távon valósul meg, de a későbbi fejlesztésekhez ad szabványos igazodási pontokat, ezért erre mindenképpen szükség van. Az európai interoperabilitás kialakításánál az európai folyamatok a meghatározók, az interoperábilis elektronikus autentikáció fejlesztési fázisban van.

Bizalom. Az elektronikus autentikáció az állampolgárok számára a jelenlegi szabályozás mellett nem lehet kötelező. Ugyanakkor a korszerű közigazgatás irányában érzékelhető elmozdulás csak akkor jelentkezik, ha az eljárást tömegesen alkalmazzák. Ehhez viszont megfelelő bizalmat kell ébreszteni az elektronikus autentikáció iránt az elektronikus megoldásokban jelenleg még nem bízó rétegekben is. Ezt egyrészt meggyőzéssel, másrészt az elektronikus ügyintézés előnyeinek hangsúlyozásával kell elérni (gyorsabb, hatékonyabb és olcsóbb ügyintézés).

Az elektronikus közigazgatás rendszerei. Az elektronikus autentikáció széles körű alkalmazásához a fogadó közigazgatási *(eGovernment)* alkalmazási rendszerek minél szélesebb körének kell rendelkezésre állnia. Ezek listáját és fejlettségi fokának mérését uniós ajánlások tartalmazzák. Megoldandó feladat, hogy a fejlesztés alatt álló, elektronikus autentikációt és aláírást igénylő rendszerek (egészségügyi, oktatási, közlekedési stb.) képesek legyenek a sokrétű, de interoperábilis technológiákkal való kommunikációra. Ez szabályozási és műszaki szempontból úgy oldható meg, ha egy egypontos belépési kapuhoz csatlakoznak az alkalmazói rendszerek, amely képes a sokféle autentikáció kezelésére és a csatlakozó rendszerek irányába való továbbításra.

Megoldandó állami feladatok.

1. Az elektronikus autentikáció és aláírás többféle technológiához kapcsolódó minimális követelményrendszerének kidolgozása (szoftveres megoldás, kártya, *token,* mobiltelefon stb.).
2. Az autentikációs és aláíró architektúra modelljének meghatározása, a csatlakozási lehetőségek kialakítása.
3. A szabályozási kérdések vizsgálata.
4. Szabványosítás az autentikációs/aláíró technológiák és a közigazgatási alkalmazások irányában
5. Az állami CA infrastruktúra kiépítése, valamint a kereskedelmi CA-kal, mobilszolgáltatókkal szemben támasztott speciális követelmények kialakítása.
6. Engedélyező, ellenőrző, koordinációs hatóság létrehozása és működtetése

Megállapíthatjuk, hogy az e-közigazgatás kiterjesztésének az elektronikus személyazonosítás önmagában szükséges, de nem elégséges feltétele. Az elektronikus személyazonosításnak önmagában sem gazdasági, sem társadalmi haszna nincs, értelmet csupán a hozzá kapcsolódó alkalmazásokból nyer. Ezt a szempontot jelenítik meg az Európai Unió különböző stratégiai célkitűzései. Természetesen ennél sokkal több alkalmazás képzelhető el, illetve vár bevezetésre. Az elektronikus személyazonosítás lehetséges stratégiáit tehát kizárólag az azonosítás technológiai megoldásából levezetni nem lehet, csak a lehetséges alkalmazások és alkalmazók körének, számosságának együttes figyelembevételével alkotható meg.

Alapvetően két stratégiai irány fogalmazható meg, amelyek tekintetében az egyes tagállamok egymástól jelentősen eltérő utakat járnak be. Az egyik stratégiai irány úgy foglalható össze, hogy – a szubszidiaritás elvét követve – tagállami szinten az állam egységes azonosítót bocsát ki, és az egyes szakrendszerek, valamint a verseny- és a magánszféra alkalmazásai erre az egységes azonosítóra épülnek. A másik irány, az azonosítókibocsátás relatív autonómiájával élve, egynél több azonosító rendszer mellérendelt konstrukcióját feltételezi.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 80-81 2012.05.21. 16:10:39

Közigazgatási szempontból az első stratégiának nagyon erős adatvédelmi korlátai vannak, hiszen Magyarországon Európa egyik legszigorúbb adatvédelmi törvénye van érvényben. A másodiknak a stratégiai előfeltétele az interoperabilitás megteremtése, míg az egységes állampolgári azonosítóra épülő stratégia hátránya, hogy nagyon nehezen skálázható és koncentráltan nagyon nagy a ráfordításigénye.

A felsorolt megoldásokhoz társul egy önálló állampolgári azonosító bevezetése, amely az elmondottak fényében rövid távon igen költséges, hosszabb távon pedig a redundancia veszélyét hordozza magában. A második stratégiai irányba soroljuk azokat a megoldásokat, amelyek az egyes szakrendszerekhez kötődnek, illetve ugyanezt a szerepet a versenyszféra is elvállalhatja. Itt elsősorban a biztonsági követelményeknek maradéktalanul eleget tevő bankszektorra gondolunk. Ehhez a megoldáshoz társul az eltérő technológiai platformon, de ugyancsak PKI infrastruktúrával működő mobil azonosítás is. Külön figyelmet érdemel a személyazonosítás és az RF

Mária születése

(rádiófrekvenciás) technológia párosítása, elsősorban a kiterjedt közlekedési alkalmazási lehetőségek miatt.

A szakrendszeri azonosítók, kidolgozása, bevezetése többféle előnnyel is jár. Ezek közül most csak kettőt emelünk ki, nevezetesen: 1. Nagyon erősen kötődnek az alkalmazásokhoz. (Az első stratégiai iránnyal szemben szakrendszeri azonosítás esetében fordított logika érvényesül. Míg az előzőben a gondolatmenet szerint egy azonosító lenne, és majd ez húzná be az alkalmazásokat, addig az utóbbi esetben a szükséges alkalmazásokból indulunk ki, amelyeknek előfeltétele az elektronikus személyazonosítás). 2. Ez utóbbi, alkalmazásorientált megközelítés nagyon jól fókuszált célcsoportokat lát maga előtt, ami egyben erős optimizmusra ad okot a kritikus alkalmazói tömeg és a tényleges eredmények elérése tekintetében.

A kritikus alkalmazói tömeg a felhasználók azon minimális száma, amely mellett a szolgáltatások TCO (*total cost of ownership;* teljes körű birtoklási költség) alapon számítva rentábilissá válnak. Tekintettel arra, hogy a szakrendszeri azonosító létrehozásának beruházási költségei alacsonyabbak, ezek a szolgáltatások már rövidebb távon – viszonylag alacsonyabb alkalmazói szám mellett is – rentábilisabbá válnak az egységes állampolgári azonosítóhoz képest. A társadalmi költség szintjén a második stratégia esetén várható gazdaságosság még akkor is jobb lehet, ha beruházási oldalon az egymás mellett létező szakrendszeri azonosító megvalósítása összességében többe került, mint az egyetlen egységes azonosítóé.

Említettük korábban, hogy több szakrendszeri azonosító esetében előfeltétel az interoperabilitás. Ez alatt azt kell érteni, hogy az egyik szakrendszer által kibocsátott azonosítóval az állampolgár hitelesen tudja azonosítani magát egy másik szakrendszerben is. Ezt a feltételt úgy lehet kielégíteni, hogy az azonosító rendszerek működése fölé egy olyan föderatív elven működő hálózatot hozunk létre, amely lebonyolítja a különböző szakrendszerek közötti kommunikációt.

Külön ki kell emelni a személyazonosítás megvalósításában a versenyszféra és a bankok szerepét. Mint ahogy minden másra, erre is lehet találni számos példát Európában, elsősorban a skandináv országokban. Ha a bankok által kibocsátott személyazonosító kártya alkalmas fokozott biztonságú elektronikus aláírásra, akkor ezzel egy igazi PPP (*public-private partnership;* a közszféra és a magánszféra együttműködése) konstrukció hozható létre. Az előzőekben leírtakhoz képest – amikor a beruházási költségeket az államigazgatás különböző alrendszerei között gondoltuk szétporlaszthatónak – a bankok által kibocsátható kártyák költségeit egyértelműen a bankoknak kellene állniuk, hiszen azok megtérülését az általuk nyújtott szolgáltatásokban fogják realizálni.

A fenti okfejtésből következik, hogy egyik választható megoldásnak sincs technológia akadálya, azonban a választásnál együttesen kell mérlegelni a bevezetés és az érzékelhető pozitív hatások megjelenése között eltelő időt, a megvalósítás egyszeri beruházási költségeit, a bevezetett rendszer fenntartásának költségeit. Ezek együttes figyelembevételével a ma az asztalon fekvő megvalósítási javaslatok közül egyértelműen lehet választani, és a megvalósításhoz szükséges politikai akarat is egyértelműen jól argumentálható.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 82-83 2012.05.21. 16:10:39

Kőnig Balázs

ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS BADEN-WÜRTTEMBERG TARTOMÁNYBAN*

E tanulmányban Baden-Württemberg tartomány elektronikus közigazgatási megoldásainak elemzésén túl összevetem azokat a hazai megoldásokkal, hasonlóságokat és különbségeket keresve.

Mivel Németország szövetségi állam, az alkotmányjog, a büntetőjog, a polgári jog és a honvédelem szabályozása föderatív szintű, a közigazgatási jog bizonyos részei pedig – különösen az egyes közigazgatási szervek, szervezetek és megoldások megszervezésének mikéntje – tartományról tartományra változnak. Egységesek viszont a közigazgatási jog területén mindenekelőtt a népességhez, annak állapotához, változásaihoz kapcsolódó kérdések (például a személyi igazolvány és az útlevél külalakja és adattartalma, a különböző anyakönyvek adattartalma stb.). Az e-közigazgatási megoldások gyakorlatilag tartományról tartományra különbözőnek egymástól, bár itt is vannak központi törekvések. Ahol a megoldások szövetségi szintűek vagy a tartományiak a szövetségiekkel szoros kapcsolatban állnak, ott ezt külön jelzem.

A *WWW.SERVICE-BW.DE* PORTÁL

Baden-Württemberg területileg és lakosságszámra nézve egyaránt Németország harmadik legnagyobb tartománya. Gazdasági teljesítményét tekintve a német tartományok közül csak Bajorország előzi meg, vagyis bátran állíthatjuk, hogy Európa gazdaságának egyik központja. A tartomány egymaga adja Németország termelésének több mint 15 százalékát, a munkanélküliség öt százalék körüli. Ebben a gazdasági környezetben elég nyilvánvaló, hogy Baden-Württemberg tartományban létezniük kell e-közigazgatási megoldásoknak, ezeket a polgárok, és különösen a vállalkozások, cégek, igen erősen igénylik.

* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzás* elnevezésű kutatócsoportban készült.

A *www.service-bw.de* portál Baden-Württemberg tartomány központi honlapja, amely feladataiban, funkcióiban és felépítésében sokban hasonlít hazánk *https://magyarorszag.hu* portáljához. Ez is egy „esernyő jellegű” weblap, vagyis itt közvetlenül vajmi kevés ügyet lehet elintézni, de innen kiindulva a tartomány valamennyi igazgatási szerve egyszerűen elérhető (viszont a magyar megoldással ellentétben a helyi közigazgatási szervek is). Bár bizonyos e-közigazgatási megoldások már 2001-ben megjelentek a tartományban, a folyamatos fejlesztés és bővítés alatt álló honlap 2003 októbere óta kínálja szolgáltatásait. Tartalmát a tartományi kormányzat jogi szempontból rendszeresen ellenőrzi, kiegészíti és aktualizálja.[1]

A portál megközelítőleg 9000 hatóság és intézmény szolgáltatásait foglalja magában, lefedve valamennyi település és a tartomány központi közigazgatását is. Szolgáltatásait különválogatva nyújtja a magánszemélyeknek és a vállalkozásoknak. A polgároknak nyújtott szolgáltatások felsorolása – csakúgy, mint nálunk – alapértelmezés szerint ábécérendben jelenik meg, de a honlap szabadszavas és tematikus keresővel is rendelkezik.

Az első logikai szinten több mint ötven ügycsoportban (amelyeket a weblap „élethelyzeteknek” nevez), a mélyebb logikai szinteken közel nyolcszáz konkrét ügytípusban találjuk meg a szükséges adatokat, elérhetőségeket, nyitvatartási időket, eljárási kérdéseket és az egyes ügyek elintézéséhez szükséges formanyomtatványokat.[2] Mindez (kombinálva a később ismertetett megoldással, a De-Maillel) a másodiktól a negyedik szintűig terjedő elektronikus ügyintézési lehetőségeket kínál, részben megvalósítva az ötödik szintet is (perszonalizáció).

Hazánk honlapjához hasonlóan a tartománnyal kapcsolatos legfontosabb információk is elérhetők a portálon, azzal a különbséggel, hogy itt erre a célra nem a portálon belül hoztak létre weblapokat, hanem külső, a megfelelő célra dedikált honlapokra irányítják át a látogatót (például *http://www.baden-wuerttemberg.de*). Ezeket a honlapokat megnyitva ugyanakkor, látva a felépítést, a dizájnt, első ránézésre nyilvánvaló, hogy nagy valószínűséggel azonos műhelyben készültek.

A regisztrációs szolgáltatás és a személyes ügyintézési felület kialakításának lehetősége (ami a magyar honlapon is lehetséges, részben hasonló, részben eltérő módon) a *„mein service-bw”* modulban található, amely 2004 óta része a honlapnak. Első verziójában csak egyszerű regisztrációra volt lehetőség, az „azonosított” regisztráció bevezetése egy későbbi, fontos mérföldkő volt a portál életében. További fontos lépésnek minősítik a német szakírók, hogy a honlap, szemben a *https://magyarorszag.hu*-val, többnyelvű lett és hogy (a magyar megoldáshoz hasonlóan) biztonságos dokumentumfeltöltést, -tárolást és -továbbítást tesz lehetővé. Valójában a honlap csak részben többnyelvű. A nyitólap tanúsága szerint a német mellett angol és francia nyelven is elérhető, azonban a portál több része a megnyitást követően német nyelvű marad és nem váltható át más nyelvre. Ez a helyzet például a regisztrációt biztosító felülettel.

1. Dieter Klumpp (szerk.): *Praxis des E-Government in Baden-Württemberg* (Stuttgart: Richard Boorberg 2010) 228.
2. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 283.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 84-85 2012.05.21. 16:10:39

Az erő allegóriája

A legutolsó fontos időpont a portál történetében 2009 decembere. Ekkortól az Európai Szolgáltatási Irányelv[3] rendelkezéseinek megfelelően gyakorlatilag egyablakos ügyintézési pontként funkcionál.[4]

A német portál közvetlenül a nyitólapon tartalmazza a közbeszerzési kiírásokat és a közigazgatási álláslehetőségeket tartalmazó weblapra *(http://www.staatsanzeiger.de)* vonatkozó hivatkozást,[5] amely így két kattintással elérhető. Sajnos ezek az információk a magyar kormányzati portálon csak hosszas keresgélés után lelhetők fel.

A regisztrációs, a bejelentkezési és a személyes ügyintézési felületek az ún. *identity management,* vagyis személyazonosság-kezelő funkció segítségével érhetők el. A weblap szolgáltatásainak egy része regisztrációhoz kötött, amely lehet „egyszerű" és „azonosított". Az előbbi felhasználónév, jelszó, név és e-mail cím megadásából áll[6] és semmiféle azonosítással nem jár. Az egyszerű regisztrációval feliratkozhatunk a honlap hírlevelére, hozzászólhatunk a weblap „Ötletek, kérdések, kritika" részéhez, bizonyos mértékben lehetőséget nyújt a honlap személyre szabására (például a lakhely megadása esetén a honlap elsősorban a lakóhely szerinti adatokat, híreket fog megjeleníteni). Konkrét ügyintézésre azonban (amikor a célzott közigazgatási szervnek a honlap a bejelentkezett felhasználó legfontosabb személyazonosító adatait is elküldi, valamint lehetőség van dokumentumok biztonságos csatornán történő feltöltésére és továbbítására) csak az azonosított regisztrációval van lehetőség.

Az egyszerű regisztrációval ki lehet alakítani személyes ügyintézési felületet, így részben

3. *Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról.*

4. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 282.

5. *http://www.service-bw.de* [/zfinder-bwweb/ announcements.do;jsessionid=0AF7E3469C6294BF3656AD4BAEBAE051]. Németországban e két témakör ugyanazon a weblapon *(http://www.staatsanzeiger.de)* jelenik meg.

6. Az egyszerű regisztráció itt végezhető el: *https://www.service-bw.de* [/idm-web-portal/page/public/register/register.faces].

ötödik szintű elektronikus ügyintézési lehetőségnek minősül (perszonalizáció), és azért csak részben, mert a honlap csupán felismeri a bejelentkezett felhasználót és ennek megfelelően generál egyes adatokat, információkat, de nincs lehetőség például űrlapok adatokkal való előre feltöltésére, mint az azonosított regisztráció esetén. Egyszerű regisztrációval csak az ügymenet elolvasása, valamint a szükséges formanyomtatványok letöltése lehetséges (második szintű ügyintézési lehetőség), míg az azonosított regisztráció és a De-Mail szolgáltatás segítségével a dokumentumokat elektronikusan el is lehet küldeni a hatóságokhoz (harmadik szint). Ebben az esetben – ha az technikailag és jogilag megoldható – az ügyfél a döntést is megkaphatja elektronikusan, valamint a kapcsolódó pénzügyi tranzakciókat is végezheti online (negyedik szint).

A *www.service-bw.de* esetében nincs lehetőség személyesen valamelyik közigazgatási szervnél regisztrálni a portálra. Ez csak elektronikus aláírás birtokában vagy – 2010 decemberétől, egyelőre kísérleti jelleggel – az új típusú német személyi igazolvánnyal tehető meg (ez utóbbi a közigazgatási ügymenetben felhasználható elektronikus aláírást is tartalmaz). Mindkét esetben szükség van a megfelelő eszközre (olvasóegység) és az ahhoz tartozó program telepítésére a saját számítógépen. Ha ez utóbbi a helyi gépen már megtalálható, akkor a weblap automatikusan elindítja; ha nem, akkor felajánlja annak telepítését. A magyar rendszer ezzel szemben megengedi a személyes regisztrációt amellett, hogy elektronikus aláírás birtokában is lehet Ügyfélkaput nyitni.

Az állhatatlanság allegóriája

A magyar megoldással ellentétben a honlapon egy ún. PUK-mechanizmus is működik, amely garantálja a személy azonosítottságát és dokumentumainak biztonságos, csak hozzá köthető továbbítását akkor is, ha az elektronikus aláíráshoz kapcsolódó eszközt (például a kártyát vagy az új típusú személyi igazolványát) elveszíti vagy a jelszavát elfelejti.[7]

7. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 287.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 86-87 2012.05.21. 16:10:39

Az azonosított regisztráció és az ilyen bejelentkezést követően lehetővé váló ügyintézési lehetőség több szempontból hasonló a *www.service-bw.de* és a magyar Ügyfélkapu esetében: 1. a portálok azonosítják (felismerik) a felhasználót; 2. az azonosított belépést követően az ügyfélnek lehetősége van biztonságos csatornán keresztül joghatást kiváltani képes dokumentumokat küldeni a közigazgatás részére; 3. ha az azonosított módon belépett ügyfél a központi honlapról kiindulva jut el egy konkrét közigazgatási szerv (a központi honlaphoz valamilyen módon csatolt) honlapjára, azon a honlapon is azonosított marad *(one stop government)*.

A portál nem statikus html-lapok gyűjteménye. Tartalma megnyitott állapotában, függően például a felhasználó által megadott helyszíntől is, dinamikusan generálódik. Minden tartalom egy technikai „adatbank összetevő" („kapcsolati összetevő") segítségével egymással összekapcsolt, ennek köszönhetően redundanciamentesen működnek együtt. A megjelenítési réteg generálja az adatokat a felhasználói felületre és fogadja a felhasználó által bevitt adatokat is. A logikai réteg felelős minden munkafolyamatért, míg az adattartalmi réteg tartalmazza az adatbankot, és ez felelős az adatok tárolásáért és betöltéséért.

Az adattartalmak feltöltését és karbantartását illetően munkamegosztás van a központi igazgatás és a helyi igazgatási szervek között. A központilag szabályozott kérdéseket (például az „élethelyzeteket" vagy az eljárási kérdéseket) leíró tartalmakat egy központi szerkesztőbizottság állítja össze és a tartomány Belügyminisztériuma teszi közzé. Ezek az egész weblapon egységesek. Ezzel szemben a portálon szereplő intézmények az őket érintő specifikus információk (például nyitvatartási idők, elérhetőségek) karbantartásáért saját maguk felelősek.[8]

A TARTOMÁNYI ADATFELDOLGOZÓ SZÖVETSÉG

Baden-Württemberg tartományban az elektronikus közigazgatási megoldások technikai hátterét a tartományi adatfeldolgozó szövetség *(Datenverarbeitungsverbund Baden-Württemberg)* nyújtja. Ennek két fő egysége van: a stuttgarti székhelyű Adatközpont és a helyi számítástechnikai központok. Utóbbiakból ma három található a tartományban: Baden-Franken számítástechnikai központja (amely a korábbi freiburgi, karlsruhei, heidelbergi és heilbronni központok összevonásával jött létre), Reutlingen-Ulm számítástechnikai központja (amely a korábbi reutlingeni és ulmi egységek összevonásával jött létre), valamint Stuttgart régió számítástechnikai központja.

Az egész rendszer jogilag szabályozott. Az Adatközpontot tartományi törvény hozta létre 1971-ben. A szervezetrendszer fő feladata az, hogy az egész tartományban egységes szoftvermegoldásokat biztosítson a helyi közösségeknek. Magát az IT-szolgáltatást, továbbá a szakmai tanácsadást és a helyi szolgáltatásokat a fent felsorolt számítástechnikai központok nyújtják.[9]

8. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 289.
9. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 42–43.

Ez a megoldás az egész szövetségi köztársaságban egyedülálló, és a német szakírók szerint országos szinten is sikeres és jövőbe mutató, a helyi közösségek együttműködésén alapuló példa lehet.[10] Ez a struktúra optimális feltételeket teremt az IT-szolgáltatások gazdaságos működtetéséhez, főleg mert a tartomány településeinek 95 százaléka tagja a szövetségnek. A szakértők szerint az együttműködéssel együtt járó hatások, az árérzékeny módon megvalósított fejlesztések, a kompetenciák összekapcsolása, a joggal konform alkalmazások, az átláthatóság és a több éves partneri kapcsolatok a legfontosabb összetevői annak, hogy ez a modell harminc éve ennyire sikeres. Az, hogy a szoftvereket egy kézből kapják, garantálja a használható interfészeket – és ez manapság rendkívül nagy előny.[11]

Az Adatközpont többféle technológián (például SAP, Microsoft stb.) alapuló terméket dolgozott ki, és például a *Kommunalmaster* családba tartozó termékeit nemcsak tartományi szervek keresik, hanem más tartományok közigazgatási szervei is használják.[12] Ebben a szervezeti struktúrában a számítástechnikai központok és az Adatközpont átfogó szervezeti és szoftvermegoldások mellett számítástechnikai infrastruktúrát és üzemeltetési szolgáltatásokat is kínálnak.

A szövetség komplett e-közigazgatási portfoliót nyújt az azt igénybe venni kívánó településeknek. Az alkalmazásoknak webböngésző programban megnyitható felhasználói felülete és XML-alapú interfésze van, amelyek könnyen integrálhatóak portálokba vagy az egyes települések honlapjaiba.[13] A szövetség kínál portálplatformot, elektronikus feldolgozó platformot, elektronikus postahivatalt, valamint egy olyan alkalmazást is, amelynek segítségével (elektronikus feldolgozó alkalmazással összekötve) az egyes helyi közigazgatási szervek könnyen eleget tudnak tenni az Európai Szolgáltatási Irányelvben előírtaknak. Ezen kívül a szövetség a portfólió részeként az egyes szakigazgatási eljárásokhoz kapcsolódó elektronikus ügyfélszolgálati rendszert, elektronikus adat- és adatváltozás-bejelentési rendszert (amelyet „éles" környezetben többek között a baden-württembergi rendőrség is használ és amely összeköttetésben áll Bajorország és Hessen tartomány rendőrségével is), valamint elektronikus titkosítási és azonosítási rendszert is nyújt. Mindezek mellett az Adatközpont IT-megoldásokat kínál a magánszektornak (többek között például SAP-alapon) és internetszolgáltatóként is funkcionál.[14]

A német megoldás – legalábbis a technikai háttér vonatkozásában – sok szempontból szöges ellentétben áll a hazaival, tekintettel arra, hogy a *https://magyarorszag.hu* portál felületét és háttér-technológiáját nem állami cég, hanem magánvállalkozás, a Kopint-Datorg Zrt. hozta létre. A magyar kormányzati portál kizárólagosan a központi közigazgatást szolgálja ki, és annak megoldásai nem vagy csak nagy nehézségek árán lennének átültethetők a helyi önkormányzatok weblapjaira.

10. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 43.
11. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 159.
12. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 47.
13. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 151.
14. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 151–161.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 88-89 2012.05.21. 16:10:40

Baden-Württembergben működnek szövetségi szintű és egész Németországban egységes projektek is. Ilyen a D-115 projekt, mely jelenleg „pilot" állapotban van, azaz éles környezetben fut, de szolgáltatásai még nem érhetők el egész Németország területén, valamint a De-Mail. Mindkét rendszer olyan megoldásokat kínál, amelyekhez hasonlók hazánkban is vannak. A D-115 projekt a magyar Kormányzati Ügyfélvonalhoz (1818), míg a De-Mail a magyar Ügyfélkapuhoz hasonlít, csakúgy, mint a *www.service-bw.de* portálon az azonosított regisztráció, csak más technikai alapokon, más megközelítés mentén és más szinten.

A D-115 PROJEKT • Az elektronikus közigazgatási megoldások terén elért elsöprő eredmények ellenére Németországban – de bátran állíthatjuk, hogy Európa más részein is – a telefon maradt az egyik leggyakrabban használt kommunikációs csatorna az ügyfél és az igazgatási szervek között.[15] Ez annak ellenére is így van, hogy a közigazgatási szervek közvetlen telefonszámait az ügyfelek jelentős része nem ismeri, és ezeket első körben meg kell keresniük.[16]

Az egész közigazgatásban egységes, rövid telefonszám ötlete Németországban 2006 decemberében fogalmazódott meg. Hazánkban ekkor már több mint egy éve működött a 189-es telefonszámon elérhető Kormányzati Ügyféltájékoztató Központ (mai nevén Kormányzati Ügyfélvonal, telefonszáma 1818). A két szolgáltatást ugyanakkor nem lehet teljes egészében összehasonlítani, legfeljebb párhuzamba állítani. Ugyanis míg a hazai ügyfélszolgálat kizárólag a központi közigazgatáshoz kapcsolódó kérdésekben hívható, addig a német gyakorlatilag a közigazgatás egészére, tehát a szövetségi, a tartományi és a helyi igazgatással kapcsolatban is fogad hívásokat. Ezek fényében a magyar és a német rövid telefonszámos ügyfélszolgálat párhuzamba állítható a *www.service-bw.de* és a *https://magyarorszag.hu* szolgáltatásaival.

A német szolgáltatás 2009. március 24-én indult el és megközelítőleg 10 millió polgár számára érhető el a 115-ös telefonszámon. A pilotprojektben eredetileg Észak-Rajna–Vesztfália egyes városai és területei (például Köln, Bonn, Düsseldorf, Dortmund), Berlin és Hamburg (ezek közigazgatásilag sajátos német képződmények, nem tartoznak egyetlen tartományhoz sem, hanem önálló „városállamok"), a Main-Taunus körzet Hessen tartományban és az alsó-szászországi Oldenburg vett részt. A közigazgatás oldaláról eredetileg 14 szövetségi közigazgatási intézményt csatoltak a szolgáltatásba. A pilot technikailag olyan sikeresnek bizonyult, hogy működésének két éve alatt számos település önként csatlakozott hozzá.[17]

A részvétel előfeltétele az, hogy a település önként vállalja a D-115-ben való részvételt. Aki ezeken a területeken a 115-ös rövid hívószámot tárcsázza, azt egy rövid köszöntőszöveget követően közvetlenül a megfelelő település D-115 szolgáltatási központjának megfelelő munkatársához kapcsolnak. A hívások 75 százalékára harminc másodperces határidőn belül válaszol egy munkatárs, és a hívások 55 százalékában a hívó már az első telefonáláskor választ kap a kérdésére. Ha a kérdésre nem adható azonnal válasz, a D-115 szolgáltatási központ 24 órán belül újra jelentkezik a hívónál a szolgáltatási időn belül – a hívó választása szerint e-mailben, faxon vagy visszahívás formájában. A D-115 szolgáltatási ideje hétfőtől péntekig a 8 és 18 óra közötti időintervallumra terjed ki (kivételt képeznek természetesen a hétköznapra eső munkaszüneti napok). A D-115-nek, szemben a magyar megoldással, nincs országos központja, hanem a szövetségi, a tartományi és a helyi telefonos szolgáltatási központokat kapcsolták össze.

A német projekt egy olyan szolgáltatási portfólióval indult, amely a helyi közösségeknél, a tartományi igazgatási szerveknél és a szövetségi intézményeknél leggyakrabban előkerülő kérdésekre igyekezett válaszolni. Az így összeállított „TOP 100-as" listában szereplő kérdésekre meglévő kész, „borítékolt" válaszok előre elkészítése az önként vállalt részvételen túlmenően szintén előfeltétele a csatlakozásnak.

A 115-ös rövid hívószám tehát összeköti az ügyfeleket és a közigazgatást és egyfajta szűrőszerepet is betölt. Amennyiben a hívó kérdését maga a D-115 szolgáltatási központ is meg tudja válaszolni, nincs szükség arra, hogy a hívót a megfelelő szervhez továbbítsák, ezáltal a hívó gyorsabban választ kaphat kérdéseire, ugyanakkor a szervet is tehermentesíteni lehet.[18]

Különlegesen bravúros az a technikai megoldás, amelynek eredményeképpen a hívót mindig a hozzá földrajzilag legközelebb eső, illetékes D-115 szolgáltatási központhoz kapcsolják, függetlenül attól, hogy mobiltelefonról, vezetékes telefonról vagy internetes telefonszolgáltatás (például Skype) segítségével történik a híváskezdeményezés, különös tekintettel arra, hogy ezen eszközök körzetei általában nem igazodnak a közigazgatás területi beosztásához.

A DE-MAIL • A De-Mail először a D-115-höz hasonlóan kísérleti projekt volt, azonban az előzőnél jóval kisebb volumenű, mivel kizárólag egyetlen városban, a Baden-Württemberg tartománybeli, alig 60.000 lakosú Friedrichshafenben tesztelték.[19] A tesztidőszak 2009. október 9. és 2010. március 31. között zajlott. 2010 márciusában a német szövetségi parlament kétharmados törvényben rögzítette a De-Mail szabályait.20 A jogszabály 2011. május 3-án lépett hatályba, akkortól a szolgáltatás minden német számára elérhető.

A De-Mail alapját az a felismerés képezi, hogy a hagyományos elektronikus levelek nem biztosítják az üzenetek és a csatolt dokumentumok biztonságos és változtatás nélküli eljuttatását a címzettekhez. A De-Mail egy olyan kommunikációs megoldás, amellyel az üzenetek biztonságosan és igazolhatóan jutnak el a feladótól a címzettig, úgy, hogy mindkettő egyértelműen azonosított. Ráadásul a felhasználók térítés elle-

15. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 394. Ugyanitt egy 2009 decemberében végzett statisztikai felmérést is olvashatunk, amely szerint a megkérdezettek 47%-a részesítette előnyben a személyes ügyintézést, 43%-a a telefonon történőt, míg az e-mailen alapuló ügyintézést csak 9%, az internetest pedig alig 4%.

16. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 394.

17. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 394.

18. Klumpp (szerk.) (1. lj.) 395–396.

19. *http://www.telekom.com* [/dtag/cms/content/dt/en/767802].

20. De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666); *http://www.gesetze-iminternet.de* [de-mail-g/BJNR066610011.html].

Pro_publico_bono_2011-4.indd 90-91 2012.05.21. 16:10:40

nében olyan szolgáltatást is igénybe vehetnek, amellyel a levél feladásáról és annak körülményeiről hivatalos visszaigazolást kapnak a szolgáltatótól, csakúgy, mint a levél megérkezéséről és megnyitásáról.[21]

Ez a rendszer sokban hasonlít a hazai Ügyfélkapus megoldáshoz, amelynek segítségével az ügyfelek joghatás kiváltására képes dokumentumokat nyújthatnak be közigazgatási szervekhez. Ugyanakkor nálunk állami szerv, az Állami Elektronikus Kézbesítési Szolgáltató (ÁEKSZ) nyújtja a hivatalos igazolásokat (visszaigazolás és elektronikus tértivevény) és végzi a dokumentumok továbbítását.

A De-Mail tulajdonképpen a magyar Ügyfélkapuval azonos technikai szintű és célú megoldás, három jelentős különbséggel. 1. A De-Mail az e-mail technológiáján és módszerén alapszik, szemben az Ügyfélkapu és a *www.service-bw.de* portálon megvalósítható azonosított regisztrációval. 2. A De-Mail nemcsak ügyfél – közigazgatás és közigazgatás – közigazgatás viszonylatban használható, hanem magánszemélyek között is, ezzel *ad absurdum* kiváltva az elektronikus aláírást. 3. A De-Mail nem kizárólagosan állami fejlesztés. A projekt ötlete a német szövetségi Belügyminisztériumtól származik, amely egyben annak vezetője és felelőse is lett, ugyanakkor kifejlesztésében közreműködtek magáncégek is, illetve magát a szolgáltatást kizárólag magáncégek nyújtják. Természetesen ezek a cégek csak szigorú ellenőrzés után kerülhetnek be a szolgáltatást nyújtók körébe.[22]

A De-Mail használatához (csakúgy, mint nálunk az Ügyfélkapuhoz) nincsen szükség semmiféle különleges hardverre vagy szoftverre, csupán egy internetelléréssel ellátott számítógépre. A De-Mail annyiban különbözik a hagyományos e-mail postafiókoktól (es ettől lesz azonosított a felhasználó), hogy használatához személyesen kell szerződést kötni egy szolgáltatóval. A dolog hasonlóan működik, mint nálunk az Ügyfélkapu regisztrációja. Először egy ideiglenes postafiókot lehet nyitni, amely korlátozott ügyintézésre alkalmas és korlátozott ideig működik. Az online ajánlatot az ügyfélnek ki kell nyomtatnia. Ennek és személyi igazolványának, valamint szervezet esetén a képviseleti jogosultságot igazoló dokumentumnak a birtokában a kiválasztott szolgáltató ügyfélszolgálatán kell magát személyesen azonosítania, hasonlóképpen, mintha online banki folyószámlát nyitna. A De-Mail szolgáltatást több szolgáltató is nyújtja, például a Deutsche Telekom, a United Internet, a Mentana-Claimsoft és a Deutsche Post. A sikeres azonosítást követően a postafiókot bejegyzik és lehetővé teszik, hogy abban az ügyfél korlátozás nélkül minden funkciót használhasson. Ezt követően a regisztrált felhasználó De-Mail postafiókja a világon bárhonnan, bármilyen internetkapcsolattal rendelkező számítógépről elérhető.[23]

Különbség az Ügyfélkapuhoz képest, hogy De-Mail postafiókja jogi személyeknek is lehet. Természetesen ebben az esetben az eljáró személynek az eljárásra való felhatalmazottságát (képviseleti jogosultságát) is igazolnia kell. Különbség az is, hogy nem létezik külön, a magyar Hivatali Kapuban találhatónak megfelelő (közigazgatási) szervezeti postafiók, hanem a közigazgatási szervezeteknek is ugyanolyan De-Mail postafiókjuk van, mint a természetes és a jogi személyeknek.

A sikeresen aktivált De-Mailbe történő bejelentkezés megvalósítható normál és magas biztonsági szinten is. Hazánkban az Ügyfélkapuba történő bejelentkezésre nézve a szabályok alacsony, magas és közepes biztonsági szintet különböztetnek meg. A normál bejelentkezés egyszerűen egy felhasználónév és egy jelszó megadását jelenti (tudásalapú azonosítás). Ez az Ügyfélkapunál az alacsony biztonsági szintű azonosításnak, a *www.service-bw.de* esetében az egyszerű regisztrációnak felel meg. A magas biztonsági szintű bejelentkezés a tudásalapú azonosítást a birtoklásalapúval párosítja. Ez nem egyezik a magyar megoldással, amely egyrészt elismeri a tulajdonságalapú azonosítást is, másrészt a német verzióból teljes egészében hiányzik az elektronikus aláírás – mint birtoklásalapú azonosítási mód – felhasználásának lehetősége. A De-Mail magas biztonsági szintű bejelentkezése a normál bejelentkezésen túl vagy egy egyszer használatos (például SMS-ben elküldött) jelszó megadását (ezt a magyar verzió „közepes" biztonsági szintű megoldásként ismeri) vagy például egyes, azonosítási funkcióval is rendelkező chipkártyák használatát követeli meg.

Ami az elektronikus aláírást illeti, úgy tűnik, az Németországban sem tudott igazán elterjedni és nem tudja az elektronikus kommunikációban eredetileg neki szánt meghatározó szerepet betölteni – miként az a hazai szabályozás 2009. október 1-jén hatályba lépett (meglehetősen jelentős) változásai alapján Magyarországon is látható. Georg Schäfer szerint ezért a *www.service-bw.de* honlapon történő azonosított regisztrációhoz képest a jövőben jobban kedvelt megoldásként valószínűsíthető a De-Mail használata, főleg hogy az az egész országban (és nem csak egy tartományban) biztosít lehetőséget az ügyintézésre.[24] Németországban az elektronikus aláírás a gyakorlatban elfogadott, de mivel nincs olyan szövetségi törvény, amely kimondaná, hogy az a hagyományos, papíralapú aláírással egyenrangú, ezért használatát Németországban minden további nélkül ki lehet zárni. Ezen túlmenően – mint azt Schäfer is kiemelte – az „új típusú" (chippel felszerelt, a közigazgatási ügyintézésben használható elektronikus aláírással is ellátott) személyi igazolvány a német állampolgárok körében nem túl népszerű. Ennek következtében az elkövetkező kb. tíz évben nem valószínű, hogy el fog tudni terjedni Németországban az új típusú személyi igazolvány (amelynek birtokában külön megvásárolt elektronikus aláírás nélkül is létrehozható – lenne – akár a *www.service-bw.de*-hez kötődő azonosított regisztráció is).

ÖSSZEFOGLALÁS

Végső összehasonlításként azt mondhatjuk, hogy az elektronikus közigazgatási (illetve közelebbről: elektronikus kormányzati) megoldások az összképet tekintve hasonlítanak a két államban (illetve német oldalról részben a tartományban, részben az államban), mégis van számos apró, de annál jelentősebb különbség.

21. *http://www.fn.De-Mail.de* [/DeMail/DE/Home/home_node.html]; *http://www.telekom.com* [/dtag/cms/content/dt/de/767638].
22. *http://de.wikipedia.org* [/wiki/De-Mail].
23. *http://www.telekom.com* [/dtag/cms/content/dt/de/767638].

24. Georg Schäfer, Baden-Württemberg tartomány Belügyminisztériuma miniszteri tanácsosának előadása az Erasmus Intenzív Program keretében a Ludwigsburgi Közigazgatási és Gazdasági Főiskolán, 2011. február 14-én.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 92-93 2012.05.21. 16:10:40

Németországban (konkrétabban Baden-Württembergben) ugyanis a közigazgatás gyakorlatilag teljes egésze (tehát a helyi igazgatás is) lefedett és elérhető a központi portálról. Magyarországon a központi portál elsősorban a kormányzati szektorhoz nyújt hozzáférést, a helyi igazgatás weblapjait (többnyire) egyénileg kell az interneten felkutatni.

Mindkét államban van tehát – mint láttuk – valamilyen központi portál (amelyek határozottan „portál" jellegűek), bár a szolgáltatásaik nagyban eltérnek. A portálok használhatók azonosítással és anélkül is, de konkrét ügyintézéshez regisztrációra – és valamilyen azonosításra – van szükség; ennek technikai részletei igen sokfélék.

Magyarország látszik az azonosítási lehetőségek terén megengedőbbnek, hiszen a technika jelenlegi állása szerint elérhető gyakorlatilag összes azonosítási mód elfogadott, még a ma még alig ismert/használt biometrikus azonosítás is. A német megoldásban a biometrikus azonosítás csakúgy ismeretlen, mint azelektronikus aláíráshoz kötődő (legalábbis szövetségi szinten, a De-Mail vonatkozásában). Ugyanakkor ha a praktikum oldaláról vizsgáljuk, érthető a német hozzáállás, hiszen a még vagy már nem elterjedt (esetleg a gyakorlatban be nem vált) megoldásokat mellőzik, és olyan opciókra koncentrálnak, amelyek a gyakorlatban már széles körben elterjedtek.

Az ENSZ felmérése alapján Magyarország 63,15%-os e-jelenléttel a 27., míg Németország 73%-os e-jelenléttel a 15. helyen végzett a világon 2010-ben. Európára vetítve Németország a 8., hazánk a 18. lett. Teljes, tehát 100%-os e-jelenléttel a világ egyetlen állama sem rendelkezik, és még az első hat helyezett mutatója is csak 80– 87%-os (az első egyébként Dél-Korea csaknem 88%-kal, a második az USA 85,1%-kal).[25]

Sajnálatos módon azonban – bár ezt a vonatkozást az ENSZ felmérése valószínűleg nem vette figyelembe, mert akkor a jelenleginél minden bizonnyal rosszabb értéket kapott volna hazánk – a magyar portál egyvalamiben egészen biztosan sereghajtó. Ez pedig az idegen nyelvű felületek totális hiánya. Hiszen míg a német portálon vannak ilyen részek (több idegen nyelven is), legalább azok a tartalmak, amelyek az országba látogatók számára érdekesek és/vagy fontosak lehetnek, addig a magyar portálon egyáltalán nincs idegen nyelvű tartalom.

Teljesen más kérdés (ha úgy tetszik, mellékes), hogy létezik az angol nyelvű *www.hungary.com* weboldal, amely azonban 1. csak turisztikai információkkal szolgál, de közigazgatási kérdésekről, szabályozásokról, eljárásokról, tudnivalókról nem ad tájékoztatást; 2. a *https://magyarorszag.hu*-ról csak kifejezetten célirányos (az angol nyelvű weblap pontos címére való) rákereséssel, egyetlen (egyébként is magyar szövegkörnyezetben lévő) linkkel, a honlap egyik cikkéből (sajtómegjelenésből) érhető el, így pusztán a véletlen műve, ha azt innen mégis sikerül valakinek megtalálnia. Amikor pedig valaki (mindenekelőtt egy külföldi) a böngészőbe a *www.hungary.hu* webcímet írja be, a *https://magyarorszag.hu* töltődik be – természetesen magyarul… ami e tanulmány szerzőjének személyes tapasztalatai szerint nagy megdöbbenést kelt a külföldi szakértőkben. Ez olyan nagy hiányosság, amellyel a jövőben mindenképpen foglalkoznia kell(ene) a magyar portált üzemeltető szervezetnek.

25. *http://www2.unpan.org* [/egovkb/datacenter/CountryView.aspx].

Egedy Gergely

IGAZSÁGOSSÁG KONTRA ÁLLAM?[1*]

Anthony de Jasay államelmélete

Az emberek általában úgy gondolják, hogy ha már van államuk, akkor biztosan szükségük is van rá, holott semmilyen érdek sem igazolja az államot észokok alapján – állítja Anthony de Jasay. Vajon igaz-e ez a vélekedés?

Azok szemében bizonyára igen, akik elfogadták a XX. század utolsó harmadára kibontakozó neoliberális-neokonzervatív gondolkodás értékrendjét, melynek talán legfontosabb támadási célpontja épp az állam volt. Mint ismeretes, gyakorlatilag valamennyi neoliberális szerző egyetértett abban, hogy az állam szerepkörét drasztikusan szűkíteni kell, abból az előfeltevésből kiindulva, hogy az individuum szabadságát kizárólag egy erősen korlátozott állammal lehet összeegyeztetni. E felfogás természetesen gyökeres szakítást jelentett azzal a gondolattal, amely a XX. század közepére az egész nyugati világban elfogadottá vált, s amely azt tartotta, hogy az államot felelősség terheli polgárai sorsáért és jólétéért. E megközelítés vezetett el az ún. jóléti államok létrejöttéig, amit a teljes állampolgárság kiteljesedéseként értékeltek, összhangban Thomas H. Marshall nevezetes tézisével, mely szerint az állampolgárság tartalmának fokozatosan ki kell bővülnie, vagyis a polgári-politikai jogokhoz szociális jogoknak is társulniuk kell.[2]

Az államnak ezt a felfogását, amelyben a neves brit politológus, Andrew Gamble a „szociáldemokrata állameszme" megvalósulását látta, bár az valójában a „szociális konzervativizmus" tradíciójával is összeegyeztethető volt bizonyos mértékig, az 1970-es évek közepén drámai kihívás érte.[3] A háttér legfontosabb tényezői közül érdemes kiemelnünk a Bretton Woodsban kialakított nemzetközi pénzügyi rendszer összeomlását, az olajválság kirobbanását, az infláció ezzel összefüggő felgyorsulását és a szakszervezetek harcias fellépését, s mindennek a hatására a gazdasági

1. * Ez az írás a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért" alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzás* elnevezésű kutatócsoportban készült tanulmány átdolgozott változata.

2. Thomas H. Marshall: *Citizenship and Social Class* (Cambridge: Cambridge University Press 1950).

3. Andrew Gamble: *The Free Economy and the Strong State. The Politics of Thatcherism* (London: Macmillan 1988) 1–20.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 94-95 2012.05.21. 16:10:40

Az igazságosság allegóriája

növekedés megtorpanását. A kialakuló Új Jobboldal *(New Right)* e helyzetben össztűz alá vette a „beavatkozó állam" addig közmegegyezésesnek számító koncepcióját. A jogosultságok fokozatos kiterjesztésére épülő állampolgárság-felfogást egyre többen hozták összefüggésbe az állam kudarcaival, és széles körben teret nyert az a meggyőződés, hogy a jóléti állam aláássa a piac működőképességét.[4]

A neokonzervatív fogantatású államellenességnek kiterjedt szakirodalma van. Ebben az írásban arra teszek kísérletet, hogy a Magyarországon született, de 1948-ban Nyugatra távozott Jászay Antal – külföldön felvett nevén Anthony de Jasay – hazánkban kevéssé ismert államelméletét rekonstruálja *Az állam (The State)* című, több ízben és több nyelven kiadott munkája alapján.[5] Jasay nemzetközi tekintélyét megalapozó főműve, *Az állam* 1985-ben jelent meg angolul, de jegyezzük meg azt is, hogy később a politikai filozófia tárgykörében további munkákat is készített. Közülük a fontosabbak: *Choice, Contract, Consent: A Restatement of Liberalism* (1991), *Against Politics: On Government, Anarchy and Order* (1997), valamint a szakirodalomban igen jelentősnek tekintett *Justice and its Surroundings* című kötete, amelyet 2002-ben jelentetett meg. 2010-ben publikálta *Political Philosophy, Clearly* című könyvét. Az alábbiakban *Az állam*nak az Osiris Kiadónál 2002-ben megjelent magyar fordítását használtam, esetenként az angol eredetire is támaszkodva.[6]

4. Egedy Gergely: „A neokonzervatív állam Thatchertől Cameronig" *Politikatudományi Szemle* 2010/3, kül. 26–33.

5. Jasay – a továbbiakban nevezzük így, hiszen ezt a nevet választotta emigrálása után – 1925-ben született Abán, felsőfokú mezőgazdasági tanulmányokat folytatott, majd a „koalíciós években" szabadúszó újságíróként dolgozott 1948-ig. Kétéves ausztriai tartózkodás után 1950-ben Ausztráliába emigrált, ahol Nyugat-Ausztrália egyetemén közgazdaságtant tanult. 1955-től 1962-ig Oxfordban folytatta tanulmányait és kutatásait, majd 1962-ben Franciaországba költözött át; itt bankárként és üzletemberként működött. 1979-ben Normandiába költözött, azóta ott él. Életművéről, munkásságáról sok hasznos információt tartalmaz saját honlapja: *www.dejasay.org*.

6. Anthony de Jasay: *Az állam* [ford. Orosz István] (Budapest: Osiris 2002) Az általam használt és idézett eredeti változat: Anthony de Jasay: *The State* (Oxford: Blackwell 1985).

Mit tennél, ha te volnál az állam? E kérdéssel indítja gondolatmenetét Jasay, s ez egyúttal a mű nézőpontját is tükrözi: az állam jelenségét nem a többnyire szokásos módon, vagyis az állampolgárok szemszögéből kiindulva vizsgálja, hanem az államéból. Különösnek tartja, hogy a politikaelmélet ezt a kérdést Machiavelli óta nem teszi fel. *Az állam* című nevezetes munkájában ő oly módon próbálja megmagyarázni az állam viselkedését, hogy abból a kérdésből indul ki, „milyen lépések lennének várhatók az államtól egymás követő történelmi helyzetekben, ha racionálisan követné a maga elé minden ésszerű számítás szerint kitűzhető célokat".[7]

Elvi jelleggel szögezi le Jasay: a politikai hatalmat éppolyan logika alapján alkalmazzák, mint amilyen logika más választások kapcsán érvényesül: a politikában is racionálisan kalkulálnak, hogy miként lehet elérni a célok maximalizálását. A racionális választás paradigmájában az üzleti vállalkozások a profit maximalizálására törekednek, az állam pedig a rendelkezésére álló hatalom maximalizálására. Tegyük hozzá: *Az állam* első megjelenése óta sok bírálatot kapott Jasay azért, amiért az államnak racionális értelmet és maximalizálandó célokat tulajdonított, ő azonban kardinális jelentőségűnek tekintette, hogy így vizsgálja az államot. Úgy, „mintha értelemmel rendelkező személy lenne".[8] A hipotézise úgy foglalható össze, hogy az állam – „szolgaként" – folyamatosan arra törekszik, hogy kiterjessze (a magánszféra rovására) a kollektív szférát, azzal a végső céllal, hogy „totalitárius úr" legyen belőle. E kiindulópontja összhangban áll a XX. század hetvenes éveire megerősödött neoliberális-neokonzervatív szemlélettel, és jól tükrözi azt a meggyőződést, amelyet az amerikai Albert Jay Nock már a harmincas években is képviselt *Ellenségünk, az állam* című neveze-

Az igazságtalanság allegóriája
[A megvesztegetett bíró]

7. Jasay (5. lj.) 13.

8. Jasay (5. lj.) 9. E ponton jegyezzük meg, hogy a neves kortárs konzervatív filozófus, a neoliberális államfelfogást egyébként nem osztó Roger Scruton is így ír az államról: „Személyisége nem csak személyeknek lehet […] Az államnak egyéni cselekvés és felelősségvállalás forrásának kell lennie, nem pedig a személytelen adminisztráció eszközének." Roger Scruton: „Mi a konzervativizmus" = R. S.: *Mi a konzervativizmus?* [ford. Jónás Csaba] (Budapest: Osiris 1995) 23.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 96-97 2012.05.21. 16:10:40

tes művében .[9] Jasay azt az elméleti ívet próbálja felvázolni, amelynek egyik végén az állam céljai nem versengenek polgárainak a céljaival, a másikon pedig már az állam rendelkezik a polgárok szinte minden tulajdona és szabadsága fölött.

Mi volt az erőszak, az engedelmesség és a preferencia szerepe az állam születésében? Államok általában valakinek a vereségével keletkeznek – véli Jasay, s rámutat: a két klasszikus megközelítés, vagyis hogy *„az állam eredete a hódítás"* és *„az állam eredete a társadalmi szerződés"*, nem tekinthető két rivális magyarázatnak.[10] Miért? Az egyik az állam tényleges, valóságos időben lezajló keletkezésére utal, a másik viszont „logikai dedukció". Ebből fakadóan mind a kettő egyidejűleg érvényes lehet. Ahogy a Jasay által hivatkozott kutató, Robert Carneiro kifejti, a természeti állapotban élő emberek felmér(het)ik, hogy jobban járnak-e az állammal vagy sem, s ha igenlő a válaszuk, az állam létrehozatalát erőszakos eszközökkel fel is gyorsíthatják – s ezt többnyire meg is teszik. Az állam hasznosságában való egyetértés tehát nem feltétlenül zárja ki az erőszakot. Jasay azonban figyelmeztet: elhamarkodott lenne viszont ebből azt a következtetést levonni, hogy az emberek az államot létrehozó erőszakot *az esemény után* is helyeslik.

Két vetélkedő elmélet is van, amelyik azt állítja, hogy ha nem volna állam, akkor ki kellene találni. Az egyik szerint az embereknek azért van szükségük az államra, mert csak az állam tudja betölteni a konfliktusok kezelésének a funkcióját. A másik teória azt az álláspontot foglalja el, hogy a tulajdonos osztály igényli az államot az osztályuralom eszközeként. Ezen érvelés szerint az állam politikai hatalmának a forrása az a gazdasági hatalom, amely a tulajdonból fakad. Jasay egyértelműen foglal állást: szerinte mindkét elmélet „öncsaláson alapul".[11] E gondolat viszont rögtön el is vezet ahhoz a kérdéshez, hogy vajon az emberek miként viszonyulnak az államhoz, tényleg preferálják-e azt a természeti állapottal szemben, s ha igen, miért. Nem téved-e a politikatudomány, amikor alapigazságnak tekinti, hogy az emberek előnyben részesítették az államot?

A libertárius hagyománnyal rokonszenvező Jasay egyértelművé teszi, hogy ő nem hisz e feltevésben, vagyis téved a politikatudomány. Mégpedig azért, mert figyelmen kívül hagyja, hogy a társadalom berendezkedésére vonatkozó preferenciák zömét e berendezkedés maga állítja elő. Ennek a következtében pedig „a politikai intézmények vagy függőséget okoznak, mint egyes gyógyszerek, vagy pedig allergiát, mint mások, vagy mindkettőt, mert elképzelhető, hogy az egyik ember számára az egyiket jelentik, míg a másik számára a másikat."[12] Ebből pedig ő arra következtet, hogy meg kell kérdőjelezni azon elméleteket, amelyek szerint az „emberek általában", vagy szűkebben, az uralkodó osztályok olyan berendezkedést hoznak létre, amelyek megfelelnek az érdekeiknek. Sokkal megalapozottabbnak tekinti azt a – Max Webernek tulajdonított – elméletet, amely szerint „a létrejött történelmi eredmény jórészt akaratlan".

És hogyan határozhatjuk meg a *kapitalista* államot? A válasz a tulajdon eredetének a kérdéséből indul ki, emlékeztetve arra, hogy a klasszikus magyarázat szerint a tulajdon „azé, aki találta".[13] Jasay amellett érvel, hogy ennek az elvnek és a kapitalista államnak a viszonya „kétirányú". Egyrészt mindenképpen kapitalistának kell lennie annak az államnak, „amelyik elfogadja és fenntartja a tulajdonlásnak ezt a velejéig pozitív, nem normatív elvét", másrészt pedig ez a szigorú tulajdonkoncepció szükséges ahhoz, hogy az állam kapitalista állam legyen.[14] A kapitalizmusnak azonban van egy másik szükséges feltétele is, ez pedig nem más, mint a szerződés szabadsága. Ideáltipikus esetben a kapitalista államnak engednie kell, hogy a szerződéskötés szabadsága erősebb legyen, mint a státus és az erkölcsösség eszméje – állítja Jasay, csak azt a feltételt fűzve hozzá, hogy a szerződéskötés szabadsága ne sértse harmadik fél jogait. E gondolatmeneten át jut el a következő kijelentésig: „A kapitalista állam általam adott meghatározása azt követeli az államtól, hogy egyfajta sajátos lefegyverzést válasszon, egy sajátos önmegtartóztatást, már ami állampolgárai tulajdonát és szerződéskötési szabadságát illeti."[15] Ha egy államnak olyan céljai vannak, amelyek megvalósítása erős kormányzatot igényel, akkor önszántából nem lesz önmegtartóztató. Önmegtartóztató akkor lesz, ha a céljai nem igényelnek kiterjedt kormányzati apparátust – így jut el ahhoz a következtetéshez, hogy a kapitalista állam céljai „a kormányzáson kívül fekszenek".[16]

Akkor viszont mi az értelme annak, hogy „az állam állam"? Ha a céljait olyan dolgokban találjuk meg, amelyek „metakormányzati" jellegűek… Akkor miért nem hagy fel a kormányzással? Van válasza erre Jasaynak: a kapitalista állam „a többieket akarja távol tartani, őket akarja megakadályozni abban, hogy megragadják az állam fogantyúit, és mindent tönkretegyenek, a pillangókat és a békés nyugalmat". Az ál-

9. Albert Jay Nock: *Our Enemy, the State* (New York: Free Life Editions 1973). Nock hasonlóan államellenes felfogásához lásd Egedy Gergely: „Ellenségünk az állam? A. J. Nock államfelfogása" *Állam- és Jogtudomány* 2010/4, 449–459.

10. Jasay (5. lj.) 31. E sorok szerzője érdekesnek találja, hogy az államnak a hódításból való levezetése kapcsán Jasay nem utal e felfogás „klasszikus" teoretikusára, a Nockra is ható Franz Oppenheimerre. Vö.: Egedy Gergely: „Oppenheimer az államról" = Rácz Lajos (szerk.): *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2011) 10–23.

11. Jasay (5. lj.) 55.

12. Jasay (5. lj.) 37 (Az angol eredetiben: *„My contention here is that preferences for political arrangements of society are to a large extent produced by these very arrangements, so that political institutions are either addictive like some drugs, or* allergy-inducing *like some others, or both, for they may be one thing for some people and the other for others."*)

13. Jasay (5. lj.) 38 *(„finders are keepers").*

14. A tulajdon szerepéhez részletesebben lásd Anthony de Jasay: „Who Gave Us Order? On Exclusion, Enforcement and its Wherewithal" = A. de J.: *Justice and its Surroundings* (Indianapolis: Liberty Fund 2002) 15–18.

15. Jasay (5. lj.) 50 *(„My definition of the capitalist state, however, requires it to opt for a sort of unilateral disarmament, for a self-denying ordinance concerning the property of its subjects and their freedom to negotiate contracts with each other.")*

16. Jasay (5. lj.) 50 *(„the ends of the capitalist state, whatever they are… lie* outside government*").* Az állam funkcióinak a kérdése régóta vitatatott kérdése az államelméletnek. A téma lényegre törő összefoglalásához lásd Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai* (Budapest: BCE Közigazgatástudományi Kar 2010) 181–183.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 98-99 2012.05.21. 16:10:40

lam minimalizálásának az értelme tehát abban ragadható meg, hogy így biztosítható, hogy minél kevesebb „fogantyú" jusson a fanatikusok kezébe, ha a sors vagy választók kifürkészhetetlen akaratából ők lesznek az állam urai.[17] Furcsának tűnhet ugyan, de nem feltétlenül irracionális tehát, ha az állam minimalizálni akarja önmagát – vonja le a következtetést Jasay.[18]

A „KERÜLŐ ÚT" LEVÁGÁSA HAMIS TUDATTAL

Az állam lényegéből fakad, hogy a legönzetlenebb állam sem képes más célokat követni, mint a sajátjait. Mivel azonban az állam nem járhat el eredményesen úgy, hogy tevékenysége folyamatosan ütközik polgárainak az elvárásaival és kívánságaival, az állam arra törekszik, hogy átalakítsa – ténylegesen manipulálja - polgárainak céljait, azokat a saját céljaihoz idomítva. Megalapozatlan tehát az a széles körben elfogadott feltevés, állítja Jasay, mely szerint egy demokráciában nem az állam végzi el a „végső mérlegelést", mert az egyes célok eleve adottak.[19] Valamennyi teória, amely a „jóindulatú állam" koncepciójára épít, abból a hallgatólagos előfeltevésből indul ki, hogy „az állam saját boldogságát valami okból és valamiképpen állampolgárai boldogságán keresztül éri el". Jasay azonban ennek az állításnak az elfogadására nem talál semmiféle meggyőző indokot. Az állam racionális cselekvése a saját hatalmát a saját céljaival „természetes módon rövidre zárva" kapcsolja össze, anélkül, hogy fáradságos módon megpróbálná figyelembe venni az állampolgárok saját elképzeléseit. „Kerülő úton" a világ legjobb akaratú állama sem működtetheti hatalmát.

Hogyan vágja le az állam ezt a kerülő utat? A hamis tudat kialakításával. Bőven elég ugyanis, ha a polgárok azt gondolják, hogy a saját céljaik ugyanazok, mint amelyeket az állam is maga elé tűzött. Pontosan ezt szolgálja a „szocializáció" folyamata. E tekintetben kiemelkedően jelentős az államnak a közoktatásban játszott szerepe: segíti a társadalom homogenizálását.[20] Végül is arról van szó, amire fentebb már történt utalás: az emberek politikai preferenciái igazodnak ahhoz a politikai berendezkedéshez, amelyben élnek. „Ahelyett, hogy az emberek választanák meg a politikai rendszert, bizonyos mértékig a politikai rendszer választja meg őket" – jegyzi meg szellemesen Jasay.[21]

Ehhez még csak arra sincs szükség, hogy a polgárok úgy megszeressék a Nagy Testvért, mint Orwell Winston Smith-je. Ha sok polgár, esetleg egy egész osztály az állam által kívánt hamis tudatot teszi a magáévá, s ennek következtében az igényelt

17. Jasay (5. lj.) 51.

18. A minimális állam racionalitásának kérdéséhez lásd Norman Barry: „The Rationale of the Minimal State" = Andrew Gamble – Tony Wringt (szerk.): *Restating the State?* (Oxford: Blackwell 2004) 11–23.

19. Jasay (5. lj.) 90 *(„There is a quite unwarranted belief that in democracy, the state does not choose the weights, because they are given…").*

20. A politikai szocializáció szerepéhez részletesebben lásd Szabó Ildikó: *Nemzet és szocializáció* (Budapest: L'Harmattan 2009) 21–30.

21. Jasay (5. lj.) 96.

javakat az állam révén biztosított javakkal azonosítja, akkor máris megszületik a konszenzus az állam és a civil társadalom között. Méghozzá anélkül, hogy a polgárok megkérdőjeleznék, vajon jó vásárt csináltak-e… S így nem ébrednek rá arra, hogy az állam biztosította javak fejében az alávetett helyzetet is el kell fogadniuk. Így lesz az államból saját polgárainak a „feltételezhető ellensége".[22]

Pusztán a hamis tudat elterjesztésére azonban mégsem hagyatkozhat nyugodtan az állam – figyelmeztet Jasay. Ez ugyanis „nem olyasvalami, amit az állam egyoldalúan, kizárólag a saját akaratából garantáltan elérhet". Ráadásul ha a vele szemben álló erők nem teljesen dilettánsok ideológiai tekintetben, akkor képesek igen hatékonyan (meg)akadályozni a hamis tudat terjedését. Az állampolgárt rá tudják ébreszteni arra, hogy az államnak valójában nincs semmije, ami nem volna már valamelyik alattvalójáé – más szavakkal fogalmazva: az állam csak úgy tudja kifizetni Pált, ha kirabolja Pétert. Ez a józan felismerés alá tudja ásni az állampolgár hamis tudatát.

A JÓLÉTI ÁLLAM ZSÁKUTCÁJA

Mint ismeretes, a modern jóléti államok elválaszthatatlanok az állami szerepvállalás jelentős arányú kibővülésétől. Jasay a modern jóléti állam alapjait egészen az 1834-es angliai szegénytörvényig vezeti vissza. Nem azért, mert az olyan sokat segített volna a szegényeken, hanem azért, mert ez a törvény indította el az állam expanziójának folyamatát: a helyi hatóságoktól elvette és közvetlenül az állam szakembereire ruházta a szociális munka feladatkörét.[23] Tény, hogy 1850-től 1890-ig 1000 százalékkal nőtt a brit állam alkalmazottainak a száma. Ez a tendencia a XX. században is folytatódott. Az állam hiányától és közömbösségétől az állam uralkodóvá válásáig vezető átmenet folyamata hatással volt a szerződéskötés szabadságára és a tőke autonómiájára. A változásoknak Jasay szerint a tőkések lettek a vesztesei, védekezésük mégis „jellegzetesen erőtlen" volt. A csaknem minimális György-korabeli angol állam egy viktoriánus „pártfogói demokráciává" alakult át, amely ellensége lett a tőkének és autonóm bürokráciával látta el magát – állítja. E sorok szerzője szerint ez igencsak vitatható kijelentés a történeti tények fényében, miként az is, hogy a „legnagyobb angol gondolkodók" az „ellenséges állam" ideológiája számára készítették elő a terepet.[24] E folyamatról mérleget készítve Jasay mégis azt állítja, hogy az angol állam a magánérdekek feletti túlsúlyát a társadalmi reformok révén biztosította, „miután antikapitalista fordulatát csaknem egy évszázad alatt végrehajtotta".

A kiemelt példa tehát Anglia, de *Az állam* szerzője szerint ugyanezek a változások több-kevesebb hasonlósággal másutt is lezajlottak. A bürokrácia autonóm fejlődését

22. Jasay (5. lj.) 96 *(„the state is, inevitably, a presumptive adversary of its subjects").*

23. Jasay (5. lj.) 111–113.

24. Jasay (5. lj.) 115. Hosszas érvelés helyett e sorok szerzője szerint elég csak a XIX. század legbefolyásosabb angol szociológusának, a liberális – „szociáldarwinista" – Herbert Spencernek és híveinek a harciasan államellenes felfogására utalni. Vö: Egedy Gergely: *Brit konzervatív gondolkodás és politika (XIX–XX. század)* (Budapest: Századvég 2005) 123–125.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 100-101 2012.05.21. 16:10:40

Jasay végigkíséri Franciaországban, Németországban és az Egyesült Államokban is, majd megállapítja: e folyamat során az állam tanulni kezd. Minden olyan intézkedés, amely kedvez egyes polgároknak vagy a polgárok bizonyos csoportjainak s ezáltal módosítja a jutalmak és kötelezettségek korábbi rendszerét, egyúttal növeli is az állam tudását polgárainak ügyeivel kapcsolatban. Az eredmény: mind nagyobb és nagyobb adminisztratív apparátus jön létre, amely viszont fokozza az állam képességét további intézkedések végrehajtására. Ilyenformán „két akaratlan okozati láncolat indul be, amelyek önfenntartó körben érnek össze. Az egyik a beavatkozástól a beavatkozási képesség megnövekedéséhez vezet, a másik a megnövekedett állami apparátustól vezet a társadalmi érdekek egyensúlyának megváltozásához, amely most az állami beavatkozás felé lendül ki."[25] Az állam ugyanis a saját hatalmának a kibővítésével azt a területet is megnöveli, amelyre kiterjed az aktivitása.

Az állam hatalmának optimális mértéke természetesen elválaszthatatlan attól a filozófiai dilemmától, hogy az igazságosság parancsa mit is vár el az államtól. E kérdés áll a középpontjában Jasay 2002-ben publikált, sokat idézett *Az igazságosság és környéke (Justice and its Surroundings)* című kötetének. Elvi alapként az igazságosságnak két felfogását különbözteti meg, az igazság hiánya felől közelítve meg a témát. Az egyik szerint az igazságtalanság „senkinek sem a hibája" *(„no fault")*, a másik pedig a felelősséget *(„responsibility")* állítja előtérbe. Bővebben kifejtve arról van szó, hogy az első esetben az igazság egy ideálisnak tételezett állapot elérését követeli meg, s ha ez nem jön létre, abban (vagyis az igazságtalanságban) nem feltétlenül játszik szerepet a tudatos emberi cselekvés. „Az igazságtalanság, tömören szólva, tehát anélkül is létrejöhet, hogy valaki igazságtalanul cselekedne" – írja Jasay.[26] A másik megközelítés ezzel ellentétben azt vallja, hogy egy adott állapot nem lehet igazságtalan, hacsak nem tulajdonítható igazságtalan cselekedeteknek. Ebben a koncepcióban a személyes felelősség kulcsfontosságú, s az igazságosság elvei abban nyújtanak segítséget, hogy az igazságos és igazságtalan tetteket meg tudjuk egymástól különböztetni.

Ebből a kiindulópontból logikusan adódik, hogy a „senki hibája" felfogás szerint „az igazságtalanság ott kezdődik, ahol az egyenlőség véget ér".[27] A két koncepciónak ugyanakkor van egy közös vonása is, nevezetesen az, hogy mindkettőnek van egy „bűnbakja": az előzőé a „természet", a másodiké viszont az állam. Vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy „a kollektív választás" hatalma, amelynek az egyének alá vannak vetve. Az igazságosságról alkotott felfogásunk meghatározza államfelfogásunkat is – Jasay érvelése így máris elvezet a saját feladatkörén túlterjeszkedő állam és az igazságtalanság elvi szintű összekapcsolásához s a „méltányosságként felfogott igazságosság" rawlsi teóriájának az elutasításához.

A mesterséges állami beavatkozásnak, a javak politikai szempontok szerinti újraosztásának a veszélyeire a jóléti állam bírálói már igen sokféle vonatkozásban felhívták a figyelmet – *Az állam* a redisztribúció függőséget kialakító hatását állítja előtérbe. Jasay kategorikusan fogalmaz: „A gyakorlat és a képesség közötti normális kapcsolatnak megfelelően tehát minél több segítséget kap valaki, annál inkább csökken az a képessége, hogy segítsen magán. Az elég hosszú időn át folyósított támogatás kialakítja a segítségre szorulás szokását, és ezért növeli az erre irányuló igény valószínűségét is."[28] Ez pedig (visszafordíthatatlan) jellemmódosuláshoz is elvezet, amint erre a reagani és thatcheri neokonzervativizmus számos képviselője is rámutatott. A szociális kiadások csökkentésére irányuló lépések olyan jellegű ellenállásba ütköznek, amelyet Jasay szerint nyugodtan nevezhetünk „megvonási tünetnek" is. A hasonlatával élve: a szenvedélybeteg egyre nagyobb adagokat igényel a szenvedélyét kielégítő anyagból… A súlyosan negatív következmények közé tartozik, hogy azokat a feladatokat, amelyeket addig az egyén látott el, így például pénz megtakarítása betegség esetére vagy az időskorra, vagy a beteg és idős családtagokról való gondoskodás, az állam veszi át. E folyamatról jegyzi meg Scruton, hogy a jóléti állam „olyan polgárságot nevel, mely egyre kevésbé hajlandó felelősséget vállalni, egyre jobban hiányzik belőle a személyes felelősségérzet és egyre inkább azon bürokrácia adományainak az élősködőjévé válik, mely iránt nem érez semmiféle hálát".[29]

A jóléti állam által megvalósított redisztribúció következményeit *Az igazságosság és környéke* című kötetének egyik tanulmányában Jasay kifejezetten „perverznek" nevezi, kifejtve, hogy a szegénységellenes programok csak növelik a szegénységet, a minimálbér bevezetése csökkenti a foglalkoztatást, a családoknak nyújtott szociális segélyek szétrombolják a családokat, a társadalombiztosítási rendszerek pedig általában a fogyasztást növelik a megtakarítások kárára.[30] Perverzek vagyunk, ha elfogadjuk a jóléti állam politikáját – állítja. A redisztribúcióról írott cikkében három érvet sorol fel az újraelosztás elve és gyakorlata ellen, megjegyezve, hogy kettő közülük elvi alapú, egy pedig gyakorlati jellegű. Az első a megszerzett (tulajdon)jogok sérthetetlensége, a második a szabadság elve, a harmadik pedig a gazdasági hatékonyság szempontja.[31] Az első esetben azzal a konfliktussal állunk szemben, hogy az államnak egyrészt kötelessége a tulajdon védelme, másrészt pedig társadalmi felhatalmazása van a javak újraelosztására. A kötelesség azonban megelőzi a felhatalmazást – hangsúlyozza Jasay. A második azt a konfliktust termeli ki, hogy minél szélesebb körű felhatalmazást kér és kap az állam a redisztribúcióra, annál kevésbé tudja megvédeni polgárait a saját hatalmától, annál jobban csorbítja a szabadságukat. A harmadik érv pusztán „instrumentális" jellegű, de igen sok gazdasági érv szól mellette.[32]

25. Jasay (5. lj.) 123.
26. Anthony de Jasay: „Introduction" = Jasay (13. lj.) ix. E koncepciót érdemes összevetni John Rawls megközelítésével. Az „igazságosság két elvéhez" lásd John Rawls: *Az igazságosság elmélete* [ford. Krokovay Zsolt] (Budapest: Osiris 1997) 86–92.
27. Jasay (13. lj.) x *(„injustice begins where equality ends").*
28. Jasay (5. lj.) 282.
29. Scruton (7. lj.) 33.
30. Anthony de Jasay: „A Stocktaking of Perversities" = Jasay (13. lj.) 75–76.
31. Anthony de Jasay: „On Redistribution" = Jasay (13. lj.) 84–85.
32. Jasay (30. lj.) 85.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 102-103 2012.05.21. 16:10:40

„POLITIKAI HEDONIZMUS”

Egy újat mondani kívánó államelmélet esetében igen fontos, hogy az alkotó miként illeszti be elképzeléseit demokráciafelfogásába. E tekintetben Jasay így határozza meg, sokatmondóan, a kiindulópontját: a demokrácia nem a jó élet másik neve.[33] A liberális ideológia és az „ellenséges állam” *(adversary state)* lényegi vonásait szerinte jobban megértjük akkor, ha, legalábbis első megközelítésben, a demokráciát eljárásnak, illetve annak az állapotnak tekintjük, amely az eljárás lefolytatásának az eredménye. Hogy miért fogadják el az emberek a demokráciában az állammal szembeni alárendeltségüket? Ezt a „politikai hedonizmus” *(political hedonism)* jelensége magyarázza.

E fogalmat eredetileg a neves amerikai konzervatív filozófus, Leo Strauss dolgozta ki, azt írva, hogy Hobbes megteremtette a „politikai hedonizmust”, amely az emberi életet „soha nem látott mélységig forradalmasította”. Mit jelent a politikai hedonizmus, amely Jasay államfelfogásában központi szerepet játszik? Azt a nézetet, amely „az államot a segítés és az akadályozás egyenletében a pozitív egyenleg forrásának tekinti”.[34] A „politikai hedonista” önként elfogadja a kényszert, mert cserében számít azokra az előnyökre, amelyeket (csak) az állam biztosít. Jasay – világnézetének premisszáival összhangban – hangsúlyozza: a politikai hedonizmussal „együtt jár annak a kockázatnak a jóhiszemű megítélése, amely abból fakad, hogy az ember lefegyverzi magát, hogy felfegyverezze az államot”.[35] A politikai hedonizmus ugyanis arra az előfeltevésre épül, hogy az állam pusztán „instrumentális”, vagyis eszköz jellegű, s kizárólag *mások céljainak* a kiszolgálására való. A politikai hedonisták azt felejtik el, hogy az állam valójában nem szolgálhat más célokat, csakis a sajátjait.

Hogyan teljesítheti az állam a politikai hedonista elvárásait? (Ami nem esik a nehezére, hiszen a saját hatalmának a kibővítéséről van szó.) Rousseau úgy vélte, hogy az államnak – céljai elérésére - kooperatív megoldásokra van szüksége, ennek érdekében pedig nélkülözhetetlen, hogy a nem kooperatív viselkedéstől elrettentse az embereket. Az állam feladata ebben a megközelítésében tehát az – mutat rá Jasay –, hogy „megszüntesse a nem kooperatív viselkedés ellenállhatatlan csábítását”.[36] Ezt többféleképp is megoldhatja, annak függvényében, hogy miként kapcsolja össze az államirányítás három kulcselemét, az elnyomást, a beleegyezést és a legitimációt.

A kooperatív megoldások elfogadtatásáért vívott küzdelemben a demokratikus állam rákényszerül arra, hogy újabb és újabb csoportokat próbáljon megnyerni magának. Ez pedig óhatatlanul azzal a következménnyel jár, hogy egyeseknek újabb és újabb juttatásokat kell adnia, másoktól viszont újra és újra el kell vennie, hiszen „már nem maradt olyan juttatás, amely ne kerülne valakinek valamibe”.[37] A kooperatív megoldásokat általában úgy szokták értelmezni, hogy pozitív összegű játéknak tekintik őket. E megközelítésben Péter kirablása Pál kifizetése érdekében pozitív összegű játék. Ezzel azt is állítjuk, mondja Jasay, hogy a Pálnak kifizetett pénz hasznossági határértéke nagyobb. Vagyis, más szavakkal fogalmazva, azt is mondhatjuk, hogy igazságos vagy méltányos dolog Pálnak kedvezni, vagy azért, mert többet érdemel, vagy azért, mert szegényebb. A politikai előnyöknek ez a mérlegelése – fejti ki Jasay – gyakorlatilag „megkülönböztethetetlen az interperszonális hasznosság vagy igazságosság, vagy mindkettő mérlegelésétől”.

A DEMOKRATIKUS ÉRTÉKEK

Jasay „demokratikus értékeknek” hívja azokat a preferenciákat, amelyeket az állampolgárok a fentebb említett mérlegelés kapcsán nyilvánítanak ki.[38] Ezek a preferenciák olyan célokra vonatkoznak, amelyeket csak egy másik fél rovására lehet elérni. Ha a másik – a vesztes – fél nem nyugszik bele ebbe, akkor az ilyen célokat csak a kényszer fenyegetésével lehet elérni. Ilyenkor többnyire az történik Jasay szerint, hogy egy bizonyos típusú egyenlőség vagy egyenlőtlenség helyébe egy másikat vezetnek be.

A demokratikus értékek maximalizálására akkor kerül sor, ha az állam csökkenti erőszak-apparátusát és nagyobb mértékben támaszkodik a beleegyezésre.[39] E politikának a része, hogy a kevesek vagyonának vagy jövedelmének egy részét újra elosztja az állam a sokak között. Mármost nem azt mutatják-e a konkrét példák – teszi fel a kérdést Jasay –, hogy tulajdonképpen „redundáns” dolog demokratikus értékekről beszélni? Ha ugyanis a fentebb vázolt politika azt eredményezi, hogy „sokak jutnak több hatalomhoz és a kevesek kevesebbhez, vagy sokak kapnak több pénzt és a kevesek kevesebbet”, akkor nyilvánvalóan többen lesznek azok, akiknek tetszik ez a lépés, mint azok, akiknek nem.[40] Van-e értelme egy racionális axióma egyszerű következményét elnevezni „a demokratikus értékek iránti vonzódásnak”? Ebből fakad a következő konklúzió: a demokráciában nem láthatunk mást, mint puszta eufemizmust egy olyan állapot leírására, amelyben „a többség önérdeke érvényesül a kisebbség önérdekével szemben”.[41] E megközelítésben a demokrácia „olyan lehetséges eljárásmód, amelyet emberek egy csoportja, a démosz alkalmazhat, amikor »választ« *a nem egyhangúlag preferált* kollektív alternatívák közül”. (A legfontosabb döntés az államhatalommal való felruházás.)

Fentebb már utaltam arra, hogy az állam a személyek közötti mérlegeléssel teremt demokratikus értékeket, így például demokratizálja a választójogot vagy módosítja a tulajdon elosztását, mégpedig attól a szándéktól vezérelve, hogy több támogatást kapjon. Ezt diktálja a racionális önérdeke. Jasay azonban figyelmeztet, hogy ugyanilyen

33. Jasay (5. lj.) 166. Jasay ezzel Seymour Martin Lipsetnek, a híres amerikai politikatudósnak azon kijelentésére utal, mely szerint a demokrácia nem a jó élethez vezető *eszköz,* hanem *maga* a jó élet. Seymour Martin Lipset: *Homo politicus* [ford. Turai Tamás] (Budapest: Osiris 1995) 405.

34. Jasay (5. lj.) 19. Strauss Leviatán engedelmes alattvalójára alkalmazta e kifejezést.

35. Jasay (5. lj.) 19.

36. Jasay (5. lj.) 166.

37. Jasay (5. lj.) 168.

38. Jasay (5. lj.) 169 *(„I propose to call „democratic values” the preferences subjects reveal in responding to interpersonal balancing by the state”).*

39. Ez a beleegyezés lehet „erősebb” vagy „gyengébb”; részletesebben lásd Anthony de Jasay: „Prisoners' Dilemma and the Theory of the State” = Jasay (13. lj.) 30–31.

40. Jasay (5. lj.) 170.

41. Jasay (5. lj.) 170 *(„democracy would be seen as a mere euphemism for the conditions under which the self-interest of the majority overrides that of the minority”).*

Pro_publico_bono_2011-4.indd 104-105 2012.05.21. 16:10:41

politikát követett volna az állam akkor is, ha a racionális önérdeke helyett az egyenlőség iránti vonzalma befolyásolja. Nem könnyű tehát megkülönböztetni II. József császár felvilágosult abszolutizmusát és mondjuk Juan Peron populizmusát: első látásra mindketten demokratikus értéket termeltek. Joggal lehet azonban feltételezni, hogy Józsefnek – mivel a hatalma nem széles körű népi felhatalmazáson nyugodott – nem *kellett* azt tennie, amit tett, vagyis meggyőződésből járt el. „Az oksági láncolat tehát az uralkodó preferenciái felől halad a politikai berendezkedéshez és annak demokratikus vonásaihoz." De azt is feltételezhetjük, hogy függetlenül attól, hogy Peronnak volt-e őszinte egalitárius meggyőződése vagy sem, hatalmon maradásához mindenképp szüksége volt a széles körű beleegyezés elnyerésére. Ennek fényében a következő oksági láncolat konstruálható meg: „az állam hatalomszeretete, az állam igénye a közmegegyezésre, állampolgárai racionális önérdeke, a nyertesek kielégítése a vesztesek rovására, és végül ennek az egész folyamatnak az igazolása a liberális ideológia által megalkotott, általánosan elfogadott értéke segítségével".[42]

Jasay elemzésében tehát kétféle okozatiságról van szó: az egyik a felvilágosult abszolutizmusban működik, a másik a kapitalista demokráciában. A felvilágosult uralkodó szereti az egyenlőséget és szereti alattvalóit egyenlőnek látni, és „nagyjából megelégedne a politikai berendezkedéssel úgy, ahogy van". A demokratikus államnak viszont folyamatosan versenyeznie kell vetélytársaival a közmegegyezés elnyeréséért. Riválisai ugyanis megkísérelhetik többségre és kisebbségre osztani a társadalmat valamely törésvonal mentén, például a hit, a foglalkozás vagy épp valami más alapján, aminek a vonatkozásában az emberek nem egyenlők. Ebben a helyzetben a demokratikus hatalom pillanatnyi birtokosa rákényszerül arra, hacsak nem akarja elveszíteni a hatalmát, hogy egyenlőtlenséget teremtő politikai intézkedéseket javasoljon, és mondjuk még több pénzt ígérjen oda a többségnek a kisebbség rovására.[43] A demokráciának így ki kell hasítania egy többséget és fel kell áldoznia a kisebbséget. Ez természetesen újabb egyenlőtlenséghez vezet – olyanhoz, amely ezt követően már a többség által helyeselt demokratikus értékként fog működni.[44]

Jasay értelmezésében ilyesfajta folyamat vette a kezdetét a XX. század elején azzal, hogy az éjjeliőr kormányzatot a társadalomtervező kormányzat váltotta fel. A tevékenységi körét gyorsan bővítő állam ideológiája igazodott a változásokhoz. Ez magyarázza, hogy a „liberális" jelző tartalma is „lélegzetelállító" változáson esett át az utóbbi három nemzedék alatt. A „klasszikus liberalizmus" fogalmának eredeti jelentése Jasay megítélése szerint visszahozhatatlanul elveszett. (Hozzáteszi: ezért használja helyette a „kapitalista" kifejezést – ezen a liberális jelzőt eredeti alapértelmében érti.[45]) Az új körülmények között már egészen mást jelent a liberalizmus. Ennek tartalmát a következő módon határozza meg: „A liberális kifejezést olyan politikai doktrínák modern címkézésére használom, amelyek kívánatosnak tartják az egyéni jó alárendelését a közjónak (s így nem maradnak sérthetetlen jogok), és amelyek elsősorban a beleegyezésen nyugvó államot bízzák meg ennek a megvalósításával."[46] (Jegyezzük meg rögtön: a liberalizmusnak ez az értelmezése az amerikai liberalizmusfogalomnak felel meg, nem pedig az európainak!) A közjó fogalmába így elsősorban azok a demokratikus értékek kerülnek, amelyekre egy adott szituációban épp szükség van a beleegyezés elnyerése érdekében. E liberális doktrína azt is feltételezi, hogy a civil társadalom képes az állam ellenőrzésére, az állam pedig – szükségképpen – jóindulatú intézmény. Vagyis a demokratikus eljárásmódot önmagában elégségesnek tartja ahhoz, hogy az államot egy sajátos végrehajtói szerepre szorítsák: a társadalomtól kapott megbízás végrehajtására.[47] *Az állam* egész érvrendszere azt kívánja bizonyítani, hogy e feltevések illuzórikusak.

AZ IRIGYSÉG SZEREPE

Jobb ma egy veréb, mint holnap egy túzok – idézi a népi mondást Jasay, arra utalva ezzel, hogy az emberek azért választják az egalitarianizmust, mert nincsenek tudatában saját érdekeiknek, s úgy gondolják, hogy ez a legbiztonságosabb választás. Nem tudják ugyanis, hogy jobban vagy rosszabbul járnának-e egy nem egalitárius társadalomban. Nem vállalják a kockázatot, így inkább megelégszenek egy verébbel.[48] Egyetlen társadalom- és államelmélet sem hagyhatja figyelmen kívül az irigység szerepét. A neves amerikai gondolkodó, Mencken a demokráciát az irigységre alapozó rendszerként határozta meg.[49] Hayek kifejti, hogy ha értékesnek tekintjük a szabad társadalmat, akkor fontos, hogy az irigység diktálta igényeket ne próbáljuk társadalmi igazságosságként álcázni, hanem kezeljük őket úgy, „mint a leggonoszabb és legantiszociálisabb szenvedélyt". Jasay világossá teszi: amellett is lehet érvelni, hogy a társadalmi igazságosság követelése –a politikai hedonizmus szálláscsinálójaként – antiszociális dolog, amely könnyen azt eredményezheti, hogy az állam korrumpálja a civil társadalmat. Gyakoribb azonban, hogy az irigységet egy olyan sajátos fájdalomként értékelik, amelyet enyhíteni kell. Ha erre, vagyis az enyhítésre mód nyílik, a negatív következmények pedig csak a távoli jövőben bukkannak fel, akkor bizony erős a csábítás a gyógymód alkalmazására. Az irigységet az emberek nagy többsége legitim indoknak látja ahhoz, hogy beavatkozzon a társadalom folyamataiba. Igen találó megállapítása Jasaynak, hogy a fájdalom és az irigység közötti analógia segít megérteni azt, miért tekintik oly sokan értékesnek az egyenlőséget.[50]

42. Jasay (5. lj.) 176.
43. Jasay (5. lj.) 176–177.
44. Tegyük hozzá: a demokrácia elméletének örök dilemmája annak a meghatározása, hogy kik alkotják a „népet", a többséget és a kisebbséget. Vö.: Giovanni Sartori: *Demokrácia* [ford. Soltész Erzsébet] (Budapest: Osiris 1999) 20–28.
45. Jasay (5. lj.) 178.
46. Jasay (5. lj.) 178 *(„I will employ „liberal" as the modern shorthand symbol for political doctrines whose effect is to subordinate individual good to the common good (leaving no inviolable right) and to entrust its realization to the state ruling mainly by consent").*
47. Jasay (5. lj.) 179.
48. Jasay (5. lj.) 216.
49. Részletesebben lásd Egedy Gergely: „Az irigység rendszere. Mencken a demokráciáról" = *De iurisprudentia et iure publico* 2011/1; *www.dieip.hu.*
50. Jasay (5. lj.) 247.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 106-107 2012.05.21. 16:10:41

Amikor a kastélyok leégnek és a fejek porba hullnak, amikor a gazdagokat kisajátítják, akkor az irigyek azt gondolják elégedetten, hogy most végre megtörtént az igazságszolgáltatás, s az ő nyomorúságuk enyhült. A megelégedettségnek ez az érzése azonban csak addig tart, amíg nem zajlott le az egyik állapotból a másikba való átmenet drámája. Ha azonban már az összes kastélyt felégették, nem lehet őket ismét a tűz martalékává tenni. Így aztán az a nincstelen, aki addig a kastély urát irigyelte, a jakobinus ügyvédre kezd neheztelni, mert neki sikerült a birtokot filléres áron felvásárolnia. Nincs okunk azt feltételezni, jegyzi meg Jasay, hogy ennek az irigységnek az intenzitása kisebb lesz pusztán azért, mert az alapja megváltozott.[51] Ha viszont az irigység forrása az ember lelkében gyökerezik, akkor felmerül a kérdés, ugyan miért érdemes az egyenlőtlenségek megszüntetéséért küzdeni E gondolatot Edmund Burke-től a kortárs Roger Scrutonig számos neves konzervatív gondolkodó megfogalmazta, s a libertárius Jasay konklúziója sokban összecseng az övékével: mindig maradnak olyan egyenlőtlenségek, amelyeket nem lehet kiegyenlíteni, hiábavaló követelés tehát az, hogy az irigység okozta fájdalom csökkentése érdekében szüntessük meg az egyenlőtlenségeket. [52]

A TOTALITÁRIUS TENDENCIA

A bevezetőben már említettem: Jasay államelméletének kulcsmozzanata, hogy nem fogadja el az állam olyan felfogását, amely szerint az csak egy élettelen gépezet, saját célok, saját akarat nélkül. Az ő megközelítésében az állam önálló szereplő: autonóm élőlény, amely képes választani az alternatívák között. E kiindulópontból megkérdőjeleződnek mindazok az elméletek, amelyek szerint az állam „érdekeket szolgál", vagyis mások érdekeit szolgálja – még akkor is, ha az állam esetleg képes lenne ilyen érdekek szolgálatára. „Míg azt a feltevést, hogy egy akarat saját céljai megvalósítására fog törekedni, magától értetődőnek vehetjük […] azt a feltevést, hogy egy akarat mások céljait szolgálja, igazolni kell. Nézetem szerint ilyen indokot sem az állam marxista elmélete, sem a szerződéselmélet nem kínál" – szögezi le Jasay.[53] (Sőt, ez utóbbiakat talán tévedés is az állam elméletének tekinteni, fűzi hozzá.) Az államnak pedig az a saját érdeke, hogy megtartsa, sőt újratermelje a hatalmat. Precízebb kifejezésmódra törekedve Jasay a következő megfogalmazást ajánlja: „az állam racionalitásának a kritériuma az, hogy szabadon érvényesíthető döntési hatalmát igyekszik maximalizálni."[54] A szabad döntési hatalom (az eredeti változatban: „diszkrecionális hatalom") teszi lehetővé az államnak, hogy rákényszerítse a saját akaratát polgáraira, méghozzá oly módon, hogy megfosztja polgárait a tulajdonuktól és a szabadságjogaiktól.

51. Jasay (5. lj.) 251.

52. Jasay (5. lj.) 251–252. A konzervatív gondolkodásnak az egyenlőtlenségekhez való viszonyulását alaposan tárgyalja Peter Dorey: *British Conservatism. The Politics and Philosophy of Inequality* (London: I. B. Tauris 2011).

53. Jasay (5. lj.) 327.

54. Jasay (5. lj.) 331 *(„I propose to adopt, as a criterion of its rationality, that it seeks to maximize its discretionary power").*

E negatív folyamat következményeit Jasay Lenin *Mi a teendő?* című művének néhány sarkalatos megállapításával érzékelteti. Ebben Lenin a következőket írta: „A gazdasági és a politikai hatalmat egyetlen állami hatalommá kell összeolvasztani", és úgy kell „integrálni az állampolgárságot és a megélhetést", hogy „az állampolgár teljes egzisztenciáját ugyanaz a parancs-engedelmesség viszony uralja". „Nincs különálló magán- és közszféra, nincsenek megosztott lojalitások, nincsenek kiegyensúlyozó hatalmi centrumok, védelmi zónák, és nem lehet sehová sem elmenekülni."[55] A kötet magyar kiadásához készített előszóban így ír ugyanerről: „Amikor az állam a tőke »társadalmi« tulajdona vagy szoros ellenőrzése révén nemcsak a törvényhozó és a rendfenntartó, de nagyjából az egyetlen kenyéradó is, az emberek bizonyos, nagyon hétköznapi és nagyon életbe vágó szempontból maguk is állami tulajdonban vannak. A jóléti állam törődik velük – nagyjából ugyanúgy, ahogy annak idején az ésszerűen gazdálkodó ültetvényes törődött a néger rabszolgáival."[56] A politikai hatalom logikája szerint ez az állam fejlődésének a végállomása.

Ez az apokaliptikus program természetesen nem jelenhet meg a maga nyíltságában az emberek előtt. Az olyan szlogenek és programok, amelyek például a „gazdaság feletti demokratikus ellenőrzés erősítését" írják a zászlajukra, bizalmat ébresztenek, azt a látszatot keltik, hogy növekszik a társadalom beleszólása a gazdaság ügyeibe, és csak roppant kevesen veszik észre e folyamat igazi tartalmát.[57] Az egyének és az érdekcsoportok pedig nemhogy fel akarnák tartóztatni az államot ezen a pályán, hanem inkább „maguk is előretolják, növesztik, hatalmasabbá teszik

A Harag allegóriája

55. Jasay (5. lj.) 340.

56. Anthony de Jasay: „Előszó a magyar kiadáshoz" = Jasay (5. lj.) 11. (Tegyük hozzá: a szerző maga is elismeri, hogy a jóléti állammal kapcsolatban ez egy „szándékosan kiélezett tétel".)

57. Jasay (5. lj.) 340.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 108-109 2012.05.21. 16:10:41

azáltal, hogy olyan előnyöket, kedvezményeket követelnek, amelyeket csak a nemzeti jövedelem egyre erőszakosabb újraelosztásával lehet a társadalom többi részéből kicsikarni". A szocializmus és a piac összeegyeztethetőségével kapcsolatban Jasay arra az álláspontra helyezkedett e témáról írott tanulmányában, hogy a „piaci szocializmus" elmélete, megtagadva a választást a piac és az egyenlőség között, öncsalásra épül. [58]

Ez az út a totalitarizmushoz vezet, fogalmazza meg a végső következtetést Jasay, hangsúlyozva: „a totalitarizmus tehát nem a [csúcson levő] fanatikus elmék és erőszakos akarnokok, de nem is ideológusaik naivitásának a műve. Önvédelemről van itt szó minden olyan állam esetében, amelyik sokat kockáztatott, és *nyert,* így egyik állapotból egy másikba került. Miután az összes hatalmat megszerezte, az állam lesz valamennyi konfliktus központja, és ezért totalitárius védelmet kell felállítania, amivel ellensúlyozhatja teljes kiszolgáltatottságát."[59]

A *The Independent Review* hasábjain a trieri egyetem professzora, Gerard Radnitzky a XX. század egyik legjelentősebb politikai filozófusának nevezte Jasayt, azon sajnálkozva, hogy az egyetemi-akadémiai világtól nem kapta meg azt a figyelmet, ami kijárna neki.[60] Joggal jellemzi Jasay munkásságát e szavakkal az államtani gondolkodás történetéről írott munkájában Takács Péter: „a libertárius állambölcselet nívós, elegáns és szellemes, de sok ponton szinte mindenkit vitára ingerlő" kifejtése.[61] A Jasay által képviselt libertárius, radikálisan államellenes gondolkodás ugyan mélyen idegen e sorok szerzőjétől, aki szerint *Az állam*ban kínált elemzés egyoldalúan a negatívumokra összpontosított, ám kutatóként egyetért az idézett német professzorral abban, hogy az államról való gondolkodásunkban feltétlenül több figyelmet érdemelne Jasay munkássága. S joggal utal arra Panyi Szabolcs a könyvet ajánló írásában a *Kommentár* hasábjain, hogy bár *Az állam* eredetileg a nyugati jóléti állam kritikájaként íródott, mondanivalója Közép-Európában is bőven van. Jászai szülőhazájában is…[62]

58. Anthony de Jasay: „Market Socialism: »This Square Circle«" = Jasay (13. lj.) 215–240.

59. Jasay (5. lj.) 352 *(„Thus, totalitarianism is not a matter of fanatical minds and bullying wills »at the top«, nor of the terrifying naivety of their ideologists. It is a matter of self-defence for any state which has played for high stakes* and won, *exchanging one predicament for another. Having gathered all power to itself, it has become the sole focus of all conflict, and it must construct totalitarian defences to match its total exposure").*

60. Gerard Radnitzky: „Anthony de Jasay. A Life in the Servie of Liberty" *The Independent Review* Summer 2004; *www.independent.org* [pdf/tir/tir_09_1_5_radnitzky.pdf].

61. Takács Péter: *Államtan. Két fejezet az állam elmélete köréből* (Budapest: BCE Közigazgatástudományi Kar 2011) 103.

62. Panyi Szabolcs: „Anthony de Jasay: Az állam (The State)" *Kommentár* 2011/1, 33.

Kristó Katalin

AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK KÖZIGAZGATÁSA*

2011-ben vitathatatlanul egyedülálló könyv jelent meg a közigazgatási szakkönyvek piacán *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* címmel. A mű szerzői és szerkesztői a néhai Lőrincz Lajos akadémikus emléke előtt tisztelegnek a kötettel, aki szellemi atyja, koordinátora és részben szerzője is volt annak, azonban váratlan távozása nem tette lehetővé, hogy a könyv kiadását megérje.

A könyv célja az Európai Unió 27 tagállama közigazgatásának összehasonlító szemléletű bemutatása. A mű alapjául a Lőrincz Lajos által szerkesztett *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban: Összehasonlító közigazgatás* című kötet szolgált (Budapest: Unió 2006, 574 oldal), amely az első olyan munka volt a hazai szakkönyvek között, amely az egyes tagállamok közigazgatásának bemutatására vállalkozott, és elsőként hívta fel a figyelmet az összehasonlító közigazgatás művelésének, oktatásának hiányára a magyar közigazgatás-tudományban. A 2006-ban megjelent kötet még a tizenöt tagállamot számláló Európai Közösség vizsgálatára terjedt ki, így az akadémikus a mű elkészülte után nem sokkal már annak kibővítését, átdolgozott kiadásban történő megjelentetését tűzte ki célul. Ennek az évekig tartó kutatómunkának az eredményét tarthatja kezében ma az olvasó, amikor a közel ezer oldalas kötetet tanulmányozza. Nem túlzás azt állítani, hogy a 2006-os kiadás bázisán új mű született, nemcsak a két kiadás között eltelt idő, hanem a kibővült tartalom és szerzőgárda, valamint a kötetet indító, három összegző tanulmány miatt is.

Nehéz munkára vállalkoztak a szerzők, amikor az egyes tagállamok közigazgatási rendszerének feltárásába kezdtek. Nem volt könnyű a szerkesztők dolga sem, hiszen e hatalmas mű egységben tartása, áttekinthetőségének biztosítása, különösen az egyes

* Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula – Szamel Katalin (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex 2011) 970 oldal. A kötet szerzői: Balázs István, Bordás Mária, Boros Anita, Gajduschek György, Halász Iván, Imre Miklós, Koi Gyula, Kristó Katalin, Lőrincz Lajos, Lövétei István, Rixer Ádám, Sipos Katalin, Szamel Katalin, Tamás András, Temesi István.

Ez az írás a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért" alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzás* elnevezésű kutatócsoportban készült.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 110-111 2012.05.21. 16:10:41

országtanulmányok alapján az összegző következtetések, tendenciák kimutatása áldozatos munkát igényelt.

A kötet bevezető fejezete ismerteti a kutatás módszertanát, a közigazgatási modellek kialakulásának történeti alapjait, a modellalkotás nehézségeit, valamint a közigazgatásban érvényesülő főbb fejlődési tendenciákat. A kutatások alapján megállapításra kerül, hogy az egyes országok fejlődése egységes irányt mutat, így az országok hagyományos kontinentális, angolszász, francia, germán és skandináv jogrendbe sorolása ma már csak történetileg értelmezhető, inkább a különböző elemek keveredése jellemző.

A bevezető fejezetet három összegző tanulmány követi. Ezek az egyes országtanulmányok összeállításának hármas szempontrendszerét követik, így szólnak a közigazgatás szervezetéről, működéséről, valamint személyi állományáról átfogó, komparatív aspektusban.

Az első összegző tanulmányban Gajduschek György összehasonlító szempontból mutatja be a közigazgatás szervezeti jellemzőit. A szerző egyrészt az egyes országtanulmányok megállapításaira hagyatkozik, másrészt nem hagyja figyelmen kívül a tárgyban született más forrásokat sem; teszi mindezt annak érdekében, hogy a közigazgatás szervezetével kapcsolatban az összehasonlítást megkönnyítő értelmezési keretet biztosítson az olvasó számára. Így bemutatja többek között a közigazgatás szerepét az állami szervezetrendszeren belül, az új működési elvek szervezeti vonzatait a közigazgatásban vagy a különböző szervezési elvek érvényesülését a tagállamokban. Ahogy azt a szerző mindezek kapcsán megállapítja, „a közigazgatási szervezetrendszer határai megkérdőjeleződtek", egyre gyakoribb a nem állami szervek bevonása a közigazgatási feladatok teljesítésébe, mely folyamatra nagy hatással volt az új közmenedzsment és a *Good Governance* irányzata.

A második összegző tanulmányban Szamel Katalin a közigazgatás működésének meghatározó trendjeiről, a közigazgatási eljárásjog, valamint az *e-government* szabályozottságáról értekezik. A szerző kiemeli, hogy e két kérdéskör szorosan összekapcsolódik, hiszen egyfelől az ügyfél és a hatóság közötti kapcsolattartás a jelenkor igényeinek megfelelően az információs technológia eszközeinek alkalmazását teszi szükségessé, másfelől e technikai újdonságoknak a hatósági ügyintézésbe való bevonásához a közigazgatási eljárás szabályait is alkalmassá kell tenni. Ahogyan a szerző fogalmaz, „a közigazgatási eljárás szabályai a közigazgatás működésének alaptörvényi jelentőségű szabályai, s mint ilyen, a jogállamiságnak az egyik alappillére". Mégis, az egyes tagállamok közigazgatási eljárási szabályainak összevetésekor szembetűnő, hogy vannak olyan országok, ahol nincs külön jogszabály, kódex a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozóan (ilyenek például az angolszász modellbe sorolt országok: az Egyesült Királyság, Írország, Ciprus és Málta). Az egyes országok összehasonlítása után a szerző bemutatja az eljárási jogi szabályozások nyomán kirajzolódó közigazgatási fejlődési irányokat, melyek körében hangsúlyt helyez az általános eljárási szabályokat tartalmazó törvény szükségességének kérdésére, az általános és különös eljárási szabályok viszonyára, valamint a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára, mely utóbbi az Európai Unió tagállamainak mindegyikében biztosított. A szerző vizsgálja továbbá az EU-s elvárások eljárási szabályokban való megjelenítését, ahol két fő irányt emel ki: az állampolgárok jogainak védelmére irányuló törekvéseket, valamint az ügyfélközpontú és állampolgári részvételre építő eljárások rendszeresítésének szándékát. Végül az *e-government* megjelenéséről, érvényesüléséről, uniós célkitűzéseiről szól a szerző.

A harmadik nagy összegző tanulmányban Balázs István a közigazgatás személyzeti rendszereit és azok változásait veszi górcső alá. E fejezetben a tradicionális, bár egyre inkább meghaladott nyitott és zárt közszolgálati rendszerek dichotómiájának egy, a jelenkori nemzetközi szakirodalmi felfogáshoz közelebb álló, összetettebb értelmezését olvashatjuk, melyben az új közmenedzsment irányzat közszolgálatra gyakorolt hatásait is kiemeli a szerző. E tanulmány tárgyalja napjaink közszolgálatának meghatározó tendenciáit is, amelyek közül kiemelendő a létszámnövekedés megfékezése, a női alkalmazottak arányának emelkedése, a közszolgálatban dolgozók átlagéletkorának növekedése, a közszolgálat juttatási rendszerének szűkülése és egyre elavultabbá válása.

A három komparatív szempontú összegző tanulmány után kerül bemutatásra az Európai Unió 27 tagállamának közigazgatási rendszere, tizenöt szerző tollából.

Az egyes tagállamok közigazgatási rendszereit egységes szerkezetben tárgyalják a szerzők: minden fejezet négy fő részre bontva vizsgálja az adott állam közigazgatási berendezkedését. Az „Általános jellemzés" keretei között megismerheti az olvasó az adott ország legfontosabb adatait, rövid közigazgatás-történetét és a fontosabb politikai összefüggéseket. Olyan meghatározó kérdéseket tisztáznak e bevezető fejeze-

Jézus megmossa az apostolok lábát. Részlet.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 112-113 2012.05.21. 16:10:41

tek, amelyek az ország közigazgatási rendszerének megértéséhez elengedhetetlenül szükségesek. Így a tanulmányok vizsgálják a közigazgatás és a jog, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás, a közigazgatás és a törvényhozás kapcsolatát. Az „Általános jellemzést" követően a közigazgatás vizsgálata a hagyományos három elemen keresztül történik, vagyis elemzik az országok közigazgatásának szervezetét, működését és személyzetét. A szervezetről szóló fejezetek az országok közigazgatásának jelenlegi felépítését részletezik a központi és a helyi, illetve területi szintek bemutatásával. A közigazgatás működése körében az országok közigazgatási eljárásjogának főbb jellemzőit, a működés tárgyi feltételeit, valamint az elektronikus közigazgatás kérdéseit ismerheti meg az olvasó. A közigazgatás személyi állományáról szóló fejezetek bemutatják az országok személyzetpolitikai rendszereit és kitérnek a személyzetpolitika minden elemére, a kiválasztástól a képzésen és továbbképzésen át a köztisztviselők nyugdíjazásáig.

Ezen egységes szempontrendszer segítségével könnyen összehasonlíthatóvá válnak az egyes, egyébként egymástól nagyon különböző közigazgatási rendszerek. A további áttekinthetőséget szolgálja az is, hogy az egyes országokat a szerkesztők közigazgatási sajátosságaik alapján különböző modellekbe sorolják. Ahogyan azt már előrebocsátottuk, a szerkesztők a kötet elején hangsúlyozzák a közigazgatási modellalkotás relativitását, hiszen az általuk választott tárgyalási mód eltér az összehasonlító közigazgatási művekben szokásostól. Az angolszász modellbe tartozó országok között az Egyesült Királyság, Írország, Málta és Ciprus közigazgatása, a francia modellt követő országok között Franciaországon túl Belgium, Luxemburg, Görögország, Olaszország, Spanyolország, Portugália közigazgatása, a germán modellben Németország és Ausztria közigazgatása, a skandináv modellben pedig Svédország, Finnország, Dánia és Hollandia közigazgatása ismerhető meg. Külön csoportot képeznek a posztszocialista országok, vagyis Lengyelország, a Cseh Köztársaság, Szlovákia, Szlovénia, Románia, Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia és Magyarország közigazgatási sajátosságai.

Remélhetőleg e könyvismertetésből is kiderül az olvasó számára, hogy a kötet hiánypótló jelentőségű. Hazánkban még nem született olyan közigazgatási munka, amely egységes szerkezetben mutatná be az Európai Unió összes tagállamának közigazgatását és amely az összehasonlító közigazgatás ilyen alapműve lehetne. Nem vitás, alapműről beszélhetünk, amely egyaránt hasznos lehet a szakmai közönség számára, jól hasznosítható lehet az egyetemi oktatásban és felkeltheti a közigazgatás iránt érdeklődő állampolgárok figyelmét is. A szakma számára kiemelt a jelentősége abból a szempontból, hogy a fejlettebb országok közigazgatása jó példákkal szolgálhat a hazai közigazgatás-fejlesztési programok megvalósításához. Az egyetemi oktatásban ugyancsak javasolt az alkalmazása a jogi, a közigazgatási és a nemzetközi tanulmányok képzési területén. Végül érdekes lehet a nagyközönség számára is, hiszen e munkából megismerheti az olvasó azon országok közigazgatását, amelyekkel Magyarország az Európai Unióban egy közösségbe tartozik.

Halász Iván

KISEBBSÉGEK A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI CSEHSZLOVÁKIÁBAN*

A kisebbségi kérdés közismerten a közép-európai térség legneuralgikusabb problémái közé tartozik. Emiatt a tudomány nemcsak Magyarországon, hanem más térségbeli államokban is komoly figyelmet szentel ennek a kérdésnek. Koronként és nemzetenként azonban mások lehetnek ennek a figyelemnek a hangsúlyai. Nálunk például jelenleg nemcsak a saját nemzetiségek problémája játszik központi szerepet, hanem a határon túli nemzettársi közösségek sorsa is. Több tekintetben hasonló a helyzet Szlovákiában is. A cseheknél viszont az utóbbi évtizedben egyre inkább a bevándorló migránsok kérdésköre kerül a figyelem középpontjába, ami érthető is, hiszen a Cseh Köztársaság lakosságának már négy százaléka bevándorló, ami az EU átlagának felel meg.

A saját területükön élő hagyományos nemzetiségekkel a csehek inkább a két világháború között foglalkoztak, hiszen az akkori Csehszlovákia igazi soknemzetiségű állam volt. Kisebb intenzitással ugyan, de a csehszlovák föderáció idején is figyelmet szenteltek ennek a kérdésnek. Miután azonban a jelentősebb migrációs folyamatok beindulása előtt függetlenné vált Cseh Köztársaság etnikailag meglehetősen homogén ország volt, az 1993 utáni időszakban a cseh jogtudomány nem sokat törődött ezzel a kérdéssel – kivéve természetesen az érzékeny cseh–német viszonyt. Ezért a komplex jogi vizsgálat váratott magára.

Erre a feladatra René Petráš, a prágai Károly Egyetem jogi karának jogtörténésze vállalkozott, aki az utóbbi fél évtizedben egyik legfőbb szakértőjévé vált a nemzeti kisebbségi kérdéseknek. Erről főleg az a több fontos kötet tanúskodik, amelyek megírásában vagy megszerkesztésében Petráš kolléga részt vett.

A 2009-ben napvilágot látott tekintélyes monográfia arra az időszakra koncentrál, amikor a frissen született csehszlovák államnak és azon belül a domináns nemzetnek számító cseheknek úgymond a modern történelemben először hatalmi pozícióból kellett foglalkozniuk a nemzeti kisebbségek helyzetével. Miután az első Csehszlovák Köztársaság deklarált polgári éthosza és politikai irányultsága alapvetően humanista

* René Petráš: *Menšiny v meziválečném Československu* (Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum 2009) 437 oldal.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 114-115 2012.05.21. 16:10:41

Kánai menyegző. Részlet.

és demokratikus volt, az akkori nemzetiségi politikának is igazodnia kellett ehhez. A helyzetet azonban bonyolította az, hogy a „csehszlovák nemzet önrendelkezése" révén létrejött új állam sem volt teljesen mentes a nemzetállami törekvésektől, mégpedig egy olyan országban, ahol a legnagyobb nemzeti kisebbségi közösséget szociálisan teljesen strukturált, művelt, gazdaságilag nagyon erős és nem mellesleg a cseh nemzet legfőbb nemzeti ellenségének tekintett három és félmilliós német kisebbség alkotta. Érthető, hogy a most ismertetett könyvben is némileg érezhető tematikusan ez a „német túlsúly."

Ez azonban egyáltalán nem zavaró, mert a szerző valóban egy komplex és a szélesebb összefüggéseket is figyelembe vevő mű megírására vállalkozott. A monográfia az általános kérdések felől a speciális problémák felé igyekszik haladni. Az első nagy fejezetben a kisebbségek nemzetközi jogi védelmének kialakulásával foglalkozik, hiszen ez a folyamat döntően az első világháborút követő időszakra esik. Ebben a részben sok érdekes adat található a Párizs környéki dilemmákról, továbbá a Nemzetek Szövetségének működési mechanizmusairól, az egyes állami szereplők prioritásairól, a bilaterális államközi vitákról, valamint magukról a jogi normákról. A szerző külön tárgyalja az 1920-as és 1930-as éveket. Ugyanakkor nemcsak a szűken vett közép-európai régióra koncentrál, hanem kitér a balti és a balkáni államokra is. Ez utóbbi esetben nem hanyagolja el a bonyolult görög–török viszonyt sem. A könyv külön alfejezetet szentel azon nyugati államoknak is, amelyek hatással voltak a kisebbségi kérdés alakulására – itt a szerző főleg Németországra, Svájcra, a Szovjetunióra és természetesen a győztes antanthatalmakra gondolt.

Ez a bevezetés majdnem 150 oldalt tesz ki. Csak ez után kezdődik a fő téma tárgyalása – a két világháború közötti csehszlovákiai kisebbségek jogi helyzetének alakulása. E nagy fejezet a cseh-német viszony sajátosságainak bemutatásával kezdődik, azután az Osztrák–Magyar Monarchia általános nemzetiségi politikájával folytatódik és az első világháború alatti fejleményekkel fejeződik be. A következő fejezet az új állam kialakulásával, területének reális birtokbavételével és alkotmányozási folyamatával foglalkozik, amelyben sajnálatos módon nem vettek részt a legnagyobb nemzeti kisebbségek képviselői – tehát a németek és a magyarok. Eztán a szerző megint az első nagy részben már alkalmazott módszerhez fordul és kettéválasztja az 1920-as és 1930-as évek tárgyalását. Bemutatja az akkori kisebbségi pártok hozzáállását az új államhoz, továbbá aktivista és negativista magatartásukat. A kisebbségi kérdést a könyv komplex módon kezeli, tehát nemcsak az olyan szűken vett kisebbségi jogi normákra koncentrál, mint a nyelvtörvények vagy az oktatási előírások, hanem a közigazgatási reformoknak is kellő figyelmet szentel. A szerző nem feledkezik meg a cseh társadalomban meglévő nacionalista és soviniszta tendenciákról sem. Ezeket például jól tükrözik az éles viták a prágai Károly Egyetem jelvényei körül.

A szerző kimutatja azt is, hogy a nagy gazdasági világválság milyen hatással volt a német kisebbség radikalizálódására, amely leginkább 1935-ben nyilvánult meg, amikor a náci Berlinből irányított Szudétanémet Párt megnyerte a csehszlovákiai német szavazók kétharmadának támogatását és ezáltal a legnagyobb csehszlovákiai parlamenti párttá vált. Ez azért volt problematikus, mert ez a párt egyre kevésbé rejtetten nagyon is ellenséges volt a demokratikus csehszlovák államiság eszméjével szemben. Annyira, hogy a választások előtt felmerült a párt betiltásának gondolata is. A kormány többsége a betiltás mellett foglalt állást, de befolyásos agrárpárti része ellenezte ezt a lépést. A kormány ezért informálisan megkérdezte a tekintélyes köztársasági elnököt is. Tomáš G. Masaryk viszont szintén ellene volt a betiltásnak. A monográfia szerzője szerint az idős demokrata államfő talán tartott attól, hogy a párt illegalitásban még veszélyesebb lesz, valamint azt sem lehet kizárni, hogy reménykedett a szudétanémet pártvezér, Konrad Henlein mérsékletességében.

Végül ezek a remények hiúnak bizonyultak. 1938-ban Csehszlovákia komoly válsággal találta szemben magát, amelyet mindenféle síkon Adolf Hitler generált – akár a nemzetközi színtéren, akár a szudétanémet „ötödik hadoszlop" manipulálása révén. A Szudétanémet Párt olyan reformokat akart, amelyek etikai alapon teljesen kettéválasztották volna a két nagy cseh- és morvaországi nemzetet – azaz a cseheket és a németeket. A nemzeti identitás regisztrálását követelték, az autonómiát, az önkormányzati szövetségeket, valamint nem utolsósorban olyan követeléseik is voltak, amelyek a német nemzetiségen belül gyengítették volna a belső demokráciát és erősítették volna a rosszul – azaz antidemokratikusan - értelmezett „nemzeti egységet". A prágai kormány 1938-ban egy nemzetiségi statútum kidolgozásába kezdett, amellyel ki akarta védeni a német kisebbség támadásait és egységes, koherens rendszerbe szerette volna foglalni a nemzetiségekre vonatkozó jogi normákat. Sok tekintetben figyelembe vették volna a szudétanémetek követeléseit, valamint rehabilitáltak volna néhány régi osztrák nemzetiségi-politikai megoldást. A nemzetiségek végső soron sokkal komolyabb közjogi pozíciót és jogállást kaptak volna a csehszlovák államban. A politikai

Pro_publico_bono_2011-4.indd 116-117 2012.05.21. 16:10:41

események azonban más irányba terelték a fejlődést – 1938 szeptemberében ugyanis sor került a müncheni diktátum kimondására, amely a cseh történelmi tudatban a magyar Trianonnal egyenértékű.

A monográfia utolsó nagy fejezete már nem a jogi-politikai fejlődésre koncentrál, hanem kifejezetten az akkoriban hatályos kisebbségi jogi normák elemzésével foglalkozik. A szerző figyelme egyaránt kiterjedt az alkotmányos rendelkezésekre, a nyelvhasználati kérdésekre, az oktatásra és kultúrára, továbbá az autonómia problémakörére, valamint az érzékeny pontot jelentő népszámlálások lebonyolítására és általában véve a statisztikai normákra. A fejezet legvégén pedig két sajátos kisebbség jogi helyzetével is foglalkozik – a külön nemzetiségnek deklarált zsidókkal és a romákkal.

Miután az első Csehszlovák Köztársaság hivatalos ideológiájának értelmében a csehek és a szlovákok közösen egy kétnyelvű csehszlovák nemzetet alkottak, a könyv kevesebb figyelmet szentel ennek a kérdésnek. Végül is a szlovákok az államalkotó csehszlovák nemzet részét képezték. A szlovákkérdést azonban mégsem lehetett teljesen figyelmen kívül hagyni – legalábbis a közigazgatási reformok tárgyalása során, valamint a magyar kisebbség helyzetének bemutatása folyamatában. Emiatt a szerzőnek legalább röviden ki kellett térnie a csehszlovák nemzet értelmezése körüli dilemmákra is. Milyen nemzetről is volt itt szó – a politikai államnemzetről vagy inkább a kulturális-nyelvi nemzetről? Ezt a dilemmát sem akkor, sem most nem sikerült maradéktalanul megoldani. Végül is 1918-ban inkább a kulturális értelemben felfogott csehszlovák nemzet élt önrendelkezési jogával és államot alapított magának. Idővel ugyan erősödtek azok a hangok, mely szerint az új állam érdeke egy politikai nemzetkoncepció kialakítása, de az nagyon nehezen mehetett végbe egy olyan államban, ahol a lakosság több mint egyharmada nem volt nyelvileg és kulturálisan „csehszlovák". Sőt a németek magukban többen voltak itt, mint a szlovákok. Ez a kérdés átvezeti a jogász kutatót egy másik dilemmához, nevezetesen ahhoz, hogy milyen államról is kell itt beszélni – a kisebbségeknek jogokat biztosító nemzetállamról vagy inkább a korábbi Ausztriához hasonló nemzetiségi államról, ahol formális jogi szempontból nem létezett hierarchia a benne élő nemzeti közösségek között. A szerző szerint igazából mindkét megközelítés jelen volt az akkori csehszlovák államban, egymásba ékelve léteztek. Más kérdés, hogy az új állam révén talán a nemzetállami megközelítés valamivel erősebb volt.

A monográfia kapcsán mindenképpen ki kell emelni, hogy szerzője komoly energiát fordított arra, hogy komplex módon és a lehetőségekhez képest részrehajlás nélkül közelítse meg ezt az összetett problematikát. Rengeteg adatot közöl, valamint alaposan feldolgozta az eddigi cseh és szlovák szakirodalmat. Kiemelendő pozitívum, hogy sok szempontból és látószögből igyekszik bemutatni a témát. Ezért megelőlegezhető, hogy a most bemutatott monográfia sokáig nélkülözhetetlen útmutatóul fog szolgálni a téma kutatása során.

Az illusztrációkról

Számunkat Giotto di Bondone – ahogy kortársai ismerték: Agnolo di Bondone, vagy ahogy ma mondjuk, Giotto (1266/67–1337) – freskóinak részleteivel illusztráltuk. Giotto a trecento első jelentős képviselője, aki – Boccaccio szavaival élve (vö. *Dekameron,* 6. nap, 5. novella) – „napfényre hozta ama művészetet, mely hosszú százado-

Szent Ferenc diadala. A San Francesco altemplom boltozati freskójának részlete

Pro_publico_bono_2011-4.indd 118-119 2012.05.21. 16:10:42

kon által bizonyos embereknek tökéletlensége alatt lappangott". Jelentősége abban áll, hogy az emberi érzelmek természetes ábrázolásával váltotta fel a bizánci mintákat követő, személytelen művészetet. Ő tette meg az első lépéseket a perspektíva ábrázolása felé, s ezzel felfedezte a háromdimenziós térábrázolást.

Giotto Toszkánában született, egyszerű földművesek gyermekeként. Tehetsége már egészen fiatal korában megmutatkozott. Vasari szerint későbbi mestere, a firenzei Cimabue talált rá a tizenkét éves fiúra egy vidéki útján, s látva tehetségét, maga mellé vette és taníttatta. A tanítvány azonban – ahogy azt már Dante is megjegyezte az *Isteni színjáték*ban – hamarosan túlszárnyalta mesterét: „Lám, festészetben Cimabue tartott / minden teret, és ma Giottót kiáltják; / s amannak híre éjszakába hajlott" (*Purgatórium,* XI. ének). Giotto művészete az itáliai reneszánsz szinte minden alkotóját befolyásolta valamilyen mértékben; festészetét még Michelangelo is tanulmányozta.

Elsősorban freskókat festett, ez alapozta meg hírnevét, készített azonban mozaikokat, szobrokat és táblaképeket is. Első jelentős megbízatása az Assisiben található ferences San Francesco-templom freskóinak megfestése volt. A képek szerzőségét alkalmilag vitatják, egyesek Giotto helyett Cimabuénak vagy Cavallininek tulajdonítják a képeket. A művész, akárki is legyen, a Szent Ferenc-legenda huszonnyolc jelenetével díszítette a templomot, amelyek Szent Bonaventura *Legenda maior*ját követve lépésről lépésre mutatják be Ferenc megtérésének történetét.

Legismertebb alkotásai a padovai Scrovegni-kápolnát – más néven az (antik amfiteátrum helyére épült) Aréna-kápolnát – díszítik. Ezt Enrico Scrovegni építtette 1300 és 1305 között, mintegy vezeklésként apja bűneiért, aki uzsorásként hatalmas vagyont harácsolt össze. A szerény külsejű kápolna a korai európai festészet egyik legértékesebb alkotását őrzi. Az északi és a déli falon harminchat aprólékos műgonddal megalkotott kép látható Jézus fiatalsága és a passió történetéből, valamint Szűz Mária és Szent Joachim életéből. A falak lábazati sávjában a hét erény és a hét bűn allegóriája kapott helyet úgy, hogy az ellentétes erények – például az igazságosság és igazságtalanság, a hit és hitetlenség, a lelkierő és állhatatlanság allegóriái – az egymással szemközti falon láthatók. A nyugati, bejárati falra az utolsó ítélet vízióját festette a művész. A képen az elkárhozottak és az üdvözültek közötti területen, mintegy a Purgatóriumban az adományozó, Enrico Scrovegni is látható, az üdvözültek között pedig feltűnik Giotto alakja.

Giotto egy sor szakrális témájú táblaképet is alkotott, amelyek – a freskókkal szemben – továbbra is bizánci hatást tükröznek, például abban, hogy arany alapra festette azokat. Ilyen az a neki tulajdonított *Apokalipszis-jelenet* (1330–1340), amelyet a stuttgarti *Staatsgalerie* őriz. Az Erbach-panelként is ismert táblakép negyvennégy jelenetét a *Jelenések könyvé*nek apokaliptikus látomása inspirálta és feltehetően Giotto nápolyi tartózkodása alatt készült.

Giotto számos városban dolgozott, mindenekelőtt Firenzében, Assisiben, Rómában, Avignonban és Nápolyban. Itt Anjou Róbert udvari művészeként *protopictor*ként, illetőleg *protomagister operis*ként irányította a királyi palotába szerződtetett többi művészt. Firenzében a városi építkezések vezetőjének nevezték ki, hogy ne kelljen elengedniük a városból. E minőségében irányította a dóm harangtornyának megépítését. A Magdolna-kápolna oltárfalán egyébként megfestette kortársának és legjobb barátjának, Dante Alighierinek a portréját.

A művészt 1337-ben érte a halál; a Santa Maria del Fiore-templomban, a kaputól balra eső oldalon temették el. Emlékét mindmáig egy fehér márványlap őrzi, amelyre Lorenzo de' Medici megbízásából domborműként a festő arcképe és Angelo Poliziniano verse került, amely így méltatja az elhunyt mestert: Én vagyok, akiben újraéledt a kialudt festészet; / akinek annyira biztos és könnyű volt a keze. / A természetben sem volt meg, ami a művészetemben / nincs meg. Sem többet, sem jobbat nem festhetett senki. / A szent érctől zengő kiváló tornyot csodálod? Az is az én tervem szerint nőtt az égig. / Giotto vagyok tehát; de mi szükség volt / mindezt elmondani? / Ez a név felér egy hosszú dicsőítő énekkel."

Sz. A.

Pro_publico_bono_2011-4.indd 120-121 2012.05.21. 16:10:42

Szerzőinkhez

A *Pro Publico Bono* című folyóirat a BCE Közigazgatás-tudományi Karának tudományos kiadványa, amely évente két alkalommal jelenik meg magyar nyelven. Eseti jelleggel a lap különszámokat is megjelentet magyar vagy idegen nyelven. A folyóirat elsősorban az általános államtudomány, a közigazgatás-tudomány és az ahhoz kapcsolódó jogtudományok, valamint a BCE Közigazgatás-tudományi Karán művelt és oktatott egyéb tudományok területéről közöl írásokat. A lap a profiljába tartozó tárgykörben, az alábbi feltételek mellett, bárkitől elfogad közölni kívánt írásokat.

A *Pro Publico Bono* referált folyóirat: a közölni kívánt írásokat a szerkesztőség szakmai véleményeztetés *(hagyományos lektorálás)* vagy szakreferensi kiadási ajánlás *(single/double blind peer-review)* után közli. A beérkezett és formailag megfelelő kéziratokat a szerkesztőség – előzetes értékelés után, a szerzők nevének feltüntetése nélkül és a személyükre utaló esetleges utalások ideiglenes eltávolítása mellett – anonim szakreferens(ek)nek küldi meg. Az általuk javítandónak értékelt kéziratokat a szerkesztőség a szerzőhöz átdolgozásra visszajuttatja; egybehangzó elutasításuk esetén a lap azokat nem publikálja. Írásokat csak szakreferensi támogató vélemények alapján közlünk; a közlés kérdésében a szerkesztőség javaslata alapján a szerkesztőbizottság dönt. Tanulmányoknál a szerkesztőség az egyik kiadási ajánlást mindig külső szakértőtől kéri.

Kérjük leendő szerzőinket, hogy kézirataikat az alábbiakra tekintettel küldjék be a szerkesztőséghez. A tanulmányok terjedelme maximum 40.000 karakter (1 szerzői ív), a rövidebb írásoké maximum 20.000 karakter (fél szerzői ív) legyen. A szöveget kétféle módon adják le: 1. *papírra nyomtatva,* lehetőleg A/4-es méretű lapokon, két példányban, s egyúttal 2. szövegszerkesztővel készített *elektronikus dokumentumként* (az MS Word bármelyik változatában szerkesztve és elmentve), *e-mail*hez csatolt fájlként megküldve. Kérjük, hogy szövegközi kiemelésként csak dőlt betűt (kurziválást) alkalmazzanak, tehát ritkítást, aláhúzást, vastag betűt, folyamatos nagybetűt vagy kiskapitálist ne.

A szakirodalmi hivatkozásokat *lapalji lábjegyzetként* kérjük elhelyezni; a konkrét hivatkozásokat oldalszám-megjelöléssel együtt. Kérjük, hogy ún. szövegközi jegyzetelési technikát (szöveg végi bibliográfiával kiegészítve) ne alkalmazzanak. A hivatkozásokban kérjük feltüntetni 1. *önálló szerzői mű* esetén a szerző(k) nevét, a címet, a megjelenés helyét, a kiadót és a kiadás évét (a második vagy későbbi kiadás esetén a kiadás számát az évszám előtt indexálva) és a hivatkozott oldalszámot (az oldalszám-megjelölés nélküli hivatkozásokat kerüljék); 2. *folyóiratcikk* esetén a szerző nevét, az írás címét, a folyóirat címét, a megjelenés évét és a lap számát, valamint a hivatkozott oldalszámot; 3. *gyűjteményes kötetben megjelent* írás esetében pedig a tanulmány szerzőjének nevét, az írás címét, „=" (egyenlőségjel) után a kötet címét, annak szerkesztőjét, valamint a megjelenés helyét, a kiadót, a kiadás évét és a hivatkozott oldalszámot. A hivatkozásokban azt kérjük kiemelni (dőlt betűvel szedni, kurziválni), amit az olvasó egy könyvtárban általában először szokott keresni: a *címeket,* a folyóiratban megjelent tanulmány esetében pedig a *folyóirat címét*. Kérjük, hogy irodalomjegyzéket ne helyezzenek el az írások végén. A fentieknél részletesebb és az egyéb esetekre vonatkozó hivatkozási szabályok honlapunkon találhatók.

A közlésre beküldött írásokat a papíralapú megjelenést követően, ám ahhoz képest szándékoltan némi késéssel – a szerző kifejezetten ellenkező tartalmú esetleges kikötése hiányában – lapunk internetes honlapján is megjeleníti. (Az esetleges szerzői fenntartást a szerkesztőség címére külön, papíralapú levélben, aláírtan kérjük elküldeni.) A honlapon is közzétett lapszámok továbbá a papíron megjelent változathoz képest, számonként eltérő mértékben, egyéb írásokat is tartalmaznak.

A megjelent lapszámokban közölt cikkekért a lap alapítója és kiadója – a BCE Közigazgatás-tudományi Kara – anyagi lehetőségeinek függvényében honoráriumot fizet. Pénzügyi helyzetére tekintettel ugyanakkor az alapító jelenleg (további értesítésig) a honorárium-kifizetést szünetelteti.

A lap sem *abstract*okat, sem idegen nyelvű ún. *resume*-ket nem közöl. A lapszámok honlapunkon közzétett változatában ugyanakkor – a jobb internetes kereshetőség érdekében – a tartalomjegyzéket *angol és/vagy német és/vagy francia* nyelven is megjelenítjük, s ehhez kérjük a szerzőktől, hogy írásaik *címét és alcímét* angol és/vagy német nyelven is küldjék meg. Az internetes közlés továbbá módot ad az írás tárgyának három-négy mondatban vagy rövid tárgyszavakkal való részletesebb megjelölésére is, ami ugyancsak a jobb internetes kereshetőséget szolgálja. Kérjük szerzőinket, hogy közölni kívánt írásuk *címét,* valamint e rövid, három-négy mondatból álló ún. *tárgymeghatározását,* illetőleg tárgyszó-jegyzékét *angol* és/vagy *német* és/vagy *francia* nyelven is szíveskedjenek megküldeni.

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg *foglalkozásukat, munkahelyüket;* ha ez egyetem, *egyetemi beosztásukat* vagy *tudományos fokozatukat,* valamint azt az *elérhetőségüket,* lehetőleg azt az e-mail címet (ha ilyet nem használnak, postacímet), amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői" rovatban közöljük. Kérjük továbbá, hogy közöljék a szerkesztőséggel egyéb elérhetőségeiket; így telefonszámukat vagy mobiltelefonszámukat; ezeket az adatokat a lapban nem tesszük közzé, de a kapcsolattartás érdekében szükségesek.

A szerkesztőség

Pro_publico_bono_2011-4.indd 122-123 2012.05.21. 16:10:42

E számunk szerzői

Egedy Gergely • történész, jogász • egyetemi tanár • BCE KIK • e-mail: gergely.egedy@gmail.com
Halász Iván • jogász, történész • egyetemi docens • BCE KIK • e-mail: halasz@jog.mta.hu
Hollósi Gábor • jogász, főlevéltáros • Magyar Országos Levéltár • e-mail: hollosi.gabor@mol.gov.hu
Kőnig Balázs • igazgatásszervező, jogász • BCE KIK¤ e-mail: balazs.konig@uni-corvinus.hu
Kristó Katalin • igazgatásszervező • tanársegéd • BCE KIK • e-mail: katalin.kristo@uni-corvinus.hu
Méhes Tamás • igazgatásszervező, jogász • BCE KIK • e-mail: tamas.mehes@uni-corvinus.hu
Pruzsinszky Sándor • jogtörténész, ügyvéd • e-mail: dr.pruzsinszky@gmail.com
Rácz Lajos • jogász • egyetemi tanár • BCE KIK • e-mail: lajos.racz@uni-corvinus.hu
Szabó Zoltán • közgazdász • egyetemi docens • BCE Gazdálkodástudományi Kar • e-mail: zoltan.szabo@uni-corvinus.hu
Tattay Szilárd • jogász • egyetemi adjunktus • PPKE Jog- és Államtudományi Kar • e-mail: tattaysz@yahoo.com

Pro_publico_bono_2011-4.indd 124 2012.05.21. 16:10:42