DISKURZUS

A Batthyány Lajos Szakkollégium tudományos folyóirata

Balogh Norbert

Prezidencializálódás a politikában

Mravik Balázs Áron

Úton a globális alkotmányosság felé

Stipkovits Tamás

Leviathán a pórázon, avagy a jogalkotással való visszaélések a hatálytípusok tükrében

Szépvölgyi Enikő

Közveszélyes munkakerülők a XX. századi Magyarországon és a dologház intézménye

Takó Dalma

A Tanácsköztársaság hatalomra jutása, vázlatos története és
a proletárdiktatúra fegyveres erői

Tóth Anna

A mentelmi jog vizsgálata esettanulmány segítségével

2016
(VI. ÉVFOLYAM)

1. SZÁM

BLSZK

DISKURZUS
A SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMÁNAK TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA | GYŐR

HATODIK ÉVFOLYAM | 2016/1. SZÁM.

KÉZIRAT LEZÁRVA | 2016. MÁJUS 15.

FŐSZERKESZTŐ | DR. KÁLMÁN JÁNOS
OLVASÓ SZERKESZTŐ | CSITEI BÉLA
SZÉPVÖLGYI ENIKŐ
TAKÓ DALMA

A KIADÓ KÉPVISELŐJE | DR. KÁLMÁN JÁNOS

A SZAKMAI BIZOTTSÁG ÁLLANDÓ TAGJAI | DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR CSC, EGYETEMI DOCENS,
DR. KOVÁCS GÁBOR PHD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SZEGEDI ANDRÁS PHD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SMUK PÉTER PHD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SULYOK GÁBOR PHD, EGYETEMI DOCENS.

A SZAKMAI BIZOTTSÁG MEGHÍVOTT TAGJAI | DR. ERDŐS CSABA PHD, EGYETEMI ADJUNKTUS.

A BORÍTÓ DR. KESERŰ BARNA ARNOLD MUNKÁJA.

MINDEN JOG FENNTARTVA. BÁRMILYEN MÁSOLÁS, SOKSZOROSÍTÁS, ILLETVE ADATFELDOLGOZÓ RENDSZERBEN VALÓ TÁROLÁS A KIADÓ ELŐZETES ÍRÁSBELI HOZZÁJÁRULÁSÁHOZ VAN KÖTVE.

A 2016. ÉVI 1. SZÁM MEGJELENÉSÉT AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTÉRIUMA MEGBÍZÁSÁBÓL AZ EMBERI ERŐFORRÁS TÁMOGATÁSKEZELŐ ÁLTAL MEGHIRDETETT NTP-SZKOLL-15-0031 KÓDSZÁMÚ PÁLYÁZATI TÁMOGATÁSBÓL VALÓSULT MEG.

MEGJELENIK | FÉLÉVENTE, A/4-ES FORMÁTUMBAN
FELELŐS KIADÓ | SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMA
CÍM | 9027 GYŐR, BUDAI ÚT 12.
HONLAP | HTTP://BLSZK.SZE.HU
NYOMDAI KIVITELEZÉS | ART-PR 2005 KFT.
ISSN | 2062 –5715

©BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUM, 2016.
©A SZERZŐK, 2016.

TARTALOM

TANULMÁNYOK

BALOGH NORBERT

Prezidencializálódás a politikában **3**

MRAVIK BALÁZS ÁRON

Úton a globális alkotmányosság felé **15**

STIPKOVITS TAMÁS

Leviathán a pórázon, avagy a jogalkotással való visszaélések a hatálytípusok tükrében **23**

SZÉPVÖLGYI ENIKŐ

Közveszélyes munkakerülők a XX. századi Magyarországon és a dologház intézménye **36**

TAKÓ DALMA

A Tanácsköztársaság hatalomra jutása, vázlatos története és a proletárdiktatúra fegyveres erői **49**

TÓTH ANNA

A mentelmi jog vizsgálata esettanulmány segítségével **61**

SUMMARIES **73**

SZERZŐINKHEZ (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI) **76**

TÁMOGATÓINK **78**

EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTÉRIUMA

EMBERI ERŐFORRÁS TÁMOGATÁSKEZELŐ

Nemzeti Tehetség Program

BALOGH NORBERT

PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS A POLITIKÁBAN

Absztrakt

A szerző célja, hogy tanulmányával átfogó képet adjon arról a politikai rendszerekben tapasztalható jelenségről, amit a tudományos szakirodalom a prezidencializálódás elnevezéssel illet. A 21. század különböző globális, szociális, pénzügyi és ökológiai kihívásainak következményeként a hatalmi viszonyok tovább differenciálódnak, az állam szerepvállalásának újragondolása és naprakész alapokra helyezése egy jelenleg is zajló folyamatként vázolható fel. Az esszé ebben az összefüggésben tárgyalja a prezidencializáció kérdéskörét, ami olyan kardinális összetevője az említett folyamatoknak, amivel mindenképpen érdemes részletesebben foglalkozni. Jelen írás felépítése ennek okán egy olyan szisztémát követ, ami a jelenség koherens leírására leginkább alkalmasnak mutatkozik. Mintegy felvezetve a témát, a tanulmány a jelenséghez kapcsolódó alapvetésekkel indul, amit magának a tárgykörnek az egyre inkább részletesebb kibontása követ. Mindezek után a szerző az elhangzottakat az aktuálpolitikai kontextusba helyezéssel kívánja konkretizálni, méghozzá Magyarország berendezkedését illetően. Az írás, az ezek tükrében történő konzekvenciáknak a levonásával zárul, összegezve az érintett pontokat.

Kulcsszavak: prezidencializálódás, mediatizálódás, perszonalizáció, politikai rendszerek, erős állam, hatalmi viszonyok differenciálódása.

BEVEZETÉS

A prezidencializálódás kérdésköre relatíve új jelenségként értelmezhető a politikai életben. Meghatározni pedig úgy lehetne, miszerint egy adott állam hatalmi berendezkedése egyre inkább elnökibbé válik a gyakorlatban, méghozzá annak ellenére, hogy a kormányforma típusának megváltoztatásáról szó lenne.[1] Az elnökibbé válás pedig azt takarja, hogy egyre inkább megjelennek a prezidenciális kormányforma jellemzői az aktuálpolitika színterén. Ezáltal pedig a parlamentáris kormányzás harmadik típusa alakul ki – a kabinet és a miniszterelnöki/kancellárelvű után –, amely a beszédes „elnöki" elnevezéssel illusztrálható.[2] Azt mondhatjuk tehát, hogy ezt a bizonyos harmadik fejlődési fokozatot a prezidencializáció alatt értett változások alakítják ki. A jelenségről *Thomas Poguntke* és *Paul Webb* azt állítják, hogy háromarcú, azaz, hogy a megvalósuló változásokat három különböző oldalról vizsgálhatjuk. Egyrészt a végrehajtó hatalom oldaláról, másrészt a párton belül lejátszódó folyamatok oldaláról, harmadrészt pedig a választási rendszer oldaláról. A prezidencializáció tehát egy igen összetett, komplex jelenség, amit ha közelebbről vizsgálunk megállapítható, hogy egy adott ország társadalmi és politikai környezete az, ami végtére is meghatározza, hogy a jelenség miként valósul meg, illetve milyen mértékben.

A különböző országokban tapasztalható eltérések ellenére azonban elmondható, hogy a leegyszerűsített, általános képlet ugyanaz. A lényeg ugyanis úgy fogalmazható meg, miszerint a politikai hatalom eltolódik, jellege megváltozik, méghozzá az egyes vezetők[3] javára, illetőleg ebből adódóan a kollektív aktorok hátrányára.[4] Arról van tehát szó, hogy a vezető az eddiginél nagyobb autonómiával fog rendelkezni, azaz lehetséges cselekvéseinek mozgástere kitágul. Mielőtt a további fejtegetésekbe belekezdenék, ezen a ponton

[1] POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL: The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis, in POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, 2005, Oxford University Press, Oxford, 1. o.

[2] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki" kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, in *Századvég, Új folyam*, 2001/20. szám, 3-38. o.

[3] A pártok szintjén a pártelnökökről, a végrehajtás szintjén a kormányfőről van szó.

[4] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 7. o.

emelném ki *Körösényi András* azon megállapítását, mely szerint a prezidencializációt nem lehet tisztán alkotmányjogi fogalomként értelmezni, ezért helyesebb, ha egy olyan metaforaként fogjuk fel, ami az egész politikai rendszer működési logikájára kihat.[5]

1. A JELENSÉG HÁROM ARCULATÁNAK ELEMZÉSE

1.1. A VÉGREHAJTÓ HATALOM SZINTJE

Elsőként a végrehajtó hatalom színterét veszem górcső alá. „*A végrehajtó hatalom szintjén a politika prezidencializálódása a miniszterelnöki hatalom megerősödését és a kormány testületi karakterének gyengülését jelenti.*"[6] *Körösényi András* kiegészíti ezt a megfogalmazást azzal, miszerint maga a végrehajtó hatalom is megerősödik a politikai rendszer egészén belül.[7] Ami biztos, hogy a hatalmi erőviszonyoknak az ilyen módon történő átrendeződése több dolgot is magában foglal. Egyrészt a miniszterelnöknek nő az autonómiája, vagyis megnövekszik azoknak a területeknek a száma, amelyekkel kapcsolatban a személyes ellenőrzése érvényesül.[8] Másrészt – szintén a megnövekedett autonómia eredményeképpen –, az esetlegesen felmerülő, politikai értelemben vett ellenállásokat is könnyebben tudja letörni.[9] Következésképpen az első esetben nem szükséges effektíve hatalomgyakorlás másokkal szemben, azonban a második eset már megkívánja a hatalomnak a konkrét érvényesítését is.[10] Harmadrészt pedig – a Körösényi féle megközelítésben –, a végrehajtó hatalom erőteljes térnyerése vázolható fel a törvényhozási folyamatokban. Ennek tekintetében utalnék arra, hogy a parlamentarizmus elmélete szerint a törvényhozásnak felelős a végrehajtás, azonban a valóságban kölcsönös függőség alakul ki a két hatalom között. Véleményem szerint a prezidencializálódás jelenségén keresztül ez még tovább fokozódik egy parlamentáris rendszer vonatkozásában, hiszen végső soron a végrehajtó hatalom válik dominánssá a hatalmi ágak fúziójában. A prezidencializáció végett ugyanis az ún. munkaparlament jelleg helyett még inkább a vitaparlament az a jelző, amivel a törvényhozást illetni lehet, azaz a kormányzat kontrollálja a törvényhozást.[11] Így a parlament eredeti rendeltetését tekintve háttérbe szorul, vagyis a kormány feletti ellenőrző funkciója gyengítésre kerül. Ezzel ellentétben a kormány – mint említettem –, a törvények megalkotásának szignifikáns elemeként realizálódik. Egy szó, mint száz: a parlament lényegében a kormányzat kiszolgálásának színterévé válik.

Summázva az említetteket, elmondható, hogy a miniszterelnök hatalmi pozícióját két viszony határozza meg. Elsőként a kormány és a parlament viszonya, másodszor a kormányon belüli viszonyok. Kiemelendő még, hogy a miniszterelnök mozgásterét csökkenti, ha koalíciós vagy kisebbségi kormányt vezet, ezenfelül növeli, ha egyben ő a párt elnöke is.[12]

A bekezdés végén még kitérnék egy szintén nem elhanyagolható összefüggésre. Ha ugyanis a végrehajtó hatalmon belül a kormányfő javára történik a hatalom átrendeződése, mindemellett a végrehajtó hatalom dominanciája is kimutatható a törvényhozás felett, akkor ez azt jelenti, hogy a miniszterelnök is dominánsabbá válik a parlamentben, azaz hatalma ezen a szinten is növekedést mutat. Más szavakkal: a törvényhozás folyamatában megmutatkozó szerepköre is erősödik.

---

[5] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 345. o.

[6] STUMPF ISTVÁN: A Kormány, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 68. o.

[7] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Mozgékony patthelyzet, in *Politikatudományi Szemle*, 2006/1. szám, 44. o.

[8] CAKAR, DARIO NIKIC: *Competing models of decision making in parliamentary systems. The core executive vs. the concept of presidentialization,* Paper prepared for presentation at the IPSA RC 32 Conference, 2011, 10. o.

[9] Uo. 10. o.

[10] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 7. o.

[11] KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: *i. m.* 92. o.

[12] STUMPF ISTVÁN: A kormány alkotmányos jogállása, in *Új magyar közigazgatás,* 2015/2. szám, 8-14. o.

1.2. A PÁRTOK SZINTJE

A pártok vonatkozásában a prezidencializálódás folyamatainak eredményeként a pártvezér javára zajlik le a hatalmi eltolódás.[13] Magának a pártnak a testülete relatíve háttérbe kerül, míg a pártelnök ezáltal függetlenedik annak szervezetétől.[14] Az erőviszonyok megváltozásának természetesen akkor van igazán súlya, ha a választások alkalmával a párt elnyeri a kormányzati pozíciót, azaz kormányalakításra kerülhet sor. Ekkor ugyanis, az ezek során megbízatását elnyert miniszterelnök – aki a pártelnöki tisztséget is bírja –, szilárd párttámogatásra számíthat. Személyén keresztül pedig maga a kormányzat is, aminek alapján kijelenthetjük, hogy egy kiemelkedően fontos erőforrásról beszélünk ebben a szituációban.[15] *Thomas Poguntke* és *Paul Webb* kiemeli, hogy voltaképpen ilyen megváltozott körülmények között már nem beszélhetünk arról, miszerint a párt kollektív testülete határozná meg a hatalom megszerzéséhez vezető utat, azaz a választásokat. Ehelyett ez a folyamat jelöltközpontúvá válik, amit a vezető személye határoz meg. Folytatva a gondolatmenetet, a szerzőpáros ennek nyilvánvaló következményeként vázolja, hogy a párt tekintélyes autonómiát biztosít a pártelnöknek abban, hogy a meghirdetett politikai programot meghatározhassa. A program ezáltal mondhatni a pártvezér programjává avanzsálódik. Hozzáteszik azt is, hogy ilyen kontextusban a pártelnök, mintegy megkerülve a pártot, közvetlenül szól a választópolgárokhoz, ami szintén egyik kulcseleme ennek a stratégiának. Más megfogalmazással élve, egy személyben képes reprezentálni a pártot a választópolgárok irányába.

Érdekes kérdés ezek után, hogy hogyan és milyen eszközök által következhetett be egy ilyen volumenű változás, méghozzá relatíve rövid időn belül a politikai életben. A választ a társadalmi szinten is meghatározóvá váló tömegmédiában találjuk meg. Pontosítva ezen, azt mondhatjuk, hogy a kommunikációs ipar nagyszabású volta képessé vált arra, hogy direkt módon szolgálja azt a célt, amely a vezető személyiségének meghatározóvá tételére irányul.[16] Ennek mintegy velejárója, szükségképpeni motívuma, hogy előidézte a pártszervezetből való kiemelkedését is. Ez pedig azt jelenti, hogy a választópolgárok mobilizálásának feladatát kvázi átveszi a média, azaz a pártszervezet csorbát szenved ezen funkció vonatkozásában.[17] Mindezek tükrében természetesnek hathat, hogy egy vezető csak addig lehet pozícióban, amíg teljesíteni tudja a tőle elvártakat, azaz a pártot sikerre tudja vinni egy választás alkalmával.[18]

Azonban csupán a média nem lenne elégséges ezen folyamat beteljesítéséhez. Véleményem szerint ugyanis a *vezető személyisége, karizmája* az a kiindulópont, az a talpkő, ami lehetővé teszi, hogy a médiát, mint eszközt segítségül hívva elérhető legyen a kívánt eredmény. Ugyanis a politika színterén történő imázs építéséhez elengedhetetlenek bizonyos adottságok, képességek. Ez már a platóni filozófiában is megjelenő kérdéskör, majd később Machiavelli is megállapította, amikor a *virtùt* a hatalommal rendelkezők legfőbb erényének titulálta. Fontos itt azonban megemlíteni azt a Weber-féle megállapítást, hogy a személyes vonzerő szubjektív érzelmeken és érzéseken alapszik, azaz racionális érvekkel nem értelmezhető hatás alakul ki.[19] Tovább víve a gondolatot azt láthatjuk, hogy a prezidencializáció egyik aspektusa, ami alapján a karizmába vetett hit irracionalitása felerősödik, végül is a szavazás racionalitását csökkenti. A választópolgárok szimpátiáját tehát olyan személyes kvalitások képesek kiváltani, amikkel a vezér rendelkezik. Ez a gyűjtőfogalom bizonyos jellemvonásokat takar, amelyek közül példaként említhető maga a megjelenés, a szociális háttér, az intelligencia, a találékonyság, a magabiztosság, a tapintatosság.[20]

A pártok szintjén további tényezőt jelent a kartellpártosodás, ami csakugyan hozzájárult a párt vezetőjének előtérbe kerüléséhez. Ez a definíció a pártok szerepének, illetve funkcióinak megváltozását jelöli. Míg a korábbi párttípusok az államot úgymond kívülről, a civil társadalmat képviselve próbálták befolyásolni, a kartellpárt már az állam részévé vált.[21] Ezzel a változással pedig a pártok elvesztették az addigi arculatukat megalapozó olyan jellegzetességeket, mint a saját társadalmi bázis és a saját pénzforrás, hiszen az új típust az

[13] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 9. o.
[14] KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: *i. m.* 347. o.
[15] KÖRÖSÉNYI (2006): *i. m.* 48. o.
[16] MUGHAN, ANTHONY: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, 2000, Palgrave Macmillan, Houndmills, 52. o.
[17] KÖRÖSÉNYI (2001): *i. m.* 3-38. o.
[18] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 10. o.
[19] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia*, 2005, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 207. o.
[20] BLONDEL, JEAN: *Political Leadership*, 1987, SAGE Publications, London, 130. o.
[21] ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*, 2004, Osiris Kiadó, Budapest, 117. o.

állam szabályozza, az állam finanszírozza.[22] Az elnevezés találó, hiszen a pártok, azaz versenytársak olyan összejátszását jelenti, ami közös érdekeken alapul. Ez a közös érdek pedig természetesen a hatalom megtartása. „*A választó törődjön inkább az eredményekkel és ne a szakpolitikával, amely a profik birodalma. A pártok profik társulásából állnak és nem az állampolgárok vagy az értük létező szövetségek alkotják.*"[23] Ha pedig egy ilyen jellemzőkkel felépített környezetben helyezzük el a pártokat, láthatjuk, hogy a pártvezér számára még inkább nyitva áll a lehetőség, hogy egymaga szólítsa meg az embereket, mintegy ismét arcot biztosítva a pártnak, amire természetesen az „istenadta nép" is fogékonyan fog reagálni.

1.3. A VÁLASZTÁSI RENDSZER SZINTJE

Végül a prezidencializáció harmadik arca a választási folyamatokban található meg. A kulcsténye zők megegyeznek az előző pontban említettekkel, következésképpen mindössze egy másik tekintetben történő elemzésről van szó. Ugyanis a főszerep ismét a pártvezér személyiségének és a médiának az egymásra gyakorolt hatásában keresendő. Ennek a kapcsolatnak az összefüggésében beszélhetünk a már említett jelöltcentrikusságról a választási kampányokban, aminek okozataként a média mégannyira a vezetőre, mint individuumra fókuszál, ami aztán az egyenlet végére érve a választói magatartásban is megmutatkozik oly módon, hogy a választó a jelölt személyiségére hagyatkozva fogja leadni szavazatát.[24] Leegyszerűsíthetőnek hathat ez a modell, de a jelentősége így is figyelemre méltó. Egészen egyszerűen azért, mert a választópolgárok életében ez a hatás jelenik meg a legmarkánsabban. Ennek horderejét pedig mi más tudná jobban igazolni, mint a népszuverenitás politikai eszméje, amit – hazánkat példaként említve – a jogalkotó alaptörvényi szintű szabályozása is méltán kiemel.[25]

A politika tehát mediatizálttá vált, a modern tömegmédia olyan eszközzé nőtte ki magát a 20. századtól kezdődően, ami kétségtelenül a politikai kommunikáció alapjává vált, külön kiemelve a kampányidőszakot, ahol súlyozottan érvényesek a vonatkozó megállapítások. Kérdés, hogy a választók oldaláról szemlélve a dolgokat, ez a változás mennyiben értékelhető pozitívnak, vagy éppen negatívnak. Az utóbbi szemlélet lényegét jól kifejezi egy *Jean Baudrillardtól* származó idézet, miszerint: „*Olyan világban élünk, melyben mind több az információ és mind kevesebb a jelentés.*" Vagyis, mivel a politikai üzenetek leegyszerűsödtek és lerövidültek, emellett pedig könnyebben hozzáférhetővé váltak az emberek számára, kvázi már csak populista üzenetek kommunikációjáról beszélhetünk, aminek következménye a választópolgárok felületes szemléletmódja és politikai apátiája.[26] A pozitív olvasat ezzel szemben azt hangoztatja, hogy a média térnyerésével egyre több ember kap valamilyen képet a közügyekről – még ha csak sommás formában is –, de ez is elegendő ahhoz, hogy előmozdítsa az állampolgárok politikai életben való részvételét.[27]

Bármelyik oldalra is tegyük le a voksunkat, a mediatizálódás kiemelkedő szerepe mindkét szemléletben vitathatatlan marad. Utalnék itt a különböző médiatanácsadók, kommunikációs szakemberek, azaz *spin doctorok* munkájára, akik túlnőve a választási kampányokat, a politika világának mindennapi meghatározó elemeivé váltak. A politikai reklámokat részletesen szabályozó médiatörvények is hasonló érvként hozhatóak fel. Ami azonban az előbbieken is túlmutat, az a miniszterelnök kiválasztásának miként je. Ugyanis az egyes pártvezérek a választási kampányok során a miniszterelnöki szék várományosaivá válnak. Elég csak a köznyelvben használatos miniszterelnök-jelölt szóra gondolnunk, holott a jog nem ismeri ezt a kifejezést. Levonva ennek a konzekvenciáját, voltaképpen azt mondhatjuk, hogy a parlamentáris kormányforma mellett is mintegy közvetlen kormányfői választásról beszélhetünk, mivel a választópolgárok előre tudják, hogy esetlegesen kit juttatnak a tisztségbe szavazatukkal. Ebben pedig ismételten felfedezhetjük a prezidenciális kormányforma jellegzetességéhez hasonulást, hiszen az Egyesült Államok kvázi-közvetlen elnökválasztása az intézményrendszer egyik legkiemelkedőbb aspektusa.[28]

---

[22] Uo. 117-118. o.
[23] KATZ, RICHARD S. – MAIR, PETER*:* A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia, in *Politikatudományi Szemle*, 2001/3. szám, 151. o.
[24] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 10. o.
[25] Magyarország Alaptörvénye B) cikk (3)
[26] BAJOMI-LÁZÁR PÉTER: A politika mediatizálódása és a média politizálódása, in *Médiakutató*, 2005/1. szám, 39-51. o.
[27] Uo. 39-51. o.
[28] KÖRÖSÉNYI (2005): *i. m.* 215. o.

Ez pedig átvezet a mediatizálódott választási kampányok két fő jellegzetességére, a perszonalizációra és az amerikanizálódásra. A perszonalizáció alapja az előző pontban érintett imázsalkotás, amely egyfajta személyközpontú megközelítést jelent. A nagy nyilvánosság előtt való szereplés ugyanis lehetővé teszi, hogy a politikus a személyiségére alapozva toborozzon követőket, növelje elfogadottságát, egyszóval szavazatokat gyűjtsön.[29] Az amerikanizálódás ebben a környezetben a politikai verseny jellegének, a politizálási stílusnak a megváltozását jelenti.[30] Logikus innentől kezdve, hogy a két jelenség kéz a kézben jár. Alátámasztásul az amerikai stílusú televíziós vitákat említeném, amik a perszonalizálódás pozitív hatásait kiváltani képes tipikus eszközök, emellett a színpadias jelleg, a spektakularizációs[31] hatás sem elhanyagolható velük kapcsolatban. Utóbbi azért lényeges, mert az embereket természetüknél fogva egyszerűbb megszólítani ilyen formában. A végeredmény, hogy a választók a politikai programot egy archoz tudják párosítani. Ehhez még hozzátartozik, hogy minél inkább meghatározó a politikus személyisége, karizmája, minél inkább javára tudja fordítani a média nyújtotta lehetőségeket – vagyis minél meggyőzőbben tud szerepelni – annál inkább sikeresnek mondható. Nem véletlen, hogy pont ezzel összefüggésben egyre inkább teret nyert a politikai marketing, vagyis a politika, mint terep és a marketing, mint technika összefonódott egymással.[32]

Mindent összevetve, a politika világa egy „különleges áruvá"[33] alakult át, amit a médián keresztül feltűnően sikeres módon el lehet adni. A parlamenti élő közvetítésektől kezdve, a különböző rádiós műsorokig, az értékesítése ennek az árunak szinte minden felületen zajlik. Az tehát, hogy a média egyre több helyen kerül említésre, mint negyedik hatalmi ág, nem pusztán légből kapott ötlet. Hogy mekkora is a jelentősége a politikában, arra *Merkovity Norbert* a kétélű fegyver hasonlattal világít rá: *„(…) mert a média elbuktathat vagy a vállára emelhet egy pártot. Egyik esetben akár eltűnhet a süllyesztőben, másikban pedig biztosíthatja a stabil növekedést."*[34]

2. A PREZIDENCIALIZÁCIÓT KIVÁLTÓ OKOK

Minden, így a prezidencializáció is visszavezetethető egészen annak gyökereihez, olyan okokra, amelyek következtében kialakultak azon politikai életet megváltoztató folyamatok, amikről eddig szó esett. A 20. század második felében lezajló folyamatok lényegében újradefiniálták a kormány működését az államháztartásban, amin a 21. század válságjelenségei sem változtattak, sőt. Ha nagyon kisarkítva akarjuk vizsgálni a jelenséget, akkor úgy is fogalmazhatunk, hogy a kormányzásnak újra meg kellett találnia önmagát, ami egy olyan válasz adásában valósult meg, ami képes volt arra, hogy felvegye a versenyt a jelentkező kihívásokkal, így pedig a kormány – azaz az állam – képes maradjon arra, hogy betöltse fő funkcióját, azaz a társadalom fenntartását és irányítását. A magam részéről úgy vélem, hogy a hajtóerőt ezekhez a változásokhoz a különböző hatalomorientált érdektörekvések jelentették, ami nem csoda, hiszen a politikai rendszer egy olyan funkcionális társadalmi alrendszer, ami alapvetően a hatalmi viszonyok dimenziójában helyezhető el. Pontosan ezért a prezidencializációra nem, mint megoldandó problémakörre tekintek, hanem egy olyan motívumra a politikai szférában, ami szükségképpen jelentkezett a kormányzás kapcsán, hiszen végül is arról van szó, hogy a politikai rendszer reagál a környezetében jelentkező hatásokra. Az inputok tehát bekerülnek abba a bizonyos üres négyzetbe, amik aztán meghatározzák az outputok mibenlétét is.[35]

Azonban az okokat konkretizálni szükségeltetik, ezáltal jobban megfoghatóvá téve a képletet. A prezidencializálódást kiváltó okok között említhető a politika nemzetköziesedése, az állam növekedése, a tömegmédiában lezajló változások, illetőleg a hagyományos társadalmi törésvonalak eróziója.[36] A továbbiakban ezeket fogom sorba venni.

---

[29] Uo. 210. o.
[30] KÖRÖSÉNYI (2001): *i. m.* 3-38. o.
[31] A szó eredeti jelentése professzionális, „nagyipari" látványosítás, ami a politika teátrális dimenzióira utal.
[32] MERKOVITY NORBERT: Politikai kommunikáció és politikai marketing, in *Politikatudományi Szemle*, 2008/4. szám, 77-102. o.
[33] MERKOVITY: *i. m.* 88. o.
[34] Uo. 91. o.
[35] Ld. bővebben: EASTON, DAVID: *The Political System*, 1953, Alfred A. Knopf, New York.
[36] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 13. o.

2.1. A POLITIKA NEMZETKÖZIESEDÉSE

A nemzetköziesedés a nemzetállamok összefogását takarja, ami – rendkívül egyszerűen megfogalmazva – abból a felismerésből indul ki, hogy a közös érdek által vezérelt célok elérése így jelentősen könnyebbé válik. Emellett a második világháború tapasztalatai is azt mutatták, hogy bizonyos nemzetközi szervezetek kialakítása elengedhetetlen. A társadalmak globalizálódásának legfontosabb aspektusa, hogy a világ országait egyre inkább behálózzák bizonyos együttműködési megállapodások.[37] Ha ezt elfogadjuk akkor érzékelhető, hogy ezen változások mentén, a transznacionálissá vált világban a politika bizonyos szabályainak módosulása sarkalatos kérdéssé nőtte ki magát.

A prezidencializáció szempontjából a legfontosabb, hogy a nemzetközi tárgyalások alkalmával az egyes országokat a saját kormányuk fogja képviselni. Az ilyen kormányközi tárgyalások értelmében a parlament mozgástere csökkenést mutat, hiszen csakis ratifikálja, vagyis utólagosan jóváhagyja az ezen tárgyalásokon hozott döntéseket.[38] Természetesen nem elhanyagolható, hogy a parlament jogalkotási aktusa nélkül nem válhatna a meghozott döntés normatartalma az adott állam jogrendjének részévé, azonban érezhetjük, hogy a két oldal közül ebben a konstrukcióban nem a törvényhozás szerepe a domináns. Ami relevánsabb, hogy a végrehajtó hatalom így újabb jogköröket tudhat magáénak, külön kiemelve a miniszterelnököt. Ettől kezdve magyarázatra sem szorul, hogy milyen szintű hatalmi eltolódást jelent az a tény, hogy a nemzetközi színtéren a kormány birtokolja a különböző tárgyalási és döntéshozatali jogokat.

2.2. AZ ÁLLAM NÖVEKEDÉSE

A kiváltó okok közül ezen pont az állami szerepvállalás újraértékelésével érthető meg igazán. A 2008-ban kirobbant gazdasági világválság alapvető szinten változtatta meg a kérdéskörről való gondolkodást. A tanulságok fényében az állami szerepkörök újradefiniálására mindenképpen szükség volt, ami az állami beavatkozás növelésének irányába mutatott. A tudományos gondolkodás azért juthatott erre a következtetésre, mert az instabilitás – így a válság – fő okát a nem kielégítő szabályozásban találhatjuk meg, ami aztán nem mindennapi költségeket róhat az államháztartásra.[39] Ha ezt összevetjük azzal, hogy a gazdasági rendszer és a politikai rendszer milyen kapcsolatban áll egymással – vagyis hogy az előbbi meghatározza a politika mozgásterét, utóbbi pedig ebből kiindulva szintén alakítja a gazdasági rendszert[40] –, akkor teljesen érthető és még értelemszerűbbnek hathat a szabályozás szükségessége. A világválság mellett persze a már említett egyéb 21. századi kihívások szintén kardinális kérdések a változások kimenetelét tekintve. Az erős állam és hatékony közigazgatás koncepciója tehát adott, amelyben az állam növekedése a feladat- és hatáskörök bővülése által valósul meg. Ha pedig mindezek célkitűzése az, hogy az állam képes legyen olyan szabályozóvá válni, ami biztosíthatja a stabilitást, akkor értelemszerűen a kormányzat lesz az a szereplő, ami ezt a célt valójában meg tudja valósítani. A végkifejlete ennek, hogy ismételten eljutunk a végrehajtó hatalom hatékonyságának növeléséhez. Ebben a helyzetben a demokratikus korlátok mégannyira létszükségessé válnak annak érdekében, hogy az állam véletlenül se tudjon visszaélni a ráruházott hatalommal.[41] Így ebben az olvasatban az alkotmányos védőbástyák minősége és érvényesülése fokozottan esszenciális kérdés az államszervezetet illetően.

Visszatérve a végrehajtó hatalomhoz azt láthatjuk, hogy az állam növekedése által generált hatások valóban számottevőek a prezidencializáció tekintetében. Ilyen hatásként tarthatjuk számon azt, hogy az állam még inkább komplexebbé és bürokratikusabbá válik, ennek értelmében az intézményrendszer differenciálódik és pluralizálódik.[42] A differenciálódás az intézmények fajtáinak növekedését jelenti, a pluralizálódás pedig az adott intézmény számbeli növekedését takarja.[43] A prezidencializáció ezen tényezők közepette két

[37] ZACHER, MARK W.: The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance, in ROSENAU, JAMES N. – CZEMPIEL, ERNST-OTTO (szerk.): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, 1992, Cambridge University Press, Cambridge, 100. o.
[38] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 14. o.
[39] BIRDSALL, NANCY – FUKUYAMA, FRANCIS: The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis, in *Foreign Affairs*, 2011/2. szám, 51. o.
[40] BIHARI MIHÁLY: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 23. o.
[41] Ld. bővebben: STUMPF ISTVÁN: *Erős állam - alkotmányos korlátok*, 2014, Századvég, Budapest.
[42] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 14. o.
[43] Uo. 14. o.

pontban mutatkozik meg a kiterjedt mozgásterű végrehajtó hatalmon belül. Egyrészt abban, hogy végbemegy egy hatalmi centralizáció a megnövekedett intézményrendszer vonatkozásában, másrészt kvázi aláásva a kormány kollektív felelősségét, a politikai döntéshozatal szektorizált formája válik fő tendenciává.[44] Utóbbi a bilaterális kapcsolatok növekedésével vázolható a kormányfő és az egyes miniszterek között.[45]

2.3. A TÖMEGMÉDIÁBAN LEZAJLÓ VÁLTOZÁSOK

Arról, hogy a média mennyire kulcsfontosságú tényező a mediatizált politikában, illetve milyen hatásokkal járhat, hogy a médiumokon keresztül generálják ezen különleges áru iránt a keresletet, már szó esett. Ebből kifolyólag most messzebbről közelítem meg a témát, egy rövidebb okfejtés révén.

Információs társadalomról hozzávetőleg az 1960-70-es évektől beszélhetünk. Ebben a társadalomtípusban az információ egy olyan értékké vált, ami teljesen új alapokra fektette a modern demokráciák működésének logikáját. *Alain Touraine* egyenesen a programozott társadalom kifejezést találta a legkifejezőbbnek a megújult társadalmi konfliktusok megragadására.[46] Evidens, hogy ilyen mértékű változásokhoz a politika világa is minél inkább idomulni igyekezett. Az alkalmazkodás eredménye az említett perszonifikálódás, aminek apropóján a választópolgár sokkal inkább képes azonosulni egy adott személlyel, mint egy sokrétű politikai programmal. Másik oldalról azt is fontos megjegyezni, hogy a politikusok általában boldogan élnek a média által biztosított lehetőségekkel, azon vonatkozásban főként, hogy a valójában összetett tudnivalókat egy végletekig leegyszerűsített formában képesek tálalni, értelemszerűen a potenciális és öncélú pozitív hatás érdekében történő kisarkítással.[47]

2.4. A HAGYOMÁNYOS TÁRSADALMI TÖRÉSVONALAK ERÓZIÓJA

A modern társadalmakban a politikai tagoltságot az adott társadalmat megosztó konfliktusok, azaz törésvonalak alakították ki.[48] A társadalmakban így létrejöttek bizonyos csoportok, amelyeken belül a fő társadalmi-szociológiai jellemzők megegyezni látszottak, így például a foglalkozás, az osztály, a vallás, a nemzetiség és a nem. Megfordítva: ezek azok a jellemzők, amelyek meghúzták a csoportok közötti választóvonalakat, így egyfajta törést előidézve a társadalom egészén belül. A politikai konfliktusok nem egyszerű rivalizálást jelentenek, hanem annál élesebb ellentéteket, viszályokat.[49] Emellett mivel a nemzet egészét érintő közügyekről való gondolkodás ürügyén alakulnak ki ezek a konfliktusok, megosztó vélemények, érezhetjük, hogy mennyire is relevánsnak számítanak a politikai argumentációkban. Egy-egy politikai párt így válhatott egy-egy társadalmi csoport érdekeinek képviselőjévé. *Stein Rokkan* norvég politológus és szociológus professzor rámutatott, hogy az ilyen konfrontációk nagymértékben determinálják adott országban a pártok számát, azok profilját, választási erejüket, továbbá a pártrendszert illetően annak fragmentáltságát és polarizációját.[50]

Az 1960-as évektől kezdődően ugyanakkor egyre több kutató vélte felfedezni azt a megállapítást, hogy ezek a társadalmi törésvonalak, amik végtére is biztosították a kapcsolatot a társadalom és a pártok között, halványulni kezdtek.[51] Ez az átalakulás azt hozta magával, hogy az eddig jól bevált módszerekkel már nem lehetett megszerezni szavazatok kielégítő számát. Következésképpen azok az stratégiák, megfogalmazott programok, amik eddig biztos szavazóbázist jelentettek egy párt számára, már nem bizonyultak elégségesnek. Magyarán kizárólag a társadalmi csoportok konfliktusaira már egyre kevésbé lehetett oly biztos alapot építeni, amivel egy párt életben tudott maradni a hatalmi harcok közepette.

A prezidencializáció azon hatásai amik a vezér személyiségét érintik, egyfajta megoldást kínáltak a felmerülő problémakörre. Pontosan azért, mert a vezető, mint a politikai kommunikációt biztosító elem a társadalom és az állam között, megfelelőnek bizonyult azon feladatra, hogy újfent egyesítse a választópolgá-

[44] Uo. 14. o.
[45] Uo. 14. o.
[46] TOURAINE, ALAIN: *The Post-Industrial Society, Tomorrow's Social History. Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*, 1971, Random house, New York, 3-26. o.
[47] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 15. o.
[48] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: *i. m.* 55. o.
[49] KÖRÖSÉNYI (2005): *i. m.* 67. o.
[50] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI: *i. m.* 57. o.
[51] POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 15. o.

rokat, megszerezve a szükséges támogatást pártja számára. Egyszerűen fogalmazva és összegezve az eddigieket, az erodálódás visszás körülményei végett úgyszólván szabaddá, elérhetővé vált szavazatokat a párt a vezető személyes karizmájára építve próbálta meg ismételten felhalmozni.[52]

3. PREZIDENCIALIZÁLÓDÁS MAGYARORSZÁGON

A magyarországi elemzést megelőzően, elöljáróban mindenképpen szükségesnek tartom, hogy ismételten megemlítsem Körösényi András nevét, hiszen ő volt az első, aki hazánk politikai szférájában a prezidencializálódás tárgykörével foglalkozni kezdett a 2000-es évek elején. Az évszám révén két látványos tanulságot vonnék le. Az első az a felismerés, hogy a jelenséget körülölelő hazai diskurzus mára kvázi elhalt – ezzel ellentétben nemzetközi szinten még találni különböző, időszerűnek titulálható tanulmányokat –, amely megállapítás azért sajnálatos, mivel az én értelmezésemben olyan aktuális kérdésekről van szó, amik nem csupán, de különösképpen Magyarországon és emellett a világméretű palettán is felbolygatásra érdemesek. A második tanulság az 1998-as országgyűlési választásokhoz köthető, hiszen ezen választás alkalmával alakult meg az a kormánykoalíció – a választási libikóka fölmenő pártjaként[53] a Fidesszel az élen – Orbán Viktor miniszterelnöksége alatt, amely a prezidencializáció magyarországi megvalósulásának kezdeteként értelmezhető. Továbbá ahogyan látni fogjuk, a második és harmadik – jelenlegi – Orbán-kormány is folytatta az 1998 és 2002 között felépített elnöki kormányzás továbbvitelét a politikában, mi több tovább is építette azt. Ennek függvényében a tanulmányban ezen három kormányzati ciklus elemzésére szorítkozok, annak okán, hogy a prezidencializáció hajtóereje, a vezérelvű politizálás, ezek kapcsán érhető tetten igazán.

Röviden, de szólnom kell Magyarország állami berendezkedéséről is. A rendszerváltás időszakának folyományaként beszélhetünk olyan alkotmányreformokról, amik kialakították a demokratikus kormányzati rendszert hazánkban. Ez a fejlemény két nagy alkotmánymódosítási hullám eredménye, amik az 1989. évi XXXI. és a 1990. évi XL. törvényben öltöttek testet.[54] Így került megalapozásra a már több párt versengésén alapuló, 1990. évi első demokratikus országgyűlési választás. A parlamenti mandátumok kiosztása a vegyes választási rendszer által történt – és történik változatlanul –, a választókerületekben a többségi, az országos listán az arányos elvek érvényesülnek.[55] Ilyen mechanizmusok közepette, hazánk az Alaptörvény B) cikk (2) bekezdése alapján köztársasági államformával, illetőleg parlamentáris kormányformával működik. Utóbbit az Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazza, azonban a 15. cikk általi felelősség kijelölésével és egyébként a kontextusból adódóan, implicit módon mégiscsak belefoglalta az alkotmányozó hatalom.

3.1. AZ ELSŐ ORBÁN-KORMÁNY

Ahogyan említettem, ezzel a 4 éves parlamenti ciklussal vette kezdetét a hatalmat összpontosító tevékenységek véghez vitele. Mivel koalíciós kormányról van szó – a Fidesz, a FKGP és az MDF részvételével –, máris levonhatjuk ebből azt a következtetést, hogy a vétószereplők léte már a kormányon belül is adott. A kormányzati turbulencia nem is váratott sokat magára, már 1999-ben megmutatkoztak a Fidesz és a FKGP közötti érdekellentétek, több alkalommal szakítópróba elé állítva a két pártot.[56]

A koalíciós válságok ellenére megkezdődtek azok az átalakítások, amiket már közvetlenül a prezidencializációhoz tudunk párosítani. Az intézményi reformok között említhető az ülésezés időrendjének megváltoztatása, ami az egyhetes ütemezést alakította át háromhetessé, azaz ettől a módosítástól kezdve a parlament három hetente tartott csupán plenáris ülést.[57] További figyelemre méltó újítás a kétéves költségvetés intézményének bevezetése. Érzékelhető, hogy a kormányzati struktúra ezen két transzformációja dominánsabbá teszi a végrehajtást a törvényhozással szemben, az ellenzék és a parlament szerepét pedig csökkenti a politikai rendszer egészén belül.[58]

---

[52] Uo. 16. o.
[53] BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest, 467. o.
[54] KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: *i. m.* 92. o.
[55] TÓTH KÁROLY: Választójog, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, 2014, HVG-ORAC, Budapest, 198. o.
[56] KÖRÖSÉNYI – TÓTH – TÖRÖK: *i. m.* 50-51. o.
[57] Uo. 50. o.
[58] KÖRÖSÉNYI (2001): *i. m.* 3-38. o.

A kabineten belül lejátszódó hatalmi változásokra – vagyis a miniszterelnök kiemelkedésére saját kormányzatából – szintén találhatunk számottevő példákat. A hatalmi centralizáció kulcsponti elemeként értékelhető a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) megerősítése, amely a kormányfő kezében olyan eszközzé válhatott, ami hatékonyan szolgálta az összkormányzati koordinációt, hiszen az Orbán-kormány reformja, mintegy az egész kormányzat fölé helyezte a szervezetet.[59] A kormányülések formalizálódásának jelensége úgyszintén említésre szorul, hiszen ez a kormány kollektív döntéshozatalának elhalványodásának feleltethető meg. Ez visszavezethető arra, hogy a politikai döntések a miniszterelnök és a miniszterei között lezajló informális megbeszéléseken kerülnek meghozatalra – vagy éppenséggel a miniszterelnök egyedül dönt adott kérdésről, stábjára vagy tanácsadóira támaszkodva –, ebből adódóan tehát komoly politikai viták sincsenek, a kormányülés ezáltal mindössze formalizálja a már előre meghozott döntéseket. Nem tekinthetünk el amellett sem, hogy Orbán Viktor beleillik a nép számára eladható, karizmatikus vezér szerepébe, az pedig, hogy a párt stratégiai kérdésként épített erre a médiában, csak tovább fokozza a miniszterelnök személyének előtérbe kerülését, azaz a perszonalizációját. A mediatizált politika világának sajátosságait tehát a kormányzati politikába is sikeresen adaptálta a Fidesz, ez Wermer András kommunikációs tanácsadói munkásságában és a Miniszterelnöki Hivatalon belül elhelyezkedő, sajtó- és kommunikációs részleg kiépítésében is egyértelműen megmutatkozik. A sokat emlegetett frázis, miszerint nem a kormánynak van feje, hanem a miniszterelnöknek van kormánya, a fentiek vonatkozásában már ekkor is világosan megmutatkozik a kormányzati rendszer azon jellemzőinek a figyelembe vétele mellett, amik a prezidencializálódás attribútumait megjelenítik.

3.2. A MÁSODIK ÉS A HARMADIK ORBÁN-KORMÁNY

A 2010-es általános országgyűlési választás alkalmával a Fidesz és a KDNP szövetsége megszerezte a kétharmados többséget a parlamentben.[60] A megalakuló kormányzat élve az ez által biztosított lehetőségek tárházával, átszabta a saját működésével kapcsolatos szervezeti kérdéseket. Az új Alaptörvény a kormányforma tekintetében nem hozott változást, hiszen Magyarország továbbra is parlamentáris köztársaság maradt. Ennek ellenére a végrehajtó hatalom szerkezete, működése és természete átalakult, méghozzá a miniszterelnök szerepét tovább erősítve.[61]

Az alkotmányozó hatalom a kormány alkotmányos jogállásának meghatározásakor egy elegáns megfogalmazással a következőt deklarálta: „*A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.*”[62] A kormányzati pozíciónak az ilyen módon történő lefektetése kvázi egy vélelmet állít fel abban a vonatkozásban, hogyha más intézmény hatáskörébe az adott kérdés nem tartozik, akkor ez kormányzati hatáskörnek minősül. Látható, hogy ez egy nagy szabadsággal rendelkező, erős állam alapjait fekteti le. Azt sem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy a nagyobb szabadsággal járó hatékonyságnövekedés egyenes arányban áll a törvényhozás irányába való felelősségcsökkenéssel. Ez az aktuálpolitikában is megmutatkozik, mivel a politikai rendszernek olyan döntési centrumává vált a kormányzás, ami a törvényhozás irányítását is magában foglalja.[63]

Már jeleztem, hogy a miniszterelnök közjogi szerepe szintén átlényegült a kormányon belül. Az Alaptörvény ugyanis úgy fogalmaz, hogy a miniszterelnök meghatározza a kormány általános politikáját.[64] Magából a megfogalmazásból is kiolvasható, hogy a kormányfő lehetőségszférája erőteljes befolyást biztosít számára az aktuálpolitikai célok kijelölésének ürügyén. Jóllehet, ha hazánk korábban hatályos Alkotmánya mellé illesztjük a jelenleg hatályos Alaptörvényt, akkor még szembetűnőbb a differencia, hiszen előbbi csak akként rendelkezett a miniszterelnököt illetően, miszerint ő vezeti a kormány üléseit, emellett gondoskodik a kormány rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról.[65] A miniszterelnök széles döntési jogköréből adódóan, hazánkat a kancellári típusú kormányzati modell jellemzi, ami nemzetközi összehasonlításban közepesen erős kormányfői hatalmat jelent.[66]

[59] KÖRÖSÉNYI (2006): *i. m.* 45. o.
[60] A két párt erős együttműködésének következményeként a vétószerep jelleg jóformán eltűnik.
[61] STUMPF (2015): *i. m.* 8-14. o.
[62] Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (1) bek.
[63] STUMPF (2014a): *i. m.* 69. o.
[64] Magyarország Alaptörvénye 18. cikk (1) bek.
[65] 1949. évi XX. törvény 37. § (1) bek.
[66] STUMPF (2014a): *i. m.* 71. o.

A hatalmon lévő pártszövetség a 2014-es választáson újfent kormányzati pozícióba került, ismételten kétharmados felhatalmazást nyerve a választópolgároktól. A ciklus elején végbemenő reformként zajlott le a Miniszterelnökség „szuperkancelláriává" erősítése, mint kormányzati koordinációt ellátó intézmény.[67] A Miniszterelnökség voltaképpen egy olyan államigazgatási szervet takar, ami a kormányzati politika összehangolása mellett a közigazgatás stratégiai irányítását végzi a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt.[68] Ennek tükrében bátran kijelenthető, hogy a harmadik Orbán-kormányt a kontinuitás jellemzi a hatalomkoncentráció apropóján. Igaz ez annak ellenére, hogy a centrális erőtéren[69] rés keletkezett a kétharmados többség elvesztése okán.

Konstatálható, hogy a prezidencializálódás kétségtelenül és mérvadóan megmutatkozik hazánk kormányzati rendszerén belül. Ahogyan látni lehet, ez egyrészt jelenti magának a végrehajtásnak a megerősödését a törvényhozással szemben, másrészt a miniszterelnök dominánsabbá válását a kormányzaton belül. Leszögezhető az is, hogy a pártok és a választási rendszer szintjén ugyancsak érvényesnek tekinthetjük a prezidencializáció azon ismertetőjegyeit, amelyek a mediatizált politikai kommunikációval, az amerikanizálódással és a perszonalizálódással állnak összefüggésben.

BEFEJEZÉS, ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmány zárásaképpen összegzem az érintett gondolatmenetek sokaságát, méghozzá azzal, hogy saját olvasatom szerint próbálok reflektálni a prezidencializáció jelenségére, egy koherensebb összkép kialakítása érdekében.

Úgy vélem, hogy a téma körüljárásával felettébb érzékelhetővé válik, hogy nem puszta absztrakcióról van szó, hanem olyan politikai tényezők valóságos megjelenéséről, amik merőben hatással vannak a politikai rendszerre, magyarán kézzelfoghatóan alakítják azt. Az adott társadalmi alrendszer tehát változik, a kérdés az, hogy milyen irányba. Mintegy megválaszolva ezt, feltűnhet annak az állításnak az igazságtartalma, amit *Thomas Poguntke* említ Németország kormányzati szerkezetével kapcsolatban, miszerint a kancellárdemokrácia csak egy korai változata a prezidencializálódott parlamentáris rendszernek.[70] Ez logikus, hiszen a hatalomkoncentráció a német modellhez képest még természetesen fokozódhat, ami alapján a végrehajtás egyre dominánsabbá válik a törvényhozás felett. Itt azonban előjön a kérdés, hogy miért is lenne szükség annak további fokozódására. Ez véleményem szerint a már érintett politikai rendszer környezetével kapcsolatos, amire a rendszer maga reagál. Ebben a kontextusban a környezet sarkalatos elemei a már szintén érintett 21. századi globális, szociális, pénzügyi és ökológiai kihívások, ezekre történik egyfajta válaszadás. Egyszóval a kormányzatnak gyors és hatékony cselekvőképességre van szüksége, hogy fel tudja venni a versenyt a válságjelenségekkel, ezért óhatatlanul új alapokra kell helyeznie önmagának a működését. Következésképpen a prezidencializáció alatt értett folyamatok a kormányozhatóságot szem előtt tartva formálják a politikai szféra egészét.

Ebből két további dolog adódik. Elsőként arra térnék ki, miszerint felmerül a kérdés azzal kapcsolatban, hogy mennyire van létjogosultsága egy olyan kormányformának, amit a prezidencializáció konkrétumai próbálnak úgymond meghaladni, mintegy feszegetve a parlamentarizmus alkotmányos korlátait. Az én meglátásom szerint ugyanis az elnöki kormányzás a parlamentarizmus keretei között, leginkább a félprezidenciális kormányformába való áthajlással azonosítható. Felidézném ennek igazolásául a prezidencializálódás azon meghatározását, ami azt mondja ki, hogy az elnökibbé válás a prezidenciális kormányforma jellemzőinek megjelenését takarja. Ezen jellemzők a parlamentarizmus környezetében képesek kialakítani a két rendszer közötti átmenetet, ami alapjában véve a félprezidenciális rendszer definíciójának tekinthető. Jól szemlélteti – pusztán, mint kiragadott példa – ezt, hogy hazánkban a miniszterelnök és a miniszterelnök-helyettes közötti

[67] Uo. 80. o.

[68] Uo. 81. o.

[69] Ebben a konstellációban nem a bal és jobb oldal közötti centrum pozícióra utalásról van szó, hanem egy olyan szerepkörről, ami önmagát megkerülhetetlennek tartja. Jelen önkép tehát taktikailag és direkt módon utal a kormányzóképességre, illetve a Sartori tipológia predomináns pártrendszerének képét vetíti elő. Utóbbi témakört ld. bővebben: SARTORI, GIOVANNI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis,* 1976, Cambridge University Press, Cambridge.

[70] POGUNTKE, THOMAS: A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany, in POGUNTKE – WEBB: *i. m.* 65. o.

munkamegosztás a jelenlegi berendezkedésben is a félelnöki rendszerre emlékeztet.[71] Ez úgy értelmezendő, hogy a parlamentáris rendszeren belül a miniszterelnök jogkörei olyan mértékben növekednek, hogy az megközelíti a félprezidenciális rendszer köztársasági elnökének hatalmát, míg a miniszterelnök-helyettes ezáltal a miniszterelnökkel válik azonosíthatóvá. Érdekesnek tartom emiatt azt az elképzelést, hogy a jogalkotó – kvázi választ adva a jelenlegi körülményekre – a reformok talajára lépve elébe megy ennek a bizonyos áthajlásnak, és a stabilitás, a kormányozhatóság érdekében megvalósítja a kormányzati rendszer lecserélését, magától értetődően egy félprezidenciális szisztémává alakítva azt. A második dolog – amiről már ugyancsak szó esett –, hogy ilyen megerősített pozícióval rendelkező kormányzat, erős állam, csakis megfelelő alkotmányos korlátok mellett létezhet. Dacára ugyanis a kevesebb féknek és ellensúlynak, a felelősség csökkenésének, az alkotmányos korlátok ettől még változatlanul zsinórmértékei maradnak az államnak. Talán kijelenthető, hogy ilyen újszerű viszonyok közepette mégannyira elemi összetevőkről beszélünk, ha jogállamunk fenntartása a kérdés. Téves elképzelés azonban, hogy a jogállam működtetése csakis az állam feladata volna. Ez mindenkinek a kötelezettsége, ha az állampolgárok szabadságának megóvása a tét. *Bibó István* politikai tízparancsolatának 4. parancsolata világosan rögzíti ezt, a következő megfogalmazással: „*A szabadságszerető ember őrködik a maga és minden ember egzisztenciájának a szabad és biztosított volta felett, illetéktelen vagy önkényes behatástól való mentessége jogvédelemmel és garanciákkal ellátottsága felett.*”[72]

FELHASZNÁLT IRODALOM

[1] BAJOMI-LÁZÁR PÉTER: A politika mediatizálódása és a média politizálódása, in *Médiakutató*, 2005/1. szám, 39-51. o.

[2] BIHARI MIHÁLY: *Magyar politika 1944-2004. Politikai és hatalmi viszonyok*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest.

[3] BIHARI MIHÁLY: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest.

[4] BIRDSALL, NANCY – FUKUYAMA, FRANCIS: The Post-Washington Consensus. Development After the Crisis, in *Foreign Affairs*, 2011/2. szám, 45-53. o.

[5] BLONDEL, JEAN: *Political Leadership*, 1987, SAGE Publications, London.

[6] CAKAR, DARIO NIKIC: *Competing models of decision making in parliamentary systems. The core executive vs. the concept of presidentialization,* Paper prepared for presentation at the IPSA RC 32 Conference, 2011.

[7] EASTON, DAVID: *The Political System*, 1953, Alfred A. Knopf, New York.

[8] ENYEDI ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Pártok és pártrendszerek*, 2004, Osiris Kiadó, Budapest.

[9] GALLAI SÁNDOR - MOLNÁR BALÁZS: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete, in BODA ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*, 2012, Új Mandátum, Budapest.

[10] KATZ, RICHARD S. – MAIR, PETER*:* A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia, in *Politikatudományi Szemle*, 2001/3. szám, 131-156. o.

[11] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – TÓTH CSABA – TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest.

[12] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Mozgékony patthelyzet, in *Politikatudományi Szemle*, 2006/1. szám, 29-67. o.

[13] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából, in *Századvég, Új folyam*, 2001/20. szám, 3-38. o.

[14] KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *Vezér és demokrácia*, 2005, L’Harmattan Kiadó, Budapest.

[15] MERKOVITY NORBERT: Politikai kommunikáció és politikai marketing, in *Politikatudományi Szemle*, 2008/4. szám, 77-102. o.

[16] MUGHAN, ANTHONY: *Media and the Presidentialization of Parliamentary Election*, 2000, Palgrave Macmillan, Houndmills.

[17] POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL: The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis, in POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, 2005, Oxford University Press, Oxford.

[71] GALLAI SÁNDOR – MOLNÁR BALÁZS: Átalakítás alatt zavartalanul? A második Orbán-kormány szerkezete, in BODA ZSOLT – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*, 2012, Új Mandátum, Budapest, 185. o.

[72] A kézirat lelőhelye: Magyar Tudományos Akadémia Kézirattára, MS 5111/15.16.

[18] POGUNTKE, THOMAS: A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany, in POGUNTKE, THOMAS – WEBB, PAUL (szerk.): *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, 2005, Oxford University Press, Oxford.

[19] SARTORI, GIOVANNI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, 1976, Cambridge University Press, Cambridge.

[20] STUMPF ISTVÁN: A kormány alkotmányos jogállása, in *Új magyar közigazgatás*, 2015/2. szám, 8-14. o.

[21] STUMPF ISTVÁN (2014a): A Kormány, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.

[22] STUMPF ISTVÁN (2014b): *Erős állam - alkotmányos korlátok*, 2014, Századvég, Budapest.

[23] TÓTH KÁROLY: Választójog, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*, 2014, HVG-ORAC, Budapest.

[24] TOURAINE, ALAIN: *The Post-Industrial Society, Tomorrow's Social History. Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*, 1971, Random house, New York.

[25] ZACHER, MARK W.: The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance, in ROSENAU, JAMES N. – CZEMPIEL, ERNST-OTTO (szerk.): *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, 1992, Cambridge University Press, Cambridge.

MRAVIK BALÁZS ÁRON

ÚTON A GLOBÁLIS ALKOTMÁNYOSSÁG FELÉ

Absztrakt

Írásomban röviden összegzem az egyes globalizációval kapcsolatos tapasztalatokat, ezt követően, néhány gondolat erejéig rátérek az alkotmányos alapelvekre és emberi jogokra, majd pedig az alkotmányosság és a globalizáció kapcsolatára, kölcsönhatásaira. Legkönnyebben egyértelműen a kölcsönhatás szóval lehetne jellemezni ezt, kapcsolatot, melynek legfontosabb elemei az emberi jogok valamint az ezeket „tömörítő" nemzetközi szerződések. Különösképpen az Emberi Jogok Európai Egyezményét emelem ki, ezen szerződések közül, melyben foglaltak betartatására egyedi módon egy nemzetközi bíróságot hoztak létre. Sokan, főleg a globalizáció korában elvetendő ötletnek tartják a nemzeti szuverenitás ilyen módon történő további önkorlátozását. Ám ha elfogadjuk, azt a néztet, miszerint a klasszikus értelemben vett szuverenitás mára átalakult, talán új szemszögből vizsgálhatjuk meg e folyamatokat.

Kulcsszavak: globalizáció, globális alkotmányosság, szuverenitás, ENSZ, emberi jogok európai egyezménye, strasbourgi bíróság, párhuzamos alkotmány.

BEVEZETÉS

Ma, ahogy az élet legtöbb területére, úgy a jogra is – ezen belül is az alkotmányjogra – nagy hatással van a globalizáció, a globalizációs folyamatok. Munkám az alkotmányjog és a globalizáció kapcsolatát és ennek a kapcsolatnak különböző aspektusait boncolgatja. Mit is jelent a globalizáció a jogban? Az alapvetően állami feladatokat, mint alkotmányozás, jogalkotás vagy akár a jogalkalmazás, az emberi jogok érvényesülése hogyan befolyásolja – ha befolyásolja – az egyes nemzeteken átívelő szervezetek tevékenysége, a különböző nemzetközi szerződések, az ezekből eredő emberi jogi kötelezettségek, vagy a nemzetközi bíróságok? A szuverenitás elveszítése-e a tét? Hogyan, miért, mennyiben jut érvényre mindez az alkotmányjogban? Elsősorban ezekre a kérdésekre keresem a választ, különös figyelmet szentelve az Emberi Jogok Európai Egyezményének és az Emberi Jogok Európai Bíróságának.

1. ALKOTMÁNYJOG ÉS GLOBALIZÁCIÓ

1.1. A GLOBALIZÁCIÓ FOGALMÁRÓL

A globalizáció fogalmáról valószínűleg az a legáltalánosabb megállapítás, hogy nehéz egyértelműen meghatározni. Abban mindenképpen van valamiféle konszenzus, hogy elsőként a gazdasági folyamatokkal kapcsolatban beszélhettünk globalizációról, ezen kívül megfigyelhető, hogy (ma már vitathatatlan) léte kétségtelenül megosztja az embereket. A globalizáció véleményem szerint különböző területeken értelmezhető, melyek egymással összefüggésben állnak. Ezek a területek: gazdaság, politika, technológia. A gazdasági területen az 1970-es évek vége a meghatározó, hiszen *Pokol Béla* szavaival élve, egyrészt ekkor jut a „neoliberális gazdaság- és társadalompolitikai koncepció uralomra",[1] másrészt, ekkorra tehetőek azok az újítások és változások az infokommunikációs technológiák (ICT) terén is, melyek segítségével szinte csak egy kattintás összekötni – bármilyen célból – a világ két pontját.[2] A fejlett számítógépes és távközlési rendszerek különös jelentőségűek voltak az üzleti kapcsolatok szempontjából, ez pedig nagy hatással volt a gazdaság globalizációjára. Azonban a globális gazdaság meghatározó szereplői voltak a gazdagabb országok kormányai is, valamint ezek kiegészítő nemzetközi intézmények is.[3]

[1] POKOL BÉLA: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, in *MTA Law Working Papers*, 2014/13. szám, 3. o., elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_13_Pokol.pdf (2015.09.28).
[2] BARABÁSI ALBERT LÁSZLÓ: *Behálózva*, 2013, Helikon, Budapest, 32-48. o.
[3] CASTELLS, MANUEL: *A hálózati társadalom kialakulása*, 2005, Gondolat-Infonia, Budapest, 194. o.

A politika terén valamivel korábban, már az ENSZ alapítása körüli időkben megkezdődik a „globalizáció", amikor a második világháború borzalmaira adott válaszként a nemzetek sosem látott összefogása jön létre. Ebben az időszakban különös jelentőséget kap az emberi jogok védelme és garanciáinak kialakítása, aminek jogalkotási eredménye az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. Később megkezdődik a korábban említett gazdaságpolitikai folyamatok liberalizálódása, a deregulációs folyamatok elindulása és a privatizáció folyamata, valamint a működő tőke beáramlása a keleti blokk országaiban, párhuzamosan a szovjet blokk összeomlásával. Ezzel érkezik el a hidegháború vége, amikor lényegében lezárul az ellentétes ideológiák harca,[4] majd pedig az emberi jogok alkotmányos szintre emelkedése tetőzi be a folyamatot. A 20. század utolsó harmadában – összefüggésben az információs és kommunikációs technológiák fejlődésével – a globalizáció léte a társadalom számára is nyilvánvalóvá válik. A világ az egyén számára is még inkább kinyílik, az internet elterjedésével pedig már abszolút globális irányba fordulnak az addig mindennapinak számító egyszerű cselekmények is. Azzal pedig, hogy a globalizáció a hétköznapi ember számára is érzékelhetővé vált, még Kelet-Európában is (külföldi kultúra megjelenése, külföldi termékek elterjedése, külföldi utazás, külföldi vállalkozás lehetősége, nemzetközi vállalatok médiaszolgáltatások elterjedése stb.) a globalizáció, mint kifejezés, a hétköznapi szóhasználatban is gyakori szereplővé válik. Ennek köszönhetően ma már, ahogyan *Bayer József* fogalmaz: „*A köznapi életben a globalizáció fogalmát klisészerűen alkalmazzák*",[5] valamint: „*A globalizáció fogalma tehát a köznapi nyelv és az újságnyelv részévé vált…*".[6] Ezt írásomban kerülendő, szeretnék néhány globalizációfogalmat bemutatni, melyeken keresztül kissé közelebb kerülhetünk annak valódi jelentéséhez, jelentőségéhez.

„*A globalizáció tehát egy régóta tartó, napjainkban azonban minden korábbinál jobban felgyorsult folyamat, amely nem egyszerűen (miként a regionális integrálódás sem) a nemzetek fejlődését követő, hanem az utáni és abból levezethető folyamat.*"[7]

A globalizáció egyes elemeit *Simai* így veszi számba: „*A javak, a szolgáltatások, a tőke, a technika, az információk nemzetközi áramlása, az emberek államok közötti mozgása, a világgazdasági orientáció a kereskedelemben, a tőkebefektetésekben és más tranzakciókban a vállalatok szintjén, a piacok térbeli és institucionális integrálódása, a jogrendszerek hasonulása, egyre általánosabban elfogadott nemzetközi szabályok és normák kialakulása az államközi szervezetek és együttműködési rendszerek tevékenysége nyomán.*"[8]

Számomra *Daniel W. Drezner* által megfogalmazott,[9] *David S. Law* által is hivatkozott[10] definíciója a legalkalmasabb és legegyszerűbb a globalizáció jelentésének bemutatására, miszerint: ez egy olyan folyamat, amelynek során a technológiai, gazdasági és politikai újítások drasztikusan csökkentik a gazdasági, politikai és kulturális változások akadályait.

De hogyan kapcsolódik mindez a joghoz? Főként az alkotmányjoghoz? Ezen kérdések megválaszoláshoz szükséges először az alkotmányosság, az emberi jogok kiindulópontjainak tisztázása.

Legtöbben a 18-19 századi francia forradalom és alkotmányozás és az amerikai alkotmányozás (valamint a francia Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata és az amerikai Bill of Rights) eredményének tartják egyes alapok lehelyezését. Természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni az ókori filozófiai nézeteket, a természetjogi felfogást vagy akár egyes vallási tanításokat sem, mivel azok sok esetben máig hatnak. Ezen kívül az is megállapítható, hogy egyrészt a nyugat-európai civilizáció alapjait képezik, melyben mi magunk is élünk, másrészt pedig ez a kultúrkör bír a legnagyobb befolyással a globalizáció folyamataiban.

---

[4] FUKUYAMA, FRANCIS: *A történelem vége és az utolsó ember,* 2014, Európa Könyvkiadó, Budapest, 9. o.

[5] BAYER JÓZSEF: A globalizáció politikai és kulturális hatásai, in BAYER JÓZSEF (szerk.): *Politika és társadalom,* 2002, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 12. o.

[6] Uo. 13. o.

[7] SZENTES TAMÁS: Globalizáció: áldás vagy átok? (Néhány gondolat a globalizálódás és a nemzeti fejlődés kérdéseiről), in BAYER JÓZSEF – LÉVAI IMRE (szerk.): *Globalizációs trendek*, 2003, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 54. o.

[8] SIMAI MIHÁLY: Kihívások, alternatívák és útvesztők a globalizálódó világban, in BAYER JÓZSEF – LÉVAI IMRE: *Globalizációs trendek*, 2003, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 62. o.

[9] DREZNER, DANIEL W.: Globalization and Policy Convergence, in *International Studies Review,* Vol. 3. No. 1. (2001), 53. o.

[10] LAW, DAVID S.: Globalization and the future of constitutional rights, in *Northwestern University Law Review,* Vol. 102. No. 3. (2008), 1278. o.

1.2. A GLOBALIZÁLÓDÓ ALKOTMÁNYOSSÁG

A fent említett alkotmányos deklarációk például elsőként foglalták írásba – többek között – az alapvető emberi jogokat, amelyek mára az alkotmányosság alapvető értékei között szerepelnek, a demokrácia és a „rule of law" azaz a joguralom követelményei mellett. *Mattias Kumm* szerint ez a hármas egyenesen az „alkotmányjogi/alkotmányjogászi hit dogmája".[11] Nyilvánvalóan a további alkotmányos értékeket sem hagyhatjuk figyelmen kívül, ám az alapok valóban ebben a hármasban találhatók meg, ezekből pedig levezethetők továbbiak. A kérdésre visszatérve: Hogyan kapcsolódik, hogyan kapcsolható a globalizáció össze a joggal, az alkotmányjoggal? Ha erre a kérdésre rövid választ kellene adni, akkor az mindenképpen az emberi jogok mentén lenne lehetséges, ám szükséges több aspektusból megvizsgálni a kérdést. Elsőként talán érdemesebb volna úgy feltenni a kérdést, hogy mikor lépett kapcsolatba egymással az alkotmányosság és a globalizációs folyamatok?

David S. Law nézetei szerint[12] az emberi jogok, valamit a tulajdonjog nemcsak befolyásolták a globalizációt, hanem annak egyenesen alapvető feltételei voltak: a határokon átívelő kereskedelem, kommunikáció nem jöhetne létre ezek biztosítása nélkül. Az első lépés mindenképpen a politikai akarat megszületése kellett, hogy legyen az alkotmányos eszmék – ezeken belül is az emberi jogok – globális szintre emelésével kapcsolatban. Ezt követően a nemzetközi szervezeteké, a nemzetközi szerződéseké volt a főszerep, melyek hatására vitathatatlanná vált az emberi jogok, az alkotmányosság és a globalizáció egymásra hatása. Innentől tehát a globális szervezeteken volt a sor, hogy további alapelveket, iránymutatásokat fogalmazzanak meg a csatlakozó államok, valamint azok alkotmányozásának számára. Tehát, a válasz az lesz, hogy akkor, amikor az alkotmányos eszmék globalizálódtak, azaz az alapvető jogok a nemzetközi szintéren is megjelentek. Így akkor, amikor a II. világháborút követően az emberi jogok nagyobb figyelmet kezdenek kapni, amikor az ENSZ alapokmánya vagy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata vagy akár az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban Egyezmény) napvilágot lát az alkotmányosság/alkotmányjog mondhatni globális szintre emelkedik. Nem elhanyagolható az előbbiek mellett természetesen az 1966-os egyezségokmányok[13] jelentősége sem, amelyekhez mindmáig 168 ország csatlakozott, hiszen ezáltal, ahogy írásában *Halmai Gábor* fogalmaz utalva *Christian Tomuschat*-ra: ezzel az egész világra kiterjedően létrejött egy Bill of Rights.[14] Bár ez a megközelítés túlzónak, egyszersmind idealistának tűnik – figyelembe véve egyes iszlám vagy ázsiai országokat –, azért körvonalazódik egy alkotmányosságról, demokratikus berendezkedésről hasonlóan gondolkodó, egész világra kiterjedő közösség magja.

Ennek kapcsán megjegyezhetjük, hogy korszakunkban az „*alkotmányozó nem tekinthet el attól, hogy reflektáljon a globalizációra és az emberi jogok univerzalitására*",[15] így megfigyelhető, hogy egyre több alkotmánynak képezik részét[16] bizonyos alapjogok, sőt a legtöbb esetben ezek az alapjogok ugyanazok a vizsgált alkotmányokban. Általában ezek az alkotmányos jogok és alapjogok (gyakoriság szerint, 2006-ban) a következők: vallásszabadság, sajtószabadság/véleménynyilvánítás szabadsága, egyenlőségi jogok, magántulajdonhoz való jog, magánszférához való jog, a szabadságtól való önkényes megfosztás tilalma, gyülekezési jog, egyesülési jog, a nők jogai, mozgásszabadság joga.[17] Lényegében ez a mag képezi a globalizálódó alkotmányosság egyik legfontosabb elemét.

A globalizálódó alkotmányosság *Heinz Klug* (valamint *Chronowski Nóra*) egy átlátható megfogalmazása szerint „*olyan dinamikus folyamatként fogható fel, amelyben az univerzálissá váló elvek a nemzeti megoldások prizmáján keresztül beépülnek a konkrét alkotmányos gyakorlatba, és a partikularizmus*

---

[11] „(…) the dogma of constitutionalist faith" Ld. KUMM, MATTIAS: Constitutionalism and the Cosmopolitan State, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 20. No. 2. (2013). 3. o.

[12] LAW: *i. m.* 1307. o.

[13] Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (mely első generációs jogokat tartalmaz) és Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok nemzetközi Egyezségokmánya (második generációs jogokat ölel fel)

[14] HALMAI GÁBOR: *Alkotmány és globalizáció,* elérhető: http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio (2015.11.18.).

[15] CHRONOWSKI NÓRA: Az alapjogvédelem globális, haza és európai trendjei, in *Pázmány Law Working Papers,* 2011/26. szám, elérhető: http://plwp.eu/evfolyamok/2011/112-2011-26 (2015.09.10.), 2. o.

[16] David S. Law, Mila Versteeg kutatásai alapján ez azt jelenti, hogy 1946-tól 2006-ig több mint 70%-os volt a növekedés. LAW, DAVID S.– VERSTEEG, MILA: The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism, in *St. Louis Legal Studies Research Paper,* No. 10-10-01. (2011), 1192. o.

[17] Uo.

korlátjaként jelennek meg."[18] Ennek ösztönzői közé tartozik egyébként az NGO-k hatása, a transznacionális jogászi és főleg bírói „párbeszéd" is. A párbeszéd szó itt azért kerül idézőjelbe, mivel érthetjük alatta a bírák (jelen esetben az alkotmánybírák) külföldi jogi megoldásokra való hivatkozását is, ami nem nevezhető kimondottan párbeszédnek a szó klasszikus értelmében. Ezen felül pedig létezik egy szemtől-szemben létező a bírák kapcsolattartásán alapuló „valódi" párbeszéd is.[19]

Ahogy azt az európai, nemzetközi gyakorlat mutatja, egyre több ország alkotmányában jelennek meg azonos jogelvek, alapjogi tézisek, azaz egyes alapelvek globálissá válnak.

2. NEMZETKÖZI BEFOLYÁS AZ ALKOTMÁNYOZÁSBAN

A globális alkotmányosság gondolatánál maradva le kell szögeznünk, hogy, bár kezdetben inkább amolyan iránytűként, útmutatásként tekintettek az emberi jogi egyezményekre, mára elmondható, hogy szinte elengedhetetlennek számítanak, egy demokratikus jogrend kialakításához, így bizonyos mértékben befolyással bírnak a szuverén országok jogalkotására, és bizonyos esetekben a jogalkalmazására is.

Tehát az, hogy a nemzetközi befolyás valamilyen szinten érvényesül a nemzeti alkotmányozó hatalom felett egyértelműnek tűnik. De vajon milyen mértékben? A bevezetésben felvetett kérdés, miszerint esetlegesen a szuverenitás elvesztése lehet a tét, talán kissé drámainak tűnik, ám látni fogjuk, hogy egyes esetekben a nemzetközi befolyás addig terjedhet, hogy akár az alkotmányozásba is „beleszól". Bár az ENSZ alapokmány 2. cikkének (7) bekezdése szerint egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel arra, hogy egy állam belső joghatóságának körébe tartozó ügybe avatkozzon, valamint nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket az alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák, vannak olyan esetek, amikor ez mégis megvalósul.[20]A továbbiakban ismertetek néhány esetet, amelyben a külső – főként nemzetközi – befolyás megvalósult.

Ezen beavatkozások miléntjét, mértékét tekintve természetesen lehetnek eltérések. Lehetséges (és ez a gyakoribb) hogy, az ENSZ csak segíti a folyamatot, tehát nem vesz részt az alkotmányozásban. Arra is van azonban példa, hogy az alkotmányozási folyamatból ad absurdum abszolút kizárják a nemzeti alkotmányozót. Előbbire Afganisztán esete, utóbbira pedig Bosznia-Hercegovina lehet példa. Ezen kívül pedig lehet közvetett, azaz amikor a nyilatkozatot (nyilatkozatokat) elfogadó állam kötve van egy bizonyos szinten ezekhez az irányelvekhez alkotmányos rendszerének, alkotmányának kialakítása során.[21] Erre lehet jó példa Magyarország rendszerváltás utáni alkotmányozása vagy akár más szovjet befolyás alól kikerült európai ország is.

Fontos megjegyezni azonban, hogy nem csak az ENSZ lehet e külső befolyás megtestesítője. Az alkotmányozás folyamatában, ahogy korábban megállapításra került, nem lehet eltekinteni az emberi jogok és alkotmányos alapelvek univerzalitásától. Ezt jelen esetben kizárólag Európára szűkítem. Közös nevezőként, több dokumentum, szerződés is megnevezhető, melyeket az államok bár kifejezetten erre irányuló döntés nélkül, de egyre inkább amolyan alkotmány feletti láthatatlan alkotmányként, párhuzamos alkotmányként kezelnek.[22] A teljesség igénye nélkül említhető ilyen alkotmányos standardként az EU Alapjogi Chartája vagy az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelyben foglalt alapjogok mindegyike „*a modern demokratikus rendszerek szükséges elemének tekinthető*".[23] Ennek alapján létrejött egy tervezet is, az EU-nak az Egyezményhez való csatlakozásáról, ám ez végül nem valósult meg.[24]

A közös Európai kultúrának, alkotmányos hagyományoknak köszönhetően egyébként sem nehéz összeegyeztetni a közös alkotmányos standardot alkotó értékek mibenlétét. Ezen értékek főleg az Európai Unió alapszerződésének 2. cikkében vannak lefektetve: az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság,

[18] CHRONOWSKI (2011): *i. m.* 3. o.

[19] LAW, DAVID S. – CHANG, WEN-CHEN: The limits of global judicial dialogue, in *Washington Law Review*, Vol. 86. (2011), 1. o.

[20] Ld. http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/186 (2016.05.10.). A fentiek alól kivételt képeznek a kényszerítő eljárások (bár ezek is csak BT engedéllyel/felhatalmazással).

[21] HALMAI GÁBOR: *Alkotmányjog - Emberi jogok - Globalizáció, Az alkotmányos eszmék migrációja*, 2013, L'Harmattan, Budapest, 23. o.

[22] CHRONOWSKI NÓRA: Globális vagy lokális alkotmányosság?, in *Jogelméleti Szemle,* 2015/4. szám, 21. o.

[23] SMUK PÉTER: *Európai demokrácia-fogalmak és kontextusok*, 2015, kézirat. 16. o.

[24] Ld. bővebben: http://www.iconnectblog.com/2014/12/the-court-of-justice-of-the-european-union-strikes-down-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights-what-does-the-decision-mean/ (2015.11.30.).

a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogai – a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség.[25] A fő kérdés tehát nem is az európai standardot alkotó alapjogok mibenléte, hanem inkább ezek érvényesülése. Mint láthatjuk, az általánosságban megfogalmazott szabadság, demokrácia, jogállamiság fogalmakat nem töltik meg tartalommal ugyanazon szerződések, így ez a feladat más „szervekre" hárul. Amikor – akár csak hallgatólagosan – elfogadott alapelveknek egy európai állam nem tesz eleget, megsérti ezeket, az Európai Bizottság és Tanács a 7. cikk alapján ajánlást tehet az egyezménysértő államnak ezt követően pedig konkrét szankciókat (például egyes jogai felfüggesztését) helyezhet kilátásba és rendelhet el a tagállammal szemben.

Ezen kívül figyelembe vehető az Európa Tanács tanácsadó szerve a Velencei Bizottság is mely pedig ajánlásokat, javaslatokat fogalmazhat meg a tagállamok alkotmányaival kapcsolatban. „*A Velencei Bizottság statútuma szerint speciális tevékenysége köre a demokráciát szolgáló jogi garanciákra irányul; és a demokrácia meghatározását elkerülve, a céljai között szerepel a jogrendszerek közötti megértés és közelítés elérése, a joguralom és demokrácia támogatása, a demokratikus intézmények működéséből fakadó nehézségek vizsgálata, a működésük javítása.*"[26] Fontos lehet a Velencei Bizottság munkája abból a szempontból is, hogy statútumai, ajánlásai az általánosságban megfogalmazott értékeket, mint például a joguralom, konkretizálhatják, megtölthetik valós tartalommal.[27] Ajánlásainak, észrevételinek, bár konkrét következményei nincsenek, az európai államok „rosszallásával" minimum számolhat a szabálysértő állam. Ahogyan *Sólyom László* fogalmaz,[28] a bizottságnak hatalma nincs, azonban tekintélye van, azaz a bizottsági vélemények *soft law*-ként jelentős hatást gyakorolnak és nagy legitimációs erejük van.

Meg kell azonban jegyezni, hogy ezek az emberi jogi, alkotmányossági alapelvek, akkor lehetnének *de facto* kötelezőek, ha az érvényesítésükre valamilyen nemzetközi bíróság felügyelne, vagy ha létrehoznának egy, *Halmai Gábor* szavaival élve: nemzetközi „alkotmánybíráskodást", vagyis minden jogsértő államra kötelező döntéseket hozó testületet, amely a nemzeti alkotmányokat is érdemben megítélhetné.[29]

Természetesen említésre kerülhet a strasbourgi bíróság (mely, ha figyelembe vesszük a *pilot judgement*[30] eljárásokat akár egyfajta „európai alkotmánybírósággá" is válhatna[31]) amelynek a továbbiakban nagy szerepe lesz munkámban, bár nem feltétlenül a nemzetközi alkotmánybíráskodás ideájához kapcsolódóan.

A bevezetésben és a dolgozat során többször is felvetett kérdésre, miszerint a szuverenitás korlátozásával járhat-e ezen párhuzamos, láthatatlan alkotmányként funkcionáló szerződésekhez, egyezményekhez való csatlakozás, a válasz lehet igen is és nem is (de inkább nem), hiszen ilyenkor a hatalom saját akaratából, tudatosan vállalja a szuverenitásának egy részéről ilyetén módon történő lemondást, hiszen a csatlakozással saját maga ismerte el az integrációs együttműködés szükségességét.[32]

Ez a szuverenitás fogalom változásának is köszönhető. A nemzetközi szervezetek államokat kötő döntéseivel, a nemzetközi szerződésekhez, szervezetekhez való csatlakozással már túllépünk a klasszikus

[25] Ld. EU Alapjogi Charta.
[26] SMUK (2015): *i. m.* 20. o.
[27] Ld. bővebben: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e (2016.04.03.).
[28] KOVÁCS KRISZTA: Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget, in *Fundamentum* 2013/1. szám, 30. o.
[29] HALMAI: *i. m.*
[30] A bíróság elé kerülő ügyek nagy része ugyanis az úgynevezett ismétlődő ügyek kategóriájába tartozik. Ezen ügyek hasonlósága pedig valószínűsíthetően az adott állam jogrendszerében tapasztalható visszásságoknak, a normák az Egyezménnyel meg nem egyező voltának, vagy azok hiányának tudhatók be. Ennek orvoslására jött létre a *pilot judgement*, amelynek segítségével csökkenthető a bíróságra nehezedő ügyteher, mégpedig oly módon, hogy a bíróság kiemel bizonyos ügyeket, (ezek lesznek a pilot vagy vezető ügyek) amelyekben a meghozott döntés kivételesen nem csak a konkrét ügyről szól, hanem azonosítja a probléma forrását és annak okát, ezt követően pedig egyértelmű útmutatással szolgál az adott államnak, hogy miként lehetne orvosolni a problémát. Az eljárás bevezetésére azért került sor az EJEB gyakorlatában, mert a bíróság képtelen volt kezelni az elképesztő számú beérkező kérelmet.
[31] SZEMESI SÁNDOR: Az emberi jogok európai őrének új fegyvere: a pilot judgement eljárás a strasbourgi bíróság gyakorlatában, in *Jog Állam Politika,* 2013/4. szám, 67. o.
[32] DRINÓCZI TÍMEA: Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására, in *Jogelméleti Szemle,* 2015/4. szám, 37. o.

szuverenitás fogalmán, ugyanis innentől kezdve az már nem (csak) az államok korlátlan sajátja, ahogy az AB fogalmaz[33]: A szuverenitás korlátozása természetszerű velejárója annak, hogy az állam nemzetközi kapcsolatokban szerepel, nemzetközi kötelezettségeket vállal.

A 20. század második felétől kezdődően a hagyományos értelemben vett szuverenitásfogalom tehát hanyatlásnak indul, ám talán mégsem mondható, hogy teljes mértékben kiüresedne. Lehetséges továbbá az is, hogy kétféle szuverenitás létezik: a klasszikus szuverenitás, a maga különböző változataiban valamint modern állami rendszerek és a nemzetközi politikai szervezetek szuverenitása.[34] Tehát, a szuverenitás mára nem kizárólagosan az államhoz kapcsolható fogalom. Így végül megállapítható, hogy a klasszikus szuverenitás fogalma vagy nem létezik, de legalábbis minimum átalakult, azaz „*a nemzetállamok továbbra is jelen vannak a globális színpadon, de a szinte korlátlan jogosítványokkal felruházott Leviatán szerepét fel kell adniuk: a szuverenitás egyedüli reprezentánsaiból a „szétszórt" szuverenitás nem elhanyagolható, megkerülhetetlen, stratégiai szereplőivé alakultak át.*"[35]

2.1. KRITIKÁK ÉS VÉLEMÉNYEK A STRASBOURGI BÍRÓSÁGRÓL

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az Európa Tanács keretein belül került elfogadásra 1950. november 4.-én. Az Egyezmény (a kiegészítő jegyzőkönyvekkel együtt) az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát szem előtt tartva, összegzi a legfontosabb polgári és politikai jogokat. Magyarország 1990-ben lett az Európa Tanács tagja, ekkor írta alá az Egyezményt valamint a kiegészítő jegyzőkönyveket is. A ratifikálásra 2 évvel később, 1992. november 5-én került sor. A köztes időben a magyar jogrendszert alaposan átvizsgálva a szükséges esetekben a jogszabályokat módosítva hozták összhangba az Egyezmény szövegével. Ezt követően az 1993. XXXI. törvénnyel vált a magyar jogrendszer részéve. Az Egyezmény abban tér el egyéb szerződésektől, hogy egy nemzetközi bírói fórum felállításáról is rendelkezik, amely az esetlegesen felmerülő egyezménysértések ügyében járhat el.[36]

Az eltelt 23 év alatt számtalan változás állt be mind Magyarország közjogi helyzetében mind az Egyezményben foglaltakat foganatosító Emberi Jogok Európai Bíróságának helyzetében, eljárásában is. Fontos tudni, hogy mind az Egyezmény mind a kiegészítő jegyzőkönyvek, keretszabályokat tartalmaznak, amelyet a Bíróság joggyakorlata tölt meg tartalommal.

Az Egyezmény, mint említésre került, abban más, mint az egyéb hasonló egyezmények, hogy a benne foglaltak betartatására, egy nemzetközi bíróság került felállításra. Így különleges tény, hogy bár az Egyezmény maga nem változik, a joganyag viszont igen. Ez azt jelenti, hogy minden esetben, automatikusan a legfrissebb eseti döntés lesz irányadó egy ügytípus vonatkozásában. Ekkor a korábbi döntés – bár formailag nem helyezik hatályon kívül – hatálytalanná válik.[37] Természetesen ez néhány esetben „irányváltásokra" ad lehetőséget a Bíróságnak, de általában következetesség jellemzi, azaz tartják magukat az előző döntésekben kijelölt irányhoz. Tehát ezt az elhatározást lényegében az EJEB esetjogán keresztül akarják megvalósítani, ám ezt sokan kifogásolhatónak tartják, több okból is kifolyólag.

A nemzetközi jog, konkrétan az EJEB joggyakorlatának magyar jogra való hatását, sokan, sokféleképp értelmezik, például a magyar jog felett érvényesülő szabályrendszerként való felfogását sokan (köztük Pokol Béla alkotmánybíró) élesen kritizálják, tartva attól, hogy a szuverenitás elvesztésével járna egy ilyen értelmezés. Véleménye szerint például a Q) cikk „*Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általános szabályait*" mondata, a Nemzeti Hitvallással összefüggésben értelmezendő, ezen értelmezésből pedig levezethető, hogy „*az állami szuverenitásunkról és ezzel a nemzeti közösség önállóságáról az ilyen fokú lemondás nem*

[33] 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.

[34] BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai, Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, in *MTA Law Working Papers,* 2014/51. szám, elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016.04.05.), 2. o.

[35] PONGRÁCZ ALEX: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben*, Doktori értekezés, 2015, elérhető: http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/23989/m/3620 (2016.04.04.), 116. o.

[36] ERDŐS CSABA –VÁCZI PÉTER: Az alapjogok nemzetközi védelme, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog III*., 2015, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr, 27. o.

[37] GRÁD ANDRÁS – WELLER MÓNIKA: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve*, 2011, HVG-ORAC, Budapest, 27. o.

egyeztethető össze az Alaptörvénnyel".[38] A hivatkozásban megjelölt alkotmánybírósági határozatban egyébként Pokol felhívja a figyelmet arra, hogy a szuverén-barát értelmezéssel megálljt lehetne parancsolni a globális alkotmány oligarchia (már ha van ilyen) nyomásának.

Ezen a ponton érdemes felhívni a figyelmet arra a szintén Pokol Béla által megfogalmazott tendenciára, miszerint az Egyezmény kiterjesztő értelmezése, az attól való elszakadást eredményezheti, azaz, hogy a strasbourgi bíróság az Egyezmény szövegétől eltérően dönt egyes ügyekben. Köszönhető ez a bécsi szerződés 31/c pontjának miszerint „*A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni (…) a nemzetközi jognak a részes felek viszonyában alkalmazott bármely idevonatkozó szabályát*",[39] valamint a 31) cikk 3/b) pontjának mely szerint „*A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni (…) a szerződés alkalmazása során utólag kialakult olyan gyakorlatot, amely a szerződés értelmét illetően a részes felek megegyezését jelenti.*"

Ennek megoldását Pokol abban látja, hogy hasonlóan a német alkotmánybírák döntéséhez, Magyarországon is az alkotmánybíróság feladata lenne, hogy „*ha egy ilyen egyezménytől elszakadó döntés az adott multilaterális nemzetközi egyezményben résztvevő állam alkotmányának magvát érinti, akkor az adott állam alkotmánybírósága jogosult megvizsgálni, hogy ez az elszakadás nem sérti-e az állam alkotmányidentitását, és ha ezt megállapítja, akkor megtiltja az adott döntés végrehajtását az államban.*" S, bár megjegyzi, hogy „*a német alkotmánybírák az Európai Unió jogi aktusai tekintetében fektették le, ezen határozatot de ennek elvi tézisei minden multilaterális nemzetközi egyezményben való részvételre vonatkoznak…*". Bár elvi alapjaival egyet tudok, érteni, – azaz véleményem szerint sem lenne kívánatos elszakadni az Egyezmény szövegétől – mely egyébként sok helyütt olyan általánosan fogalmaz, hogy könnyű kiterjesztően értelmezni, sajnálatos vagy éppen nem sajnálatos paradox módon az Egyezménynek ez az egyik legfőbb erőssége is. Attól lesz naprakész, hogy a kor kihívásainak, értékeinek megfelelően együtt fejlődik a résztvevő országokkal. Másrészt pedig, ahogy írásában *Uitz Renáta* rávilágít[40] *Paczolay Péter* érvelésére, miszerint: „*a nemzeti alkotmányos identitásra hivatkozás nem lehet indok az európai államok közös alkotmányos hagyományaiból következő jogállami és alapjogi értékek megsértésére*", valamint, hogy „*egy állam sem hivatkozhat egy másik állammal szemben saját alkotmányára avégett, hogy mentesüljön a nemzetközi jogból, vagy hatályos szerződésekből fakadó kötelezettségei alól.*"[41]

Bár teljesen más irányból közelítve, de *Bragyova András* is megállapítja, hogy az a jellemző, hogy az országok magát az Egyezményt készséggel elfogadják, valamint eleget is tesznek az ebből fakadó kötelezettségeknek, az EJEB esetjogával szemben már általában „ellenségesebbek".[42] Ennek okait megtalálhatjuk abban a tényben, hogy a tagállamok bíróságai, általában ragaszkodnak szuverenitásukhoz és saját „megoldásaihoz". Az Egyezményt és a Bíróság esetjogát általában csak ítéletük alátámasztásához használják. Ez persze nem zárja ki azt, hogy akár a bíróságok, akár az AB (még ha nem is kerül deklarálásra) figyelembe vegye, vagy hivatkozzon akár az Egyezményre akár EJEB döntésre. Ezzel kapcsolatban *Blutman László* egyébként megjegyzi, hogy attól, hogy az AB figyelembe veszi a nemzetközi bíróság joggyakorlatát még nem következik, hogy a nemzetközi bíróság ítélete kötelezné azt (csak azok az ítéletek kötelezőek a részes államokra, mint egyedi aktusok, mely ügyekben félként szerepeltek).[43] Ebből következtetve nem mondható kötelezőnek például az EJEB gyakorlata, ám mindenképpen hasznos lehet egyes esetekben. Főként, hogy alapjai általában olyan általánosan elfogadott jogi normák, melyek nem csak a leírt jellegükből adódóan köteleznek minket. Ezek a morális irányelvek sokszor a nemzetközi szerződések alapjai is, így válva akár egy globális alkotmány/globális alkotmányosság elvi alapjaivá.

[38] 34/2013. (XI. 22.) AB határozat.

[39] POKOL BÉLA: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, in *MTA Law Working Papers* 2014/13. szám, elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_13_Pokol.pdf (2015.11.28.), 12. o.

[40] UITZ RENÁTA: *Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend*, 2015, kézirat, 10. o.

[41] 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.

[42] BRAGYOVA ANDRAS: Az értelmezés hatalma, in *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. szám. 89. o.

[43] BLUTMAN LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél,* elérhető: http://juris.oldportal.u-szeged.hu/download.php?docID=7859 (2015.12.09.), 310. o.

FELHASZNÁLT IRODALOM

[1] BARABÁSI ALBERT LÁSZLÓ: *Behálózva*, 2013, Helikon, Budapest.
[2] BAYER JÓZSEF: A globalizáció politikai és kulturális hatásai, in BAYER JÓZSEF (szerk.): *Politika és társadalom*, 2002, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 11-34. o.
[3] BIHARI MIHÁLY: A modern szuverenitás elméleti alapjai Kísérlet egy funkcionalista rendszerszemléletű szuverenitáselmélet alapjainak kidolgozására, in *MTA Law Working Papers,* 2014/51. szám, elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_51_Bihari.pdf (2016.04.05.).
[4] BLUTMAN LÁSZLÓ: A nemzetközi jog használata az Alkotmány értelmezésénél, elérhető: http://juris.oldportal.u-szeged.hu/download.php?docID=7859 (2015.12.09.).
[5] BRAGYOVA ANDRAS: Az értelmezés hatalma, in *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1. szám, 83-92. o.
[6] CHRONOWSKI NÓRA: Az alapjogvédelem globális, haza és európai trendjei, in *Pázmány Law Working Papers,* 2011/26. szám.
[7] CHRONOWSKI NÓRA: Globális vagy lokális alkotmányosság? in *Jogelméleti Szemle,* 2015/4. szám, 19-31. o.
[8] GRÁD ANDRÁS – WELLER MÓNIKA: *A strasbourgi emberi jogi bíráskodás kézikönyve*, 2011, HVG-ORAC, Budapest.
[9] DRINÓCZI TÍMEA: Jurisztokrácia és alkotmányoligarchia vagy többszintű alkotmányosság és alapjogvédelem? Reflexiók Pokol Béla írására, in *Jogelméleti Szemle*, 2015/4. szám, 32-44. o.
[10] ERDŐS CSABA – VÁCZI PÉTER: Az alapjogok nemzetközi védelme, in SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog III.*, 2015, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr.
[11] FUKUYAMA, FRANCIS: *A történelem vége és az utolsó ember*, 2014, Európa Könyvkiadó, Budapest.
[12] HALMAI GÁBOR: *Alkotmány és globalizáció,* elérhető*:* http://szuveren.hu/vendeglap/halmai-gabor/alkotmany-es-globalizacio (2015.11.18.).
[13] HALMAI GÁBOR: *Alkotmányjog - Emberi jogok - Globalizáció, Az alkotmányos eszmék migrációja*, 2013, L'Harmattan, Budapest.
[14] KOVÁCS KRISZTA: Az Alkotmánybíróság többé nem az alkotmányvédelem legfőbb szerve. Sólyom László volt köztársasági elnökkel Kovács Kriszta beszélget, in *Fundamentum*, 2013/1. szám, 19-30. o.
[15] LAW, DAVID S. – VERSTEEG, MILA: The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism, in *St. Louis Legal Studies Research Paper,* No. 10-10-01. (2011), 1163-1254. o.
[16] LAW, DAVID S.: Globalization and the future of constitutional rights, in *Northwestern University Law Review*, Vol. 102. No. 3. (2008), 1277-1349. o.
[17] LAW, DAVID S. – CHANG, WEN-CHEN: The limits of global judicial dialogue, in *Washington Law Review*, Vol. 86. (2011), 523-577. o.
[18] MANUEL CASTELLS: *A hálózati társadalom kialakulása*, 2005, Gonolat-Infonia, Budapest.
[19] MATTIAS KUMM: Constitutionalism and the Cosmopolitan State, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 20. No. 2. (2013), 605-628. o.
[20] POKOL BÉLA: Globális uralmi rend és állami szuverenitás, in *MTA Law Working Papers* 2014/13. szám, elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_13_Pokol.pdf (2015.09.28.).
[21] PONGRÁCZ ALEX: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőtérben*, Doktori értekezés, 2015, elérhető: http://doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/23989/m/3620 (2016.04.04.).
[22] SZENTES TAMÁS: Globalizáció: áldás vagy átok? (Néhány gondolat a globalizálódás és a nemzeti fejlődés kérdéseiről), in BAYER JÓZSEF – LÉVAI IMRE (szerk.): *Globalizációs trendek*, 2003, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 13-59. o.
[23] SIMAI MIHÁLY: Kihívások, alternatívák és útvesztők a globalizálódó világban, in BAYER JÓZSEF – LÉVAI IMRE (szerk.): *Globalizációs trendek*, 2003, MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 60-79. o.
[24] SMUK PÉTER: *Európai demokrácia-fogalmak és kontextusok,* 2015, kézirat.
[25] TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN: Az emberi jogok európai egyezményének hatásai a hazai jogalkotásra és jogalkalmazásra, in TÓTH JUDIT – LEGÉNY KRISZTIÁN (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*, 2006, Complex, Budapest.
[26] UITZ RENÁTA: *Nemzetközi emberi jogok és a magyar jogrend*, 2015, kézirat.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

[1] 143/2010. (VII. 14.) AB határozat.
[2] 34/2013. (XI. 22.) AB határozat.
[3] 36/2013. (XII. 5.) AB határozat.
[4] Európai Unió Alapjogi Chartája.
[5] Emberi Jogok Európai Egyezménye valamint az 1., 4., 6., 7., 12. és 13. Kiegészítő Jegyzőkönyv.
[6] Magyar ENSZ Társaság, Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya.

STIPKOVITS TAMÁS

LEVIATHÁN A PÓRÁZON, AVAGY A JOGALKOTÁSSAL VALÓ VISSZAÉLÉSEK A HATÁLYTÍPUSOK TÜKRÉBEN

Absztrakt

Az alkotmányjog rohamos fejlődése egyre újabb és újabb problémaköröket tár fel és kísérel megoldást találni rájuk. A polgárjogi alapelvként már régóta ismert joggal való visszaélés mintájára 1998-ban az Alkotmánybíróság, 31/1998. (VI. 25.) határozatában már explicit módon kitért a jogalkotással való visszaélésre, mint a jogbiztonságot sértő jelenségre. Ezzel végső soron egy polgárjogi formula alkotmányos rangra emelésével, ezáltal a közjogba olvasztásával kívánt a Taláros Testület határt szabni annak a jelenségnek, amikor a jogalkotó egyes magánérdekeit a közérdek köntösébe bújtatva kívánja érvényre juttatni. Azonban mivel a konkrét felelősség megállapítása részben az alkotmányos szinten szabályozott közjogi intézmények tekintetében, az "állam immunitása" miatt komoly gátakba ütközik, ezért a dolgozat kitér azokra az esetekre is, amikor ugyan a visszaélésszerű alkalmazásnak nem állt fenn a gyanúja (hanem egyszerű jogalkotási hiba történt), viszont a jövőben elképzelhető, hogy a jogalkotó szándékosan követi el ezeket a hibákat. A kutatás ezt a kérdéskört a hatályok tükrében kívánja vizsgálni, azaz arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen módon lehet a területi, személyi és időbeli hatály szemszögéből az alkotmányossági kritériumokat áthágni. Mivel, ahogy már fent is kifejtettem ez a terület egy meglehetősen új kihívást jelent a jogrendszer számára, ezért a minél előbbi és megfelelő szabályozást elengedhetetlen fontosságúnak tartom. Mivel a jogalkotót a népszuverenitás elve alapján a választópolgárok ruházzák fel hatalommal, ezért a közérdek és a választópolgári akarat érvényre juttatásához a megfelelő mozgásteret biztosítani kell. Azonban ha a jogalkotó átlépi hatáskörének korlátait, azt nem tekinthetjük legitimnek.

Kulcsszavak: Leviathán, jogalkotással való visszaélés, területi hatály, személyi hatály, időbeli hatály, joggal való visszaélés, lexek, áttekinthetetlen változtatások, helyesbítés, kodifikációs hiba, alapelvbe ütközés, U) cikk, materiális jogállamiság, formai jogállamiság, nullum crimen sine lege elv, tyu-tyu.

ELŐSZÓ

Napjainkban a bankoktól, a gazdasági világválságtól, a terrorizmustól és a természeti csapásoktól való félelmeinktől vezérelve ki máshoz fordulhatnánk, mint az államhoz. A civil társadalom és az autonóm magánszféra visszavonulása tény, ezért felesleges ezt jó, vagy rossz minőségjelzővel megbélyegeznünk. Ami azonban nem mindegy, az a hátrálás milyensége, hogy milyen tempóban és mit adunk át az államnak, miközben segítségét és védelmét invokáljuk a minket érő vagy veszélyeztető támadásokkal szemben. A jogalkotással való visszaélés témakörét ezért tartom aktuálisnak, mert ha az állam visszaél az állampolgárok kiszolgáltatott helyzetével, akkor nem látunk mást, csak egy óriási tengeri szörnyet, a Leviathánt, mely kénye-kedve szerint marcangolja szét a vadászterületén tartózkodó egyéneket.

1. ÁLTALÁNOS ÖSSZEFÜGGÉSEK

A dolgozat tézise az, hogy a jogalkotás visszaélésszerű alkalmazását úgy értelmezi, mint a jogi norma hatályának nem megfelelő meghatározását. Vagy túl szűk (*lexek*), vagy túl bő (*ex tunc*) a hatály ezekben az esetekben. A jogi norma túl szűk hatálya alatt a Jakab András által kifejtett zárt címzetti kör értendő.[1] Nem a címzetti kör szélességével van a probléma, hanem azzal, hogyha a címzetti körben a változás „*csak magának a rendelkezésnek a megváltoztatásával lehetséges*”.[2] *Túl bő hatály alatt pedig azt kell értenünk, hogy olyan*

[1] Téves az a megállapítás, mely szerint az egyedi rendelkezések több konkrét címzetthez, míg a normatív rendelkezések valamilyen tulajdonságok viselőihez szólnak (hiszen a konkrét címzettet is meghatározhatjuk egyediesítő tulajdonság alapján). Ld.: JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2005, Miskolc, elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf (2016.03.20.).

[2] PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 220. o.

címzettekre is kiterjed a jogi norma, akikre nem lenne indokolt, vagy kifejezetten tilos lenne rájuk alkalmazni a jogállamiság garanciái tükrében. Hatályosság szempontjából a következőképpen disztingválhatunk: megkülönböztethetünk *területi, személyi* és *időbeli hatályt*. A személyi hatály vonatkozásában kiemelt figyelmet szenteltem a „lexek" eseteinek tanulmányozására. Az időbeli hatály gyűjtőfogalmán belül megkülönböztettem többek között az áttekinthetetlen változtatások és az alapelvbe ütközés eseteit.

<table>
<tr><td colspan="4">jogalkotással való visszaélés</td></tr>
<tr><td>területi hatály</td><td>személyi hatály</td><td colspan="2">időbeli hatály</td></tr>
<tr><td rowspan="3"></td><td><u>kivételképzések</u></td><td><u>áttekinthetetlen változtatások</u></td><td><u>alapelvbe ütközés</u></td></tr>
<tr><td>lexek</td><td rowspan="2">33/2008 (III. 20.) ABh.</td><td rowspan="2">11/1992. (III. 5.) ABh.</td></tr>
<tr><td>31/1998. (VI. 25.) ABh.</td></tr>
</table>

1. ábra: *A jogalkotással való visszaélés hatálytípusok szerinti tipizálásai néhány konkrét példával és a hozzájuk tartozó AB határozatokkal.*

2. MI A HATÁLY FOGALMA?

A hatály olyan fogalom, amit mindennap használunk, azonban mégsem biztos, hogy egy, az összes tartalmi elemet magában foglaló definíciót tudunk rá adni. Smuk Péter Alkotmányjog I. című tankönyve így ír a hatályosságról: „*Az érvényes jogszabályok akkor fejtik ki a magatartások jogkövetkezményekhez is kapcsolódó szabályozását, amennyiben hatályosak. A jogszabályok területi, személyi és időbeli hatályát különböztetjük meg*."[3] A Kukorelli István által szerkesztett Alkotmánytan I. szerint: „*A jogszabály hatályán lényegében azt értjük, hogy annak alapján adott időben, területen és személyekre nézve jogviszonyok keletkezhetnek, módosulhatnak, szűnhetnek meg. Ennek megfelelően a hatályosságnak alapvető vizsgálati szempontjai: az időbeli, a területi és a személyi hatály.*"[4] [5]

Ahogy azt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 6. §-ának (1) bekezdésében olvashatjuk: „*A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Az önkormányzati rendelet területi hatálya az 5. § (1a) bekezdés szerinti esetben a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, az 5. § (1b) bekezdés szerinti esetben a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki.*"[6]

[3] SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. – Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2015, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 123. o.

[4] KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, 2007, Osiris Kiadó, Budapest, 114. o.

[5] Gyakran külön meg szokták említeni negyedik hatályossági fajtaként a tárgyi hatályt, azonban jelen dolgozatban ez nem külön vizsgálódási szempont, hiszen a többi három vizsgálata során, látens módon mindig ott van a tárgyi hatály vizsgálata is.

[6] Jat. 6. § (1) bek.

3. VISSZAÉLÉSEK

3.1. MI IDÉZHET ELŐ VISSZAÉLÉST?

A jogalkotói hatalommal való visszaélés kategóriáját az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) először a 31/1998. (VI. 25.) határozatában használta, ahol a joggal való visszaélés polgárjogi alapelvéből vezette le a fogalmat, habár előtte már több ítéletében is hivatkozott arra, hogy az adott szerv jogalkotási jogosultságát indokolatlanul, sőt kifejezetten visszaélésszerűen alkalmazta.[7]

Ahhoz, hogy megértsük a visszaélések megelőzésének fontosságát, meg kell vizsgálnunk, hogy milyen érdekeket próbálnak érvényesíteni és milyeneket sértenek meg vele. A jogalkotó számára sokszor ezek az eszközök a gördülékeny kormányzás módszerének minősülnek.

Egyrészt politikai törekvéseiket a jogalkalmazás megkerülésével tudják érvényesíteni.[8] Egy ennél radikálisabb forma, ha a jogalkotó a jogalkotást, mint közjogi hatalmából eredő hatáskörét eszköznek tekinti olyan jogviszonyok létrehozásához, módosításához, vagy megszüntetéséhez, melyekben a mellérendeltség alapján, mint egyenrangú jogi személy kellene, hogy eljárjon.[9] A jogalkalmazók érdekeit pedig abból a szempontból sérti ez a fajta jogalkotás, hogy kizár bárminemű jogalkalmazói mérlegelést: így az elsődleges jogalkalmazó jogot mérlegelő szerepköre, az eseti méltányosság lehetősége a másodlagos jogalkalmazó irányába megszűnik.[10]

Másrészt elvonja a jogorvoslati jogot minden jogalkalmazótól.[11] Továbbá komoly alkotmányossági deficitekhez és társadalmi elégedetlenségekhez vezethet, ha olyanokra is kiterjed a norma hatálya, akikre nem lenne indokolt. A panasz joga (még ha közvetett módon is) mindenki előtt nyitva áll az AB-nál. Az AB döntései során három formában viszonyult az ilyen panaszokhoz. Volt, amikor

- kijelentette, hogy nem tartozik hatáskörébe a téma vizsgálata (közkegyelmi ügyek),
- alkotmányellenesnek minősítette a felmerülő jogi normákat („csepeli szabadkikötő" ügye),[12] illetve
- alkotmányosnak találta a vizsgált jogszabályokat (kormányzati alárendeltségben működő szervek).[13]

Legutóbbi esetben véleményem szerint azért tehette ezt meg az Alkotmánybíróság, mert ezekben az ügyekben olyan kormányzati átalakítások szerepeltek, melyeknek nem volt alkotmányban megjelenített kiemelt jelentőségük és így, mint a kormányzat általános felügyelete, az Országgyűlés feladata az ilyen jellegű átszervezések figyelemmel kísérése és az esetleges visszásságok számonkérése a Kormányon.

Jelen dolgozatban nemcsak az olyan eseteket vizsgálom, melyekben egyértelműen megállapítható a jogalkotó visszaélésszerű magatartása (pl. csepeli szabadkikötő ügye), hanem azokat is, amelyeknél egyszerű hiba csúszott a jogalkotásba (pl. helyesbítések). Ezt egyrészt azért teszem, hogy árnyaltabb képet vázoljak fel a témakörben, másrészt azért, mert a dolgozat igyekszik azokat a területeket is feltárni, melyeken az elméleti lehetőség fennáll arra nézve, hogy a jövőben a jogalkotó visszaélésszerűen jár majd el a megfelelő szabályozás hiányában.

---

[7] 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, Indoklás IV.

[8] ERDŐS CSABA: Visszaélés jogalkotással – avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése, in *Diskurzus*, 2013/2. szám, 47. o.

[9] Például a 31/1998. (VI. 25.) AB határozat indoklásának IV. pontjában, ahol a csornai polgármesteri hivatal megszerezni szándékozta egy jogi személy területét, ezért a csornai városi képviselőtestület ehhez egy olyan önkormányzati rendelettel kívánt asszisztálni, melyben csak annak a jogi személynek (hiszen egyedül neki volt több mint 24 hektáros belterületi földje) kellett volna a terület forgalmi értékének négyszeresét kitevő adót fizetnie. Ld.: ERDŐS (2013): *i. m.* 55. o.

[10] Valójában ezzel megsérti a hatalommegosztás elvét is, hisz elvonja a jogalkalmazó hatáskörét.

[11] ERDŐS (2013): *i. m.* 47. o.

[12] 45/1997. (IX. 19.) AB határozat.

[13] 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

3.2. A VISSZAÉLÉSEK EGYES ESETEI

3.2.1. A „lexek”

A „lex” megjelöléssel elsősorban nem a jogirodalomban, hanem a publicisztikákban találkozhatunk, így például Jancsekó Kata: Lex Biszku, lex Járai, lex Schmitt című, az Index nevű internetes oldalon megjelentetett cikkében is. A lexekkel az a legnagyobb gond, hogy lerontják a jogi norma ismételtségét és ezzel fájó réseket szakítanak a jogbiztonság vitorláján. Ennek fontosságát Szigeti Péter is hangsúlyozza, „az egyszer követendő magatartás nem norma, hanem pl. egyedi parancs.” Patyi András határesetként említi meg „az egyes választásokra kibocsátott, a választási szervek technikai vagy ügyviteli feladatait tartalmazó miniszteri rendeleteket.”Az ismételtség azonban még itt is megjelenik, hiszen annak ellenére, hogy nagyon szűk időkeretek között, de többször alkalmazzák.[14]

A fent említett lexek egyik legszemléletesebb iskolapéldája a „lex Szapáry” néven elhíresült ügy. 2010-ben a washingtoni nagykövet tisztsége megürült, a titulus várományosa a 72 éves Szapáry György volt. Az akkor hatályos kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVII. tv. szerint kormánytisztviselői jogviszonyt csak 70. életévét be nem töltött személy létesíthetett. Az Országgyűlés Külügyi Bizottsága meghallgatásainak elkezdődése után két nappal a fent említett törvény a 2010. évi CXXXVIII. törvénnyel módosult. Az új szabályozás lehetővé tette, hogy miniszterelnöki engedéllyel a 70. életévüket betöltött személyek is kaphassanak külszolgálati képviseletvezetői megbízást.[15] A módosítás következtében Szapáry György töltötte be a pozíciót.

3.2.2. Áttekinthetetlen változtatások

A dolgozatnak ebben a részében a helyesbítés intézménye kerül górcső alá. Elsők közötti teendőnk, hogy elhatároljuk a helyesbítést és az annak következtében manifesztálódó áttekinthetetlen változtatásokat, illetve a kodifikációs hiba eseteit. Az előbbiben valamiféle kézirat-, nyomda- vagy szerkesztési hibáról beszélhetünk.[16] A lényeg tehát, hogy a köztársasági elnök által aláírt szöveg és a Magyar Közlönyben (vagy egyéb hivatalos fórumon) kihirdetett szöveg nem egyezik meg. A kodifikációs hibánál pedig egy olyan normaszöveget fogad el az Országgyűlés, melyben tartalmi hiba van, ebben az esetben nem alkalmazható a helyesbítés.[17] A helyesbítés intézményével szemben támasztott követelmény, hogy csak indokolt esetben lehessen használni (visszaélésszerű alkalmazás megelőzése érdekében), illetve az, hogy lehetőleg a hatálybalépés előtt, illetve a kihirdetés után minél előbb megtörténjen a korrekció a jogbiztonság és a jogállamiság megőrzése végett.[18] A jelenleg hatályos Jat. mindkét követelménynek eleget tesz.[19]

A helyesbítés és a vele együtt felbukkanó problémák olyan meglepő váratlansággal nyilalltak bele a még fiatal magyar jogrendszer szívébe, hogy még az AB-nak is korrigálnia kellett korábbi döntését, amikor szembesült az egyik ilyen korai üggyel. Az AB a 29/1990. (XI. 27.) AB határozatával korrigálta a 26/1990. (XI. 8.) AB határozatában megfogalmazott álláspontját.[20] A 33/2008. (III. 20.) AB határozat pedig már konkrétan felszámolta a helyesbítést, mivel magas szintű kockázatot látott az intézmény szabályozatlanságában (akkor még nem készült el a jelenleg hatályos Jat.) és abban, hogy a jogalkotó érdemi normatív változtatásokat eszközölhet ki a jogszabály-alkotási procedúra megkerülésével.[21] Meg kell említenünk Bragyova András és Kukorelli István alkotmánybírák különvéleményét is, hiszen meghatározták a különbséget a promulgáció (a köztársasági elnök aláírja a törvényt) és a publikáció (nyilvánosságra hozatal) között. Utóbbi a hivatalos lap által végzett cselekvés, ezért az ott felmerülő problémák gördülékeny kezelése indokolt, hiszen a kihirdetett szöveg és (csak) az aláírt szöveg közötti eltérések kezelésére szolgál.[22]

---

[14] ERDŐS (2013): *i. m.* 54. o.
[15] Uo. 53. o.
[16] MÁTYÁS FERENC: *A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás*, 2012, 3. o., elérhető: http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Matyas_Ferenc_Helyesbitessel_eles_es_visszaeles.pd f? 70355d (2016.02.15.).
[17] Uo. 5. o.
[18] Uo. 4-5. o.
[19] Jat. 28. §.
[20] Uo. 7. o.
[21] 33/2008. (III. 20.) AB határozat, Indoklás III.
[22] 33/2008. (III. 20.) AB határozat, Dr. Bragyova András különvéleménye.

A technika fejlődésével alaki jogforrások már az interneten is vannak.[23] „Ha az elektronikus és az egyéb úton közzétett változatok szövege között eltérés van, akkor az elektronikus szövegét kell hitelesnek tekinteni."[24] Annak ellenére, hogy a technika fejlődése a korábbi nehézkes publikációs rendszer sok hibáját kiküszöbölte, újakat is hozott magával. Például a több hivatalos alaki jogforrás közötti eltérések kiküszöbölését. Mindennek ellenére valószínűleg a helyesbítések reneszánsza alkonyulóban van, hiszen a formátumok közötti átkonvertálással járó nehézségek is kiküszöbölhetővé váltak napjainkra.[25] De a hibalehetőség mindig fennáll, és a különböző internetes és papír alapú hivatalos alaki jogforrások közötti összhang megteremtése még tartogathat meglepetéseket. Annak az elérése ugyanis, hogy mind a Minisztérium honlapján, mind a Nemzeti Jogszabálytáron és mind a Magyar Közlönyben egy időben egyazon szöveg jelenjen meg, komoly szervezőmunkát igényel. Ne feledjük el, hogy amikor még 2011-ben és 2012-ben is helyesbítések jelennek meg a Magyar Közlönyben, akkor vigyázó szemeinket még ne csukjuk be a modern vívmányok mámorától elkényelmesedve.[26]

helyesbítés	**kodifikációs hiba**
Ha az aláírt szöveg nem egyezik a kinyomtatott Magyar Közlönnyel (vagy akár más alaki jogforrással, pl. a minisztériumok honlapján levő változattal).	Ha már a köztársasági elnök elé is úgy került, hogy lehetetlen lett volna abban az időben kihirdetni. (az Országgyűlés rossz szöveget fogad el)
közt. elnök, házelnök vagy miniszter „általi" helyesbítés	AB általi „megsemmisítés"

2. ábra: *A helyesbítés és a kodifikációs hiba összehasonlítása.*

3.2.3. Alapelvbe ütközés

Ebben az esetben egy meglehetősen speciális és eseti jelenségről beszélhetünk, hiszen a jogalkotó általában tiszteletben tartja a jogterületi alapelveket, legalábbis egy jogállamban igyekszik törekedni rá. Azonban még egy jogállam is kerülhet olyan történelmi helyzetbe, amikor el kell számoltatnia az előző rendszert működtető állami vezetőket és más személyeket. A társadalmi igazságtétel vajon kimerülhet-e néhány szimbolikus fogalommal, vagy néhány deklaratív kijelentéssel, melyekben a jogállam elhatárolódik az előtte regnáló rezsim diktatúrájától? Ezek azok a kérdések, ami miatt a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot és a határozat tárgyául szolgáló morális feszültséget egy külön fejezetben fejtem ki, nem pedig az *ex tunc* hatálybaléptetés körén belül. Hiszen nem csupán arról van szó, hogy tehetünk-e kivételt és elítélhetünk-e olyan embereket, akik évtizedeken át egy diktatúra védelmét élvezték, hanem arról is, hogy eltérhetünk-e olyan alapelvektől, melyek egyes jogterületeken erős történeti hagyományokkal bírnak és garanciáját képezik az állami hatalom korlátok közé szorításának, illetve az egyének védelmének.

Először is a büntetőjogi alapelveket kell számba vennünk. „*A büntetőjog egészét átható elvi tételeket nevezzük a büntetőjog alapelveinek.*" Vannak a jogrendszer egészére ható elvek, ide tartozik a jogállamiság és a humanitás elve, valamint beszélhetünk speciális (csak a büntetőjogon belül érvényesülő) alapelvekről, utóbbiakhoz sorolható a törvényesség, vagy anyagi jogi legalitás elve, a tettfelelősség elve, a bűnösségen alapuló felelősség elve, az arányosság elve, a *ne bis in idem* elve és az *ultima ratio* elve. A jogállamiság, mint az egész jogrendszerre kiterjedő alapelv két nézőpontból közelíthető meg: „materiális jogállamiság = igazságosság" és „formai (alaki) jogállamiság = jogbiztonság" felől.[27] A materiális jogállamiság, azaz az igazságosság elve a legitimitáson, az elfogadottságon alapul. A társadalmi elfogadottság egyrészt megnyilvánul a népszuverenitás elvében, hiszen a néptől kapja a jogalkotó a felhatalmazást tevékenységére, másrészt pedig a nemzeti szolidaritásban, hiszen ennek következtében tarthatja meg hatalmát. Rudolf Smend gondola-

[23] PATYI – VARGA: *i. m.* 87. o.
[24] MÁTYÁS: *i. m.* 10. o.
[25] Uo. 10. o.
[26] Ld. Magyar Közlöny 2012/48. szám, Magyar Közlöny 2011/166. szám.
[27] BELOVICS ERVIN – NAGY FERENC – TÓTH MIHÁLY: *Büntetőjog I. – Általános rész,* 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 62. o.

tait idézve, „*az állam »egy naponta ismétlődő népszavazás« révén létezik.*"[28] A materiális jogállamisággal szemben foglal helyet a formai (alaki) jogállamiság, a jogbiztonság elve. Ez a felfogás a legalitásra, a régi jog tiszteletben tartására épít. Ennek a megközelítésnek az szolgáltatja az alapját, hogy minden ember egyenlő, minden embert ugyanakkora személyi méltóság illet meg. Így a személyi méltóság kerül a centrumba, melynek lényege, hogy az előző törvények figyelembevételével egy olyan kiszámítható rendszert kell létrehozni, amelyben nem teszünk kivételeket és nem sértünk meg külön-külön személyi jogokat eseti megfontolás végett.[29] A két szemlélet (az igazságosság elve és a jogbiztonság elve) más-más szempontokat vesz figyelembe, így ha a kettő összeütközésbe kerül, valamelyiknek diadalmaskodnia kell a másikon, választanunk kell a nép uralma, vagy a jog uralma közül. Választásunkban a tisztán jogpozitivistának, vagy természetjogi jellegűnek vélt elemek elkülönítése sem segíthet, hiszen mindkét oldalon keverednek egymással a pozitivista és természetjogi elemek. Amikor a jogelmélet tengerén elsüllyed a hajónk, mentőcsónak formájában jelenik meg előttünk a Radbruch-formula, azonban a kérdés az, hogy nem lyukas-e? „*A Radbruch-formula szerint a pozitív jogot akkor kell jogtalannak tekinteni, ha a törvény és az igazságosság közötti ellentmondás olyan elviselhetetlen mértéket ölt (ért el), hogy a törvénynek mint igazságtalan jognak (unrichtiges Recht) az igazságosság előtt meg kell hátrálnia.*"[30] A formula három tartalmi elemet foglal magába: a pozitív jogot kell alkalmazni, akkor is, ha az igazságtalan vagy célszerűtlen; az elviselhetetlenül igazságtalan törvényeknek meg kell hajolniuk az igazságosság előtt; az a törvény, amely még csak nem is törekszik az igazságosságra, nem jog.[31] A kérdések elsősorban nem magával Gustav Radbruch állításaival, hanem a történelmi kontextusaival kapcsolatban lehetnek ellentmondásosak. A történelmi szituációk közötti hasonlóság az, hogy mind a rendszerváltás utáni Magyarországon, mind a II. világháború utáni Németországban komoly társadalmi igény merült fel az előző (kommunista vagy nemzetiszocialista) rendszer bűneinek és bűnöseinek számonkérésére. A probléma mindkét helyen az volt, hogy egy mereven jogpozitivista rendszer alapján nem lehetett elítéli a totalitárius rendszerek kiszolgálóit: Németországban azért, mert a jogrendszert addig módosították a nemzetiszocialisták, ameddig meg nem felelt a céljaiknak, Magyarországon pedig azért, mert 89'-re elévültek az ügyek. Ebben az esetben, ha olyan törvényeket hozunk, melyek sértik a legalitás követelményét az *ex tunc* jogalkotási jelleg miatt, akkor csupán nézőpont kérdése, hogy most éppen beteljesítjük, vagy sárba tiporjuk a radbruchi formulát. Maga Gustav Radbruch az előbbi állásponton volt, hisz lényegében a náci háborús bűnösök felelősségre vonása miatt dolgozta ki az elméletét.[32] Hogy hatása milyen mértékben terjedt ki a náci háborús bűnösök felelősségre vonására, azt jól példázza a BGH (*Bundesgerichtshof*) 1950-es években hozott ítélete. A *Katastrophenbefehl* kapcsán ugyanis a bíróság kimondta, hogy a Himmler által adott utasítás, amely arra hatalmazta fel a katonákat, hogy minden szökevényt a helyszínen agyonlőhetnek, nem tekinthető érvényes jognak, mivel egyértelműen ellentmond az igazságosság elveinek, így az ilyen parancs követése objektíve jogellenes (BGHZ 3, 94).[33] Azonban a másik oldalon is komoly érvek sorakoznak fel, melyeket a legerőteljesebben Hart képviselt. „*A büntetőjogi szabály tehát egyrészről akkor és annyiban tekinthető érvényesnek, amennyiben az annak a személynek a védelmére szolgál, akinek – akarata ellenére – a civilizált közösség egy másik tagja kárt okoz. Másrészről a tilalom címzettjének meg kell adni a lehetőséget a szabálykövető magatartásra.*"[34] Utóbbi a kontinentális jogban a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek képében jelenik meg. Jelen esetünkben ez elsősorban az állami jogalkotás *ex tunc* hatályának tilalma miatt érdekes (*praevia*), de a bíró alkotta jognak határt szabó funkciója is kiemelhető ebben a vonatkozásban (*scripta*).[35] Hart továbbá kiemelte, hogy csak olyan bűncselekményekért vonhatjuk felelősségre egy előző rendszer bűnöseit, melyek elkövetésük idején is léteztek, hiszen ellenkező esetben mi is olyan jogsértéseket követünk el, mint amilyeneket üldözünk.[36] Hart elméletén felbuzdulva megállapíthatjuk, hogy a törvényességi alapelv nem más, mint a formális jogállamiság (azaz a jogbiztonság) előretolt bástyája, speciális alapelvként való megjelenése.

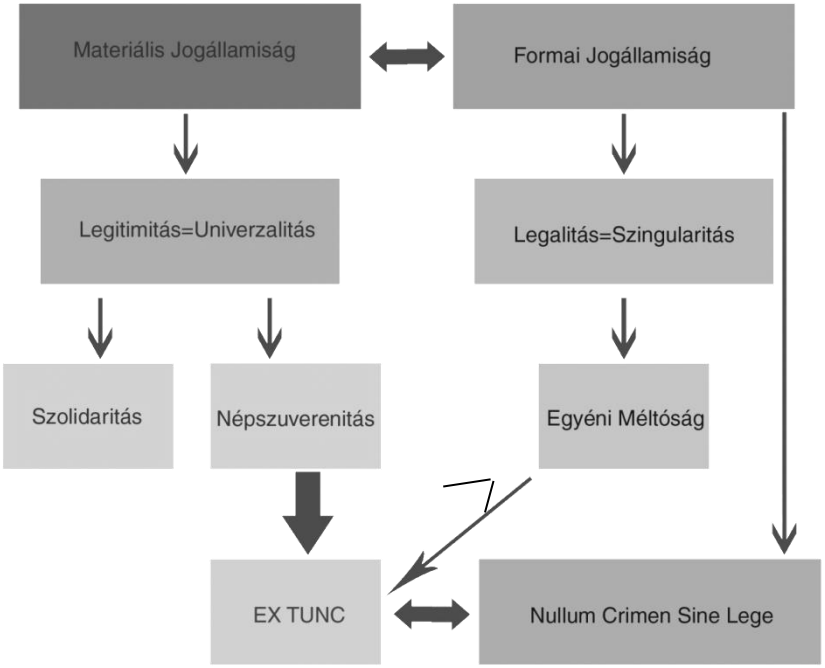
[28] SMEND, RUDOLF: *Verfassung und Verfassungsrecht,* 1928, Duncker & Humblot, München, 18. o.
[29] PATYI – VARGA: *i. m.* 27-29. o.
[30] BELOVICS – NAGY – TÓTH: *i. m.* 63. o.
[31] Uo. 63. o.
[32] FILÓ MIHÁLY: Radbruch naivitása – Herbert L. A. Hart a visszaható hatály tilalmáról, in *Világosság*, 2010/tavasz, 147. o.
[33] Uo. 150. o.
[34] Uo. 146. o.
[35] Uo. 146. o.
[36] Uo. 150. o.

Magyarországon a 11/1992. (III. 5.) AB határozat jelezte, amikor a Taláros Testület első ízben szembesült a fenti problémával. Az Országgyűlés 1991. november 4-i ülésén elfogadott törvényt előzetes normakontroll eljárása során az AB megsemmisítette. A törvény szerint: „*1. § (1) 1990. május 2-án ismét elkezdődik az 1944. december 21-e és 1990. május 2-a között elkövetett és az elkövetéskor hatályos törvényekben meghatározott azon bűncselekmények büntethetőségének az elévülése, amelyeket az 1978. évi IV. tv. 144. § (2) bekezdése hazaárulásként, 166. § (1) és (2) bekezdése szándékos emberölésként, 170. § (5) bekezdése halált okozó testi sértésként határoz meg, ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét.*”[37] Az Alkotmánybíróság kimondta a törvény alkotmányellenességét és megsemmisítette azt. Érvelésében az AB elsősorban a *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* elvekre alapozott, ezzel kifejezve, hogy a formális jogállamiság híve; mindezt tette olyan mondatok megfogalmazásával, melyek napjainkra szállóigévé váltak: „jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”,[38] „*Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre.*”[39] Látható, hogy az Alkotmánybíróság inkább a harti álláspontra helyezkedett, arra hivatkozva, hogy a formális jogállamiság megvalósítása racionálisabb, illetve ennek a védelme és létrehozása az AB feladata is. A híres büntetőjogi törvényességi elvek két fronton is sérültek. Egyrészt a visszaható hatály szempontjából (*praevia*), Jakab András – habár az AB határozat megjelenése után bő tíz évvel megírt tanulmányában – eleve leszögezi, hogy az elévülés nem más, mint a jogkövetkezmény bekövetkezésének egy feltételhez kötése (ha még nem évült el). Amikor elválasztja egymástól a tényállási hatályt, amely arról szól, hogy „*kinek, mikor és hol elkövetett, és milyen cselekménye nyomán áll be a jogkövetkezmény, azaz milyen cselekményekre vonatkozik a jogszabály*”, illetve a jogkövetkezményi hatályt „*kire, mikor, hol és milyen jogkövetkezmény áll be*”, megjegyzi, hogy az elévülés nem minősül a jogkövetkezményi hatály részének. Hiszen itt a jogkövetkezmény bekövetkeztét egy újabb konjunktív elem bekövetkeztéhez kötjük. „*Ha (A elkövette B bűncselekményt) és (az elkövetéstől számítva még nem telt el X idő), akkor (A-t C szankcióval kell sújtani).*”[40] Ha elfogadjuk Jakab András értelmezésmódját, akkor még távolabb kerülünk attól, hogy puszta hatályossági problémaként értelmezzük a törvény rendelkezéseit. Másrészt abban sérti a törvény a *nullum crimen* elvét, hogy pontatlan törvényi meghatározásokat alkalmaz (*certa*). „*A törvényben megjelölt bűncselekmények büntethetőségének elévülése akkor kezdődik meg újra, »ha az állam politikai okból nem érvényesítette büntető igényét«. Ez a feltétel önmagában véve is alkotmányellenes.*”[41] Egyrészt a törvény csak három bűncselekmény újraelévülését indítja újra, másrészt ezen bűncselekmények esetén is disztingvál, hiszen csak a politikai okok miatt nem üldözött esetekben indul újra az elévülés.[42] Mindent összegezve, a törvény elgondolásának egy progresszív eleme volt, hogy az elkövetés idején is büntetendő cselekmények elévülését kívánta szabályozni, hiszen ezzel – figyelembe véve Hart tanait – nem fogalmazódott meg egy új büntetőjogi tényállás, így ránézésre nem is sérült a jogbiztonság, hisz az elkövetők tudták, hogy a törvény büntetné tetteiket, viszont amilyen drasztikus eszközökkel és pontatlanul kívánta szabályozni az elévülések újraindítását a törvény, az valóban alkotmányos aggályosságokra adott okot.

Az Alaptörvény negyedik módosításával annak részévé vált az U) cikk, mely lényegében a 11/1992. (III. 5.) AB határozat által megsemmisített törvény szövegét foglalta magába. Erre példa a következő idézet: „*Nem tekinthető elévültnek azoknak a törvényben meghatározott, a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével a kommunista diktatúrában Magyarország ellen vagy személyek ellen elkövetett súlyos bűncselekményeknek a büntethetősége, amelyeket az elkövetéskor hatályos büntetőtörvény figyelmen kívül hagyásával politikai okból nem üldöztek.*”[43] Az Alaptörvény ezen részének a törvényi vetületeként a 2011. évi

[37] 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás I.
[38] 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás III.
[39] 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás III.
[40] JAKAB ANDRÁS: *Normatív aktusok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága*, 2003, elérhető: http://www.jogiforum.hu/publikaciok/83 (2016.02.16.).
[41] 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás V.
[42] 11/1992. (III. 5.) AB határozat Indoklás V.
[43] Alaptörvény U) cikk (6) bek.

CCX. törvény szolgált.[44]. A fentiek tükrében felmerülhet bennünk a kérdés, hogy van-e jelentősége a *nullum crimen sine lege* elvnek és a 11/1992. (III. 5.) AB határozatnak, ha a másik oldalon egy Alaptörvénybe foglalt U) cikk és egy, az annak a szellemiségében íródott törvény áll.



3. ábra: *Az ex tunc jogalkotás és a kommunista diktatúra bűnösei felelősségre vonásának dilemmái.*[45]

4. PRECEDENSEK ÚTJÁN TÖRTÉNŐ SZABÁLYOZÁS

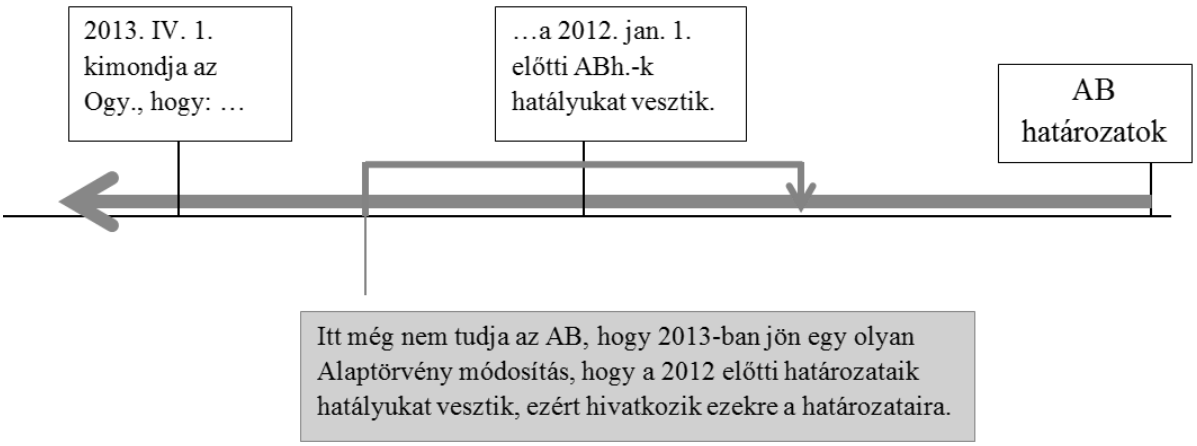
A dolgozatnak ebben a szakaszában szeretnék olyan precedenseket bemutatni, melyeket a jogalkotással való visszaélés eseteiben az AB irányadónak vehet. A jövő kihívásait és AB-hoz érkező indítványokat ugyan nem láthatjuk előre, azonban az elmúlt évtizedek ítélkezési gyakorlata alapján kiemelhetünk olyan jelentőségű határozatokat, melyek mentén a Taláros Testület képes lehet felvenni a harcot a visszaélésszerű jogalkotással az elkövetkezőkben.

Rögtön adódik azonban a kérdés, hogy mely határozatokból szemezgethetünk? Hiszen a Záró és vegyes rendelkezésekben ott szerepel a következő mondat: „*Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.*” A rendelkezés ugyan 2013. április 1-től hatályos, de feltehetőleg a 2012. január 1. előtti AB határozatokra kell értelmezni.[46]

[44] Érdekes megfigyelni, hogy ez a törvény 2011. december 31-én lett kihirdetve (mely napon az átmeneti rendelkezések is hatályba léptek). Azonban amikor az AB a 45/2012. (XII. 29.) határozatával megsemmisítette az Alaptörvény ide vonatkozó Átmeneti rendelkezéseit, a törvény még mindig érvényes volt és hatályos, ezért ameddig az U) cikk nem került véglegesen bele az Alaptörvénybe, addig e törvény alkotmányellenesen képezte a részét a hazai jogrendnek (a 3-7. § miatt).

[45] Az ábra azt jelképezi, hogy az *ex tunc* jogalkotás mellett a népszuverenitás elve (materiális jogállamiság), míg ellene az egyéni méltóság sérelme és egy büntetőjogi alapelv hozható fel (formai jogállamiság); tehát jogi szempontból egy érv van mellette és kettő ellene.

[46] Ezzel az a probléma, hogy 2011 és 2013 között az AB még nem sejthette, hogy a jogalkotó visszaható hatállyal hatályon kívül helyezi a rendelkezéseit, ezért érvelési gyakorlatában követte a 2011 előtti gyakorlatát (pl. 22/2012. (V. 11.) AB határozat).

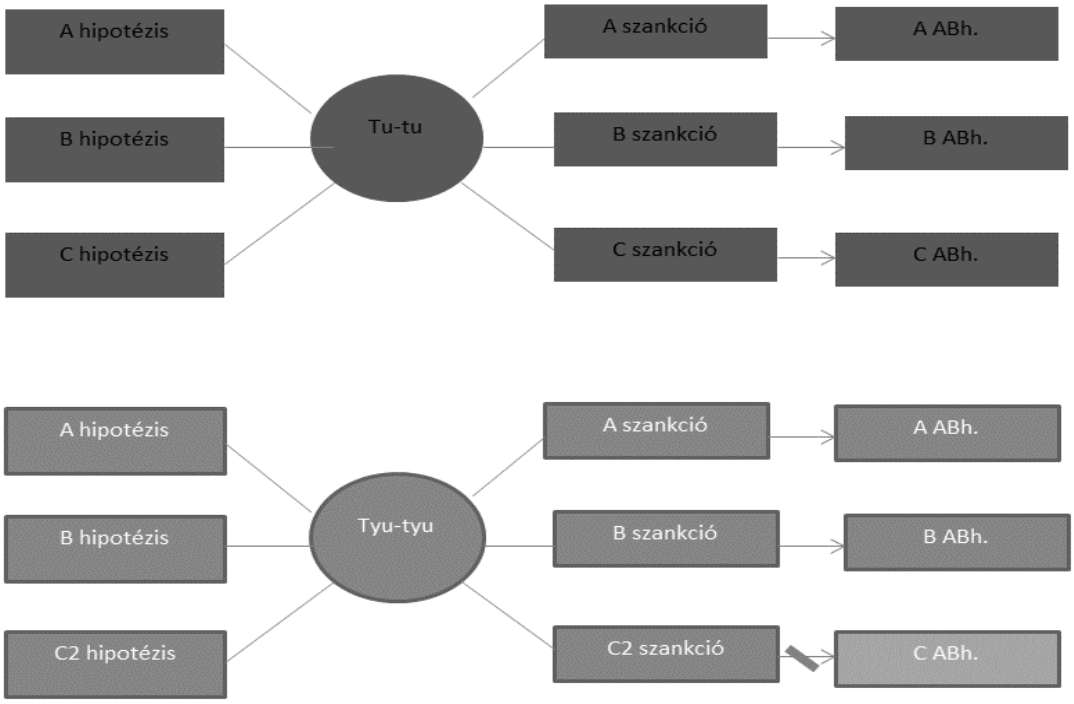


4. ábra: *Az Alaptörvény negyedik módosításának hatása az AB határozatokra.*

Véleményem szerint ez azonban egy felesleges rendelkezés volt az alkotmányozó hatalom részéről. Egyrészt az Alkotmánybíróság saját magát definiálta precedensbíróságnak, mivel az alkotmánybírák ezt a döntéshozatali elvet látták a jogbiztonság számára a legkézenfekvőbbnek: „*Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság lényegi összetevőjének tekinti saját döntéseinek összhangjának védelmét, annak az elvnek a következetes érvényesítését, hogy az Alkotmánybíróság saját korábbi döntéseit nem hagyhatja figyelmen kívül.*”[47] Nyilvánvaló, hogy a precedensek alapján történő ítélkezésnek is megvannak a maga hátulütői, azonban néhány rossz ítélet kevésbé veszélyes a jogállamiságra, mint az, hogy húsz évvel azután, hogy hazánkat független, demokratikus jogállamként definiáltuk, megállunk és azt mondjuk, rendben, valójában mostantól kezdődik a jogállamiság. Az Országgyűlés ezzel a módosításával egyfajta diszpozivitást akart nyújtani a Taláros Testület számára, hogy egyes vitatható döntéseinek *ratio decidendi* jellege megszűnjön. Azonban az AB eddig is rendelkezett ezzel a diszpozivitással, gondoljunk csak az emberi méltósághoz való jog oszthatatlan fogalmának szétválasztására,[48] illetve a tartalomsemlegesség védelmének feladására.[49] Másrészt a határozatok hatályának elvesztése egy nehezen körüljárható fogalom. Maga az Alaptörvény szövege is utal rá, hogy nem a határozatok által kifejtett joghatásokra gondol, tehát megnyugodhatunk, hogy húsz év megsemmisített jogszabályai nem szakadnak újból a nyakunkba. Viszont egyértelmű, hogy az AB határozatok *erga omnes* hatályát kívánja ezzel az Országgyűlés megcélozni. A gond az, hogy a szakirodalom sem egységes abban, hogy mi minősülhet a határozat tartalmi elemeiből kötelező hatályúnak. Jakab András úgy érvel, hogy az indoklás nem kötelező része a határozatnak, míg Bitskey Botond az ellenkezőjét állítja.[50] Harmadrészt pedig bármennyire is szeretné az Országgyűlés elhatárolni a 2011-es Alaptörvényt az 1949. évi XX. törvénytől, ha egyszer az adott tartalmi elemek tekintetében nincs jelentős változás, az Alkotmánybíróságnak felesleges és jogbiztonságot sértő eltérnie a korábbi eseteitől. Példaként Alf Ross Tyu-tyu című írását szeretném felhozni, melyben a szerző egy fiktív sziget primitív törzsének jogi aspektusait mutatja be. Ezen a szigeten bizonyos magatartásokat tyu-tyu-nak neveznek el és mindegyik cselekményhez más-más büntetést rendelnek. Magának a tyu-tyu fogalmának jelentéstani értelme nincsen, az egyetlen funkciója, hogy segít az embereknek, hiszen nem kell minden hipotézist és jogkövetkezményt külön-külön megjegyezni, hanem azok egy fogalomhoz társíthatóak.[51,] Ez a helyzet az alkotmány esetén is, teljesen mindegy, hogy alkotmányról, vagy alaptörvényről beszé-

[47] 1475/B/1995. AB határozat Indoklás II.
[48] 22/2003. (IV. 28.) AB határozat.
[49] 14/2000. (V. 12.) AB határozat.
[50] ERDŐS CSABA: Az 1989-es alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai, in GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 314. o.
[51] Magyarul: SZABÓ MIKLÓS – VARGA CSABA. (szerk.): *Jog és nyelv*, 2000, PPKE, Budapest, 121-132. o.
Ebben az esetben nem a Tamás András-féle értelemben vett aktusok létjogosultságának tagadására kell gondolni.

lünk, szemantikai értelemben nem történt jelentésváltozás.[52] Ha az új Alaptörvény és a régi alkotmány rendelkezései között nincs jelentős eltérés, akkor miért ne lehetne az idáig működő alkotmánybírósági gyakorlatot folytatni. Teljesen lényegtelen, hogy a szakrális fogalom tyu-tyu vagy tu-tu; ha ugyanazok a jogkövetkezmények társulnak ugyanazon cselekményekhez (ugyanabban a rendben), akkor jogi értelemben vett változásról nem beszélhetünk.



5. ábra: *Az Alaptörvény és a „Tyu-tyu".*

A személyi hatályon belül a lexek kapcsán a 31/1998. (VI. 25.) AB határozatot jelölném meg követendőnek. „*Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy »az önkormányzati rendelet (Ör.) sérelmezett szabályai olyan típusú gazdasági szabályozó eszközöket tartalmaznak, amelyek kifejezetten az indítványozó MGTSz gazdasági tevékenységének a közvetett – nem adóztatási funkciójú – befolyásolását szolgálják.« Emiatt az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat alá vont rendelkezéseket alkotmányellenesnek minősítette.*"[53] Ennek a döntésnek a kulcsszava a befolyásolás és az, hogy ehhez jogszabályt használtak. Ha ezt a részét a határozatnak képes az Alkotmánybíróság fenntartani az eljövendő ügyekben, úgy a pozitív irányú kivételképzések eseteit is alkotmányellenessé lehet nyilvánítani.

Az időbeli hatályon belül az áttekinthetetlen változtatások visszaszorítására a 33/2008. (III. 20.) AB határozat bizonyos elemeiben átvehető. A helyesbítés valóban nem szolgálhat a normaalkotási eljárás megkerülésére. A határozat az akkori körülmények között jogosan semmisítette meg a helyesbítés intézményét, hiszen valóban nem volt kellőképpen szabályozva. A hibát azonban az Országgyűlés orvosolta, tehát mindent összegezve megállapíthatjuk, hogy egy jövőbeli AB határozatnak (ha születik) a helyesbítést csak akkor szabad jóváhagynia, ha a kihirdetés során történt a hiba (ha a kiadó – tehát a Magyar Közlöny – felelőssége), minden más esetben a helyesbítés alkalmazása nem jogos.

Az alapelvbe ütközés eseténél nem az a kérdés, hogy melyik AB határozat lehet precedens értékű, hanem hogy tekinthető-e bármelyik is követendőnek. A „felülalkotmányozás" témakörével kapcsolatban felmerülhet a kérdés, hogy az U) cikk bevitele az Alaptörvénybe vajon kizárja-e a 11/1992. (III. 5.) AB határozat „továbbélését"? A fentiekben megállapítottuk, hogy az AB diszpozitív jelleggel visszanyúlhat régi határoza-

[52] A kelseni értelemben sem attól lesz egy alkotmány alkotmány, mert annak nevezi magát, hanem azért, mert magába foglal egy hipotetikus alapnormát, egy *Grundnormot* (jelen esetünkben az R) cikk, mely tartalmazza a jogszabályi hierarchiát, továbbá megfelel azoknak az eljárási követelményeknek, melyeket e speciális normával szemben támasztanak). Ld.: SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete,* 2004, Napvilág Kiadó, Budapest, 192-193. o.

[53] 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indoklás IV.

taihoz, azonban fény derült arra is, hogy ha új norma kerül be az Alaptörvénybe, arra a régi határozatok alkalmazása lerontaná az újonnan bekerült normát. A kérdést tovább nehezíti az is, hogy beszélhetünk-e kollízióról, hiszen az Alaptörvény Szabadság és felelősség című fejezetében számos olyan pont van,[54] amelylyel szembehelyezkedik az U) cikk. Véleményem szerint ugyan a kollízió ténye megállapítható. Azonban ha úgy értelmezzük, hogy a „felülalkotmányozás" célja kivételek lehetővé tétele volt, valamint figyelembe vesszük azt, hogy az Alaptörvény szövegében nem az szerepel, hogy kihirdetése napjától az általános büntetőjogi alapelvek (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) megszűntek létezni, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy a módosítás lényege, a fentebbi regulák eseti kiiktatása volt. Az AB 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában célul tűzte ki maga elé, hogy a kollízió feloldása során nem üresedhet ki egyik alapérték sem.[55] Így egy jövendőbeli ügyben, amikor nem a kommunista diktatúra ideje alatt elkövetett bűncselekmények képezik majd a jogvita tárgyát, véleményem szerint alkalmazható lesz a 11/1992. AB határozat, hiszen a jogbiztonság alapvető követelményét fogalmazza meg. Kétségtelen, hogy a jogállamiság formai követelményét lerontja a „felülalkotmányozás" gyakorlata, de az is, hogy (lusztrációs törvény hiányában) a társadalmi igazságszolgáltatás nem volt megvalósítható a jogbiztonság alapelve miatt. Ebben a kérdéskörben tökéletes megoldás nincs, de talán az általam felvázolt megoldás egy elfogadható kompromisszum lesz a jövő távlatából is.

ZÁRSZÓ

Összegezve gondolataimat, a jogalkotás üteme hazánkban (ahogy a táblázaton is látszik) jelentős mértékben felgyorsult a rendszerváltás óta. Ez azt jelenti, hogy átlagosan egy jogszabályra jóval kevesebb idő jut, mint régebben, tehát a hibázási lehetőség is megnő. A jogállamiságot nem építhetjük anélkül, hogy az államiság egyik legfontosabb megnyilvánulását, a jogalkotást és annak termékeit ne vizsgálnánk meg alkotmányossági szempontok szerint. Miközben őrködünk a számunkra fontosnak tartott jogosultságok és értékek érvényesülése felett, a betolakodók érkezésére minden irányból számítanunk kell. Nagyon sokrétű összefüggések megértésére van szükségünk ahhoz, hogy a jogalkotással való visszaélés XXI. századi jelenségeit megfelelően észleljük és próbáljuk visszaszorítani. Azonban a jog és a társadalmi jelenségek között egy általános és talán örökérvényű összefüggést megfigyelhetünk. Amikor egy új jelenség kialakul (vagy egy régi jelentős mértékben újul meg), akkor egyfajta lépéselőnybe kerül, hiszen a szabályozás mindig utólag érkezik, nagy szabadságot biztosítva az érintett személyeknek. A korlátlanság egy ponton túl viszont mindig is magával hozta az anarchia és a megtévesztés kísérteteit. Ma Magyarországon nem a jogalkotás az új jelenség, hanem az, ahogy megtestesül. Hihetetlenül felfokozott állapotban vannak a jogalkotó szervek, rengeteg körülményre kell reflektálni, viszont a sok teendő közepette magának a metódusnak a szabályozásáról sem szabad megfeledkeznünk.

[54] Alaptörvény I. cikk, IV. cikk.

[55] ERDŐS CSABA: Rubiconon innen… és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein, in GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Jog és politika határán – Alkotmánybíráskodás Magyarországon* 2010 után, 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 335. o.
Vörös Imre felhívja a figyelmet arra, hogy a „felülalkotmányozással" nem a koherenciazavar a legnagyobb probléma, hanem az, hogy az alkotmányban korlátozott alapvető jog nem alapvető jog (formailag alkotmányosan hoz az alkotmányosság ellen irányuló módosításokat a jogalkotó). Ld.: VÖRÖS IMRE: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után, in *Fundamentum*, 2013/3. szám, 63. o.

Ciklus	Törvények száma			Országgyűlési határozatok száma	Politikai nyilatkozatok, irányelvek, elvi állásfoglalások	Összesen
	új	módosító	összesen			
1990–1994	219	213	432	354	10	**796**
1994–1998	264	235	499	455	3	**957**
1998–2002	273	187	460	394	2	**856**
2002–2006	262	311	573	488	4	**1065**
2006–2010	262	325	587	421	5	**1013**
2010-2014	321	538	859	419	4	**1282**
Összesen	**1601**	**1809**	**3410**	**2531**	**28**	**5969**

6. ábra: *A jogalkotás mennyiségi változásának tendenciái 1990-től.*[56]

FELHASZNÁLT IRODALOM

[1] BELOVICS ERVIN – NAGY FERENC – TÓTH MIHÁLY: *Büntetőjog I. Általános rész*, 2014, HVG-ORAC Lap és könyvkiadó Kft., Budapest.

[2] ERDŐS CSABA: Az 1989-es alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai, in GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 297-315. o.

[3] ERDŐS CSABA: Rubiconon innen… és túl? Az Alkotmánybíróság gyakorlata az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának és az alkotmányi szabályok közti kollízió feloldásának területein, in GÁRDOS-OROSZ FRUZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Jog és politika határán: Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, 2015, HVG ORAC Kiadó, Budapest, 317-348. o.

[4] ERDŐS CSABA: Visszaélés jogalkotással - avagy egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának alkotmányossági megítélése, in *Diskurzus*, 2013/2. szám, 47-57. o.

[5] FILÓ MIHÁLY: Radbruch naivitása, Herbert L. A. Hart a visszaható hatály tilalmáról, in *Világosság*, 2010/tavasz, 143-156. o.

[6] KAMPIS GYÖRGY: *Kodifikáció: Elmélet és Gyakorlat*, 1995, Unió Kiadó.

[7] KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I. – Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*, 2007, Osiris, Budapest.

[8] PATYI ANDRÁS – VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános közigazgatási jog*: *az Alaptörvény rendszerében*, 2013, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs.

[9] SMEND, RUDOLF: *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928, Duncker & Humblot, München.

[10] SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog I. - Alkotmányos fogalmak és eljárások*, 2015, UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft., Győr.

[11] SOLTÉSZ ISTVÁN: A törvények indoklása és kihirdetése, in *Magyar Jog*, 1994/6. szám, 324-331. o.

[12] SZABÓ MIKLÓS – VARGA CSABA (szerk.): *Jog és nyelv*, 2000, PPKE, Budapest.

[13] SZIGETI PÉTER – TAKÁCS PÉTER: *A jogállamiság jogelmélete*, 2004, Napvilág, Budapest.

[14] VÖRÖS IMRE: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után, in *Fundamentum* 2013/3. szám, 53-63. o.

[56] Az Országgyűlés jogalkotása 1990-2014, elérhető: http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-jogalkotasa (2016.04.04.).

INTERNETES FORRÁSOK

[1] JAKAB ANDRÁS: *A magyar jogrendszer szerkezete*, 2005, Miskolc. Elérhető: http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5617_section_1091.pdf (2016.03.20.).
[2] JAKAB ANDRÁS: *Normatív aktusok érvényessége, hatálya és alkalmazhatósága*, 2003. Elérhető: http://www.jogiforum.hu/publikaciok/83 (2016.02.16.).
[3] MÁTYÁS FERENC: *A helyesbítéssel élés és visszaélés gyakorlata – a contra legem jogalkotás*, 2012. Elérhető: http://www.arsboni.hu/dolgozatok/alkotmanyjog/Matyas_Ferenc_Helyesbitessel_eles_es_visszaeles.pdf?70355d (2016.02.15.).

JOGFORRÁSOK

[1] Alaptörvény.
[2] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.
[3] 11/1992. (III. 5.) AB határozat.
[4] 14/2000. (V. 12.) AB határozat.
[5] 1475/B/1995. AB határozat.
[6] 22/2003. (IV. 28.) AB határozat.
[7] 22/2012. (V. 11.) AB határozat.
[8] 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.
[9] 33/2008. (III. 20.) AB határozat.
[10] 45/1997. (IX. 19.) AB határozat.
[11] 45/2012 (XII. 29.) AB határozat.
[12] 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

SZÉPVÖLGYI ENIKŐ

KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐK A XX. SZÁZADI MAGYARORSZÁGON ÉS A DOLOGHÁZ INTÉZMÉNYE

Absztrakt

A jelen tanulmány a speciális bűnelkövetők egy csoportjával – a közveszélyes munkakerülőkkel – foglalkozik, mégpedig az őket sújtó joghátrány szempontjából. A szerző célja az volt, hogy a dologház intézkedést bemutassa, valamint, hogy az intézmény működésére és fennállására tényleges bizonyítékokat találjon levéltári anyagokban és a korszak szakirodalmában. Ezenkívül feldolgozásra került a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat országgyűlési vitája és a témával kapcsolatos korabeli sajtóvisszhang.

Kulcssavak: közveszélyes munkakerülők, dologház intézménye, levéltári források, országgyűlési vita.

BEVEZETÉS

„Nincs nagyobb veszedelem, mint abbahagyni a munkát; leszokik róla az ember. Leszokni róla könnyű, újra megszokni nehéz."
(Victor Hugo)

„A büntetőjogtudománynak évezredes vitakérdése, hogy milyen jogon, milyen jogalapon alkalmaztatnak a büntetések a bűnözőkkel szemben és hogy mi legyen a büntetésnek célja."[1] Tanulmányom a speciális elkövetők egy csoportjával – a közveszélyes munkakerülőkkel foglalkozik, mégpedig a velük szemben alkalmazott joghátrány szempontjából. A dologházakat nem a börtönügy, hanem a büntetéstan, a joghátrány alkalmazásával elérni kívánt cél oldaláról közelítem meg.

Dolgozatom témája indokolja, hogy kitérjek a közveszélyes munkakerülő fogalmának megjelenésére, dogmatikai kidolgozására. Ehhez az egyes elkövető személyének figyelembe vételére van szükség, az egyéniesítés büntetőjogi megjelenése pedig pozitivista iskola körében történt. Az egyénben rejlő társadalmi veszélyesség itt nyert valódi értelmezést.[2]

A polgári forradalmakat követő kapitalizmus, a technikai fejlődés és a gyári termelés következtében tömeges szegénység alakult ki a 19-20. századra. A kor felfogása alapján a munkátlanságot a jogrendre veszélyes jelenségként magyarázták. *Irk Albert* egyenesen a társadalom parazitáiként határozta meg ezen népelemeket, utalva arra, hogy kis mértékben zavaró hatást váltanak ki, nagy arányban azonban már az egész „szervezetre" megsemmisítő és romba döntő hatást képesek gyakorolni.[3]

A szegénység önmagában bűn volt az emberek tudatában, mely a valóságban további bűnök katalizátoraként szolgált. Az urbanizáció kiegyenlítetlen állapotokat teremtett, ahol a mérleg nyelve a munkakereslet irányába mozdult el. A léha, csavargó, koldus és munkakerülő életmódot folytatók a polgári forradalmak által kiharcolt eszmei értékeket károsították. Mikroszinten a család terrénumában, makroszinten pedig az egész társadalomra bomló hatásokat váltottak ki.[4]

Állami szociálpolitika eszközökkel fel lehetett, és kellett is lépni a szegénység ellen, ám amikor a szegénység már mások érdekeit és értékeit veszélyeztető magatartásba csapott át, erélyesebben, büntetőjogi úton igyekeztek rendezni a kialakult állapotot. Mindezt statisztikai felmérések is alátámasztották, az Igazságügyminisztérium kimutatásaiban is világosan látható volt a visszaeső bűnelkövetők számának növekedése.[5]

---

[1] HACKER ERVIN: *Bevezetés a büntetőjog bölcseletébe*, 1924, Dunántúl könyvkiadó és nyomda, Pécs, 1. o.
[2] GÖNCZÖL KATALIN*: A visszaeső bűnelkövetők tipológiája*, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 7. o.
[3] IRK ALBERT: A közveszélyes munkakerülők in *Budapesti Hírlap,* 1913/114. szám 1-2. o.
[4] GÖNCZÖL KATALIN: *Bűnös szegények*, 1991, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 9-10. o.
[5] MEZEY BARNA: A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Magyarországon, in *Jogtörténeti Értekezések,* 1983, Budapest, 89-91. o.

A probléma városi és vidéki területeken egyaránt tapasztalható volt. Ide sorolták a vidéken kóborló cigányságot, akik „mint az égnek a madarai" éltek, és ezen életmódjukkal kivívták maguknak a koldus, csavargó jelzőket.[6]

1. NEMZETKÖZI KÜZDELEM A KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐK ELLEN

Általános tendencia volt az európai törvényhozásban, hogy a századforduló közeledtével teret kaptak a reformgondolatok, s a közveszélyes népelemekkel szemben hatásosabb szabályozásra törekedtek az államok. *„A visszaesők, a szokásszerű bűnözők elleni fellépés egész Európa problémája volt ezen időkben."*[7] A biztonsági intézkedések váltak megoldássá, melyek a társadalom védelmét szolgáló gyakorlatias, célszerű és szükséges fellépést teremtették meg. Eme intézkedések büntetőjogi joghátrányt jelentettek, melyek nem a bűncselekmény súlyához és a bűnösség fokához, hanem az elkövető addigi büntetőjogi értelemben vett előéletéhez és egyéniségében rejlő társadalmi veszélyességhez igazodtak. A cél az tettes ártalmatlanná tétele, esetleges megjavítása volt, mindennek a határozatlan tartamú ítéletek biztosítottak elegendő kifutási időt.[8]

1.1. NEMZETKÖZI KONGRESSZUSOK

Nemzetközi büntetőkongresszusok egyengették az újítások útját. A III. római börtönügyi kongresszus (1885) szerint dologházzal javasolták sújtani azt, aki a szervezett közjótékonyság mellett léha életmódot követett. Az antwerpeni nemzetközi patronázskongresszus (1890) a megelőző kényszerintézkedést és a nagyvárosok túlzsúfoltságának orvoslását javasolta a résztvevő államoknak.

Beteg, alkalmi és szokásos csavargók illetve koldusok csoportját különítette el egymástól a párizsi börtönügyi kongresszus (1895). Társadalmi és kényszerítő rendszabályokkal próbált operálni ezen csoportokkal szemben.[9] Szokásos csavargók ellen élethosszig tartó dologházat javasoltak.

A két liegei patronázskongresszus az alkalmi csavargókat szociálpolitikai eszközökkel kezelte volna. Washingtonban a nemzetközi börtönügyi kongresszus (1910) végérvényesen a határozatlan tartamú dologház alkalmazása mellett tette le a voksát. Az Ohio Államból származó határozatlan tartamú elítélés Janus arcú intézmény volt, mivel a büntetés és biztonsági intézkedés kettősségét egyaránt magán viselte.

1.2. TÖRVÉNYI FELLÉPÉS

Európában az első szegényügyi törvény Angliában született meg VIII. Henrik uralkodása idején. I. Erzsébet királynő törvényében minden arra alkalmas egyént munkára utasított.[10] A csavargás elfojtása érdekében alkották meg 1824-ben a *Vagrancy Act* néven ismertté vált törvényt. Ez három csoportban tárgyalta az elkövetőket: *idle - disorderly; rouge* és *vagabond*, végül az a *rouge* tettes,[11] aki a büntetés-végrehajtás során ellenszegült a hatóságoknak. Fogházzal és munkakényszerrel büntetett, az időtartamban pedig differenciált a törvény. [12]

A francia *Code Pénal*[13] szerint a koldulás vétség volt, a büntetendő magatartások körébe az utcán űzött tiltott játékot és a prostitúciót is bevonta. Határozott tartamú fogházzal és kitiltással büntette az ilyen cselekményeket, a munkaképtelenekre azonban nem szabott ki büntetést.[14]

---

[6] FINKEY FERENC: A csavargás és a koldulás szabályozása kriminálpolitikai szempontból, in *Könyvlenyomat a Jogállam 1905. évi 4. és 5. számából,* 1905, Budapest, 193. o.
[7] MEZEY (1983): *i. m.* 91. o.
[8] FINKEY FERENC: *Büntetéstani problémák,* 1933, Sylvester Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 181-185. o.
[9] FRIEDMANN: ERNŐ: *A határozatlan tartamú ítéletek*, 1910, Budapest, 186. o.
[10] RIBTON-TURNER, CHARLES JAMES: *A history of vagrants and vagrancy and beggars and begging*, 1887, Chapman and Hall, London, 70-131. o.
[11] Az '*idle*' jelentése munkanélküli, tétlen míg a vagabond (rouge) a csavargókat jelentette.
[12] Vagrancy Act, 1824.
[13] Code Penal, 1810.
[14] Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz, in *Képviselőházi irományok*, 1910. XXVI. kötet, 771. szám, 247-248. o.

Belgiumban a 1866-ban a felnőtt korú csavargók büntetéseként bevezették a dologház intézményét. Le Jeune belga igazságügyminiszter javaslata alapján született törvény a békebírót hatalmazta fel a döntés jogával, hogy a csavargó, iszákos, koldus, valamint a nőkkel magukat kitartató egyéneket dologházba utalja. A rövid tartamú szabadságvesztések alkalmazását elvetette, s rendes szabadságvesztést is csak kiemelt esetben alkalmazott. A holland törvényhozás fogházbüntetés letöltését követően utalt dologházba, ahol maximum 3 évet töltött a delikvens.[15]

A német szabályozás lehetőséget biztosított a csavargó rendőrhatóságnak történő átadására és dologházba utalásra, esetleg más közhasznú munka elvégzésére kötelezte az elítéltet. Norvég rendszerben a koldusokat a bíróság, az iszákosokat és vándor cigányokat pedig a közigazgatási bíróság kényszermunkára kötelezhette. Az új törvény értelmében fokozatosan alkalmazták a koldusokkal szemben a munkára utalást, az elzárást és a dologházat visszaeséstől függően. Ismert volt még a lakóhelyszerzésre való felszólítás, községbe való utalás és a külföldi kiutasítása is.[16]

Dániában törvény büntette azokat, akiknél a munkaszerzésre való hajlam teljességgel hiányzott. Ugyancsak büntették azon egyének, akik hatósági felszólítást követően sem kerestek megfelelő megélhetési lehetőséget. Az ideiglenes szabályozás a visszaesőkkel szemben vette fel a harcot, őket szabad költözködési joguktól megfosztva engedélyhez kötött lakóhelyválasztáshoz kötötte. Ausztria a csavargást és a koldulást - és ezek esetleges közvetett formáit - elzárással büntette, mely maximum 3 hónapig tartott. A dologház szubszidiárius alkalmazása is lehetséges volt. A német és svájci törvényjavaslatok is következetesen tartalmazták az új kor, új büntetőpolitikájának követelményeit. [17]

A svéd szabályozás a dologház – így a kényszermunka – intézményét alkalmazta a visszaeső koldus-csavaró emberek megbüntetésére, alapesetben azonban csak megintés volt jellemző.[18] Az 1889-es olasz büntetőtörvénykönyv alapján a koldulást minősített esetben 6 hónap dologházi kényszermunkával büntették. A csavargókat megintés és elzárás, a visszaesőket gyarmatra vagy valamely kijelölt belföldi községbe való tartózkodásra ítélték.[19]

2. MAGYAR ANYAGI JOGI SZABÁLYOZÁS 1913-IG

Finkey Ferenc szavaival élve kezdetben drákói szigorral léptek fel a koldus-csavargó rétegekkel szemben. Alkalmazták a halálbüntetést, gályarabságot, katonának állítást.[20] Ennek, és korábban ismertetett külföldi törvényalkotás tükrében kell tehát értelmezni a magyar viszonylatot a 20. században. A dologházi intézmények felállításának igénye Magyarországon a 19. században fogalmazódott meg: *Orczy Béla* már 1888-ban a toloncházak helyett hatásosabbnak tartotta a dologházak intézményét.[21]

A dánosi rablógyilkosság[22] után nyilvánvalóvá vált a koldus-csavargó kérdés rendezésének mihamarabbi szükségessége. *Finkey Ferenc*, *Samassa János* és *Balogh Jenő* egyaránt dolgozott ki javaslatokat.[23] A szegényügy kérdése nem csupán pillanatnyilag kezelendő, hanem egy permanens probléma volt, melyre különböző alapok, gyűjtések hosszú távon aligha tudtak volna megoldást nyújtani.[24] *Nagyiványi Fekete Gyula* világosan kifejtette, hogy „*halaszthatatlan reformra van szükség: büntető rendszerünket a dologház intézményének behozatalával kiegészíteni kell*."[25] A dologház valószínűleg nem szüntette volna meg a problémát teljes egészében, de alkalmas lett volna a koldulók és csavargók számának csökkentésére.[26]

---

[15] Uo. 248-249. o.
[16] Uo. 249-250. o.
[17] Uo. 250. o.
[18] Uo. 250. o.
[19] Uo. 250. o.
[20] FINKEY (1933): *i. m.* 79-88. o.
[21] Orczy Béla felszólalása, in *Képviselőházi napló*, 1887. II. kötet.
[22] 1907-ben Dánoson feltehetőleg vándor cigányok rablógyilkosságot követtek el, 4 embert öltek meg.
[23] FINKEY FERENC: *A magyar büntetőjog tankönyve*, 1914, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 447-448. o.
[24] Ld.: Mandsion-house alap, in *Képviselőházi napló*, 1901. IV. kötet, 166. o.
[25] NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: A dologház és lakói, in LÉDERER PÁL – TENCZER TAMÁS – ULICSKA LÁSZLÓ (szerk.) *„A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok…" koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon*, 1998, Új Mandátum, Budapest, 130. o.
[26] FINKEY FERENC: A börtönügy jelen állapota és reformkérdései, in *A Jog,* 1904/48. szám, 347-348. o.

A magyar szabályozás meglehetősen elmaradott volt a közveszélyes munkakerülők kérdését illetően. A Csemegi-kódexben nem rendelkeztek a koldus, csavargó vagy munkakerülő egyénekről, csak a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról, azaz az 1879:40. tc. (a továbbiakban: Kihágási Btk.) passzusai adtak némi iránymutatás, de valóban hathatós védelem aligha volt. A büntetés javító – nevelő célzata a rövid tartamú elzárás során aligha tudott érvényesülni. A munkakényszert egyáltalán nem alkalmazta a Kihágási Btk., fogalomköre mindössze a csavargókra és koldusokra terjedt ki, a munkakerülőkről és egyéb, tiltott, közveszélyes „munkát" folytatókról nem szólt.

2.1. MEGOLDÁSI KÍSÉRLETEK, A PROBLÉMA MEGJELENÉSE A SAJTÓBAN 1913 ELŐTT

A sajtóban is felütötte fejét a tárgyalt kérdés. A Budapesti Hírlap 1889-ben a napi hírek között értekezett a Magyar Jogászegylet Börtönügyi Bizottságának üléseiről. *Fayer* a magyar büntetési rendszert túl szigorúnak vélte, s ezzel polémiába került többek között *Balogh Jenővel* is.[27] *Selley Sándor* rendőrtanácsos rámutatott a statisztikai eredményekkel is igazolható növekedésre a koldusok és a csavargók számában. *Zechmeister Károly* győri polgármester híve volt a dologházban foganatosított kényszermunkaházak létesítésének, támogatta a határozatlan tartamú büntetést, azonban tartamban és munkanemben törvényi megalapozottságot vélt elfogadhatónak.[28]

Nagyiványi Fekete Gyula cikke a csavargókat osztotta két csoportra: koldulásból élőkre, valamint az „egyéb" tevékenységből létfenntartókra. E második körbe azon dolgozni nem akarók tartoztak, akik lopásból, rablásból, csalásból tartották el magukat. 25.000 főre becsülte ezen emberek számát a szerző. Üdvös megoldásként tekintett Európa számos országában már működő dologházra, s a belga Merxplast intézményét behatóan ismertette. A közvetlenül az igazságügyi kormányzás alá rendelt intézményben a beutaltak jellemzően mezőgazdasági munkát végeztek. Négy osztályban tett különbséget az elítéltek között: erkölcsetlenek, rendőri felügyelet alatt álló kisebb súlyú vétségeket elkövető visszaesők, akiknek előéletük alapján javulás várható, végezetül a három alkalomnál nem többször dologházba utaltak. [29]

Az 1900-as évek elején a társadalom körében is felmerült az igény a munkátlan, dolgozni nem akaró tömegek helyzetének kezelésére. A Menedékhely a szenvedő emberiségnek egyesület gondnoksági jelentésében sürgették a dologházak felállítását, mivel a szociális támogató céllal létrehozott menedékházakban az emberek elszoktak a munkától és a „sok pálinkától szívbajosak" lettek.[30]

A Magyar Jogászgyűlés Büntetőjogi Szakosztályában 1911-ben értekezést tartottak és a közveszélyes népelemekkel szembeni megoldást kutatták. *Baumgarten Izidor* a társadalom hathatósabb védelembe érdekében arra kereste a választ, hogy a bíróság mit tehet a bűntettesek említett csoportjával szemben. Ő a korlátolt, vagy beszámítási képességgel nem rendelkező elkövetők részére rendelt biztonsági intézkedések kidolgozásával foglalkozott. *Vámbéry Rusztem* a szabadság korlátozása nélkül nem tartotta megvalósíthatónak a társadalmi veszélyt rejtő egyének ártalmatlanná tételét, ám kijelentette, hogy oly intézkedésekre van szükség, melyek nem a társadalomra rónak egyéb terheket.[31]

Angyal Pál a biztonsági intézkedéseket elméletében az elmebetegeken kívül kiterjesztette a rendes elmeállapotú, ám életmódjából adódóan veszedelmes egyénekre, mintegy megelőzés gyanánt. Ennek 3 fokozatát vázolta: rendszeres rendőri felügyeletet, munkatelepre utalást valamint a kirívó esetekben kényszerdologházba internálást. Az ügyben eljárni hivatott hatóságként a védelmi bíróságot képzelte el. Ez három tagból állt volna: egy laikusból, egy úgynevezett bizalmi emberből és egy hivatásos bírából.[32]

Oberschall Pál a visszaesőkben rejlő kockázatot ismerte fel, s ezzel kapcsolatban nyújtott be határozatot. *Finkey* a visszaesőkre a szabadságvesztés büntetés letöltését követően biztonsági letartóztatást eszközölt volna. *Balog N. Imre* az iszákos életmódvezetésre vezette vissza a visszaesés okát. Hasonlóképpen vélekedett *Bernolák Nándor*, s emellett hangsúlyozta, hogy a hagyományos szociálpolitikai nem nyújthat megol-

[27] Napi hírek: A magyar jogász-egyesület, in *Budapesti Hírlap*, 1889/134. szám, 5. o.
[28] Napi hírek: A magyar jogászegyesület, in *Budapesti Hírlap*, 1889/288. szám, 6. o.
[29] NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: Minta – dologház, in *Budapesti Hírlap*, 1898/814. szám, 6. o.
[30] Dologház fölállítása in, *Budapesti Hírlap*, 1902/1. szám, 9. o.
[31] Magyar jogászgyűlés in, *Budapesti Hírlap*, 1911/246. szám, 6-8. o.
[32] Uo.

dást a közveszélyesekkel szemben. *Várady Zsigmond* az erkölcsi nevelést emelte ki célként. A jogászgyűlés világosan kifejezte azon igényét, hogy a koldulók és csavargók veszedelmeit a törvényhozás mielőbb orvosolja, s törvényjavaslat kidolgozását kérte.[33]

3. TÖRVÉNYJAVASLAT A KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐKRŐL

A képviselőház elé Balogh Jenő igazságügyminiszter 1913. május 6-án terjesztette be a törvényjavaslatot a közveszélyes munkakerülőkről. *„(…) tettes egész egyéniségét, annak félelmetességét, annak a társadalomra veszélyes voltát kell vizsgálni és a hatálytalanná vált rövid tartamú büntetés helyett hosszabb tartamú, rendszerint határozatlan időtartamra szóló biztonsági rendszabállyal kell védelmet nyújtania jogrend és a közbiztonság számára.”*[34]

Az igazságügyi bizottság a közvetkezőképp vélekedett a javaslatról: *„A közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat előterjesztésével az igazságügyi kormány módot nyújtott a törvényhozásnak, hogy tételes jogunk egyik nagy fogyatkozását megszüntesse s ezzel egy szerfelett kínosan érezhető társadalmi baj káros következményeit elnyomja és terjedését megakadályozza.”*[35] A bizottság szükségesnek és célravezetőnek találta a törvényi szabályozást, de néhány kisebb módosítást eszközölt rajta.

A javaslat szerint a tettes munkakerülő életmódja miatt súlyosabban büntetendő *„ha a tettes ellen alapos gyanuokok merültek fel arra nézve, hogy bűncselekmények elkövetéséből él.”*[36] A bizottság ezt félreérthetőnek vélte, ezért javasolta a szakasz módosítását, s ebben az értelemben már konkrét tények felmerülését kívánta meg.[37] Ugyancsak a 3. §-ban kifogásolták, hogy a közbiztonságra veszélyesség kitétel alapjául szolgálhat súlyosabb büntetéseknek, mivel ez a fogalom nem volt ismert a korábbi joggyakorlatban.

A 4. §-ban a kétes életmódú szerencsejátékosokat a szabadságvesztés büntetés mellett pénzbüntetéssel javasolta sújtani a bizottság. Az üzletszerűen szédelgés kifejezés szintén új fogalmat vezetett volna be, határozatlansága miatt ennek elhagyását javasolták. Az 5 §-ban a miniszteri javaslat csak súlyosabb esetekben tette lehetővé a dologházba utalását az elkövetőnek, azonban a bizottság szerint nem a súlyosabb eset indokolja a dologházba utalást, hanem maga a cél. A 17. §-ban a hatáskör tekintetében eszközöltek módosításokat, és javasolták a dologházba utalt egyén dologházba szállítását már az ítélet jogerőre emelkedését megelőzően. A Kbtk. csavargókról és koldusokról szóló passzusait felváltották az új rendelkezések.[38] A törvényjavaslatot 1913. május 20-án a képviselőház elé terjesztette az igazságügyi bizottság, s elfogadását kérte.[39]

1913. július 2-án a képviselőház üdvösen fogadta a dologház intézményét, melyet *Blanár Béla* előadó nem kényszermunka-intézetnek, hanem a felnőttek iskolájának tekintett.[40] *Kenedi Géza* dologházi munkául fölművelési feladatok elvégzését javasolta, ám az intézmény elnevezésével nem értett egyet, mivel szerinte ez megbélyegez, s téves képet fest az oda utaltakról.[41] Ezzel, és a bírói kar tagjainak az új elvekre való felkészítésének szükségességével *Blanár Béla* is egyetértett. Összességében nem volt ellenállás a képviselőházban, gördülékeny volt a javaslat tárgyalása.

A képviselőház a részletes tárgyalás során a 9. §-hoz fűzött módosítás értelmében az országból kiutasítani törvény erejénél fogva csak lakó- vagy állandó tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldit lehetett, ez a bíróság mérlegelési jogát képezte, továbbá az egy éves felső határ helyett 1 évtől 5 évig terjedő időkeretben indokolták ezt az intézkedést.[42]

---

[33] Uo.

[34] Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz, in *Képviselőházi irományok*, 1910. XXVI. kötet, 711. szám, 240-289. o.

[35] Az igazságügyi bizottság jelentése a közveszélyes munkakerülőkről szóló 771. számú törvényjavaslat tárgyában, in *Képviselőházi irományok*, 1910. XXVI. kötet, 433. o.

[36] Uo. 436. o.

[37] A bizottság által tett javaslat: „*ha oly tények merültek fel, amelyekből megállapítható, hogy a tettes rendszerint bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát*”.

[38] Uo. 439. o.

[39] Uo. 444. o.

[40] Blanár Béla felszólalása, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet, 34-36. o.

[41] Kenedi Géza felszólalása, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet, 38-40. o.

[42] Módosítások a közveszélyes munkakerülőkről szóló tc. javaslatában, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet, 41. o.

A 14. §-t kiegészítették *Okolicsányi László* javaslata alapján: ha a feltételes szabadságrabocsátás esetén a felügyelőbizottság határozatát az igazságügyminiszterhez megküldték fellebbezés céljából, az ügy végeztéig felfüggesztették a végrehajtást.[43] A 18. §-ba felvették, hogy jogkövetkezmények szempontjából a dologház a fogház sorsát osztja.[44]

A képviselőház harmadszori olvasásban elfogadta a javaslatot,[45] s megküldte a főrendiházhoz. 1913. június 13-án a főrendiház közjogi és törvénykezési bizottsága Wlassics Gyula elnöklete alatt elfogadásra ajánlotta a tervezetet, azzal egyetértve.[46]

A Népszava bírálta *Balogh Jenő* igazsságügyminisztert a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat miatt. *„Az a törvényhozás, amelynek parancsolói az igazi bűnösök, drákói szigorral, páratlan kegyetlenséggel veszi üldözőbe a társadalom legszomorúbb páriáit."* A lap szerint a panamázókat indokoltabb lett volna büntetőjogi úton felelősségre vonni. Súlyosan ítélték meg a dologház jellegét: *„A dologház, legyünk tisztában azzal, anynyit jelent, mint fegyház."*A legbrutálisabb osztálytörvénynek tartották. „*A dologház pokla elnyel mindenkit, akit a vidéki rendőrbasáink és járásbiráink judiciuma odataszit."*[47]

4. TÖRVÉNY A KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐKRŐL

Az 1913:21. tc. Finkey szerint *„(...) energikus szigorral állapítja meg a léha, munkakerülő egyénnel szemben a teljes sikert biztositani hivatott intézkedéseket (...)"*[48] A pozitivista büntetőjogi iskola gondolatmenetét követve biztonsági rendszabályt vezetett be a közveszélyesekre. *„Közveszélyesek azok, akiknek valamely oly tulajdonsága van, hogy annak folytán normális viszonyok közt a legcsekélyebb ingerre is jogsértésre ragadtatják el magukat."*[49]

Az 1. § a büntetendőség feltételeit rendezte, eszerint keresetre utalt, munkaképes egyén büntetendő, aki egyúttal munkakerülő életmódot is folytat. Az alkalmi munkakerülőket büntette kihágásért 2 hónapig tartó elzárással, ez kisebb jelentősége miatt a közigazgatási hatóságok hatáskörét képezte.

A visszaesők vétséget követtek el, rájuk relatíve határozott büntetést szabott ki a törvény: 8 naptól 3 hónapig terjedő fogházat.[50] Az a csavargó, aki munkakerülésből házról-házról járt, koldult, és ilyen jellegű tevékenységért már kétszer volt büntetve, ha az újabb alkalomig nem telt el két év, vétséget követett el.[51] A tételkeret emelkedett,[52] ha a tettes életmódja egyúttal családjára erkölcsileg káros hatást gyakorolt, vagy megalapozott volt a gyanúja annak, hogy bűncselekményekből származó haszonból él.[53]

Kétes foglalkozású egyénekkel szemben is megoldást keresett a törvény. A dologházat kiterjesztette azokra, akik nyilvános helyen folytatott tiltott szerencsejátékból éltek vagy mások hiszékenységét üzletszerűen kihasználták vagy kéjnővel tartatták ki magukat.[54] A vázolt esetekben a dologház opcionális lehetőség volt, ha azt a munkára nevelés és rendes életmódhoz szoktatás indokolta.

Garanciális szabály, hogy dologházba bíróság ítélettel utalhatott, s súlyosabb esetben kizárólag a járásbíróság, s erre módja is volta 2-4. §-ban foglaltak esetében fogházbüntetés helyett.[55] Visszaeséskor azonban ítélettel fogházbüntetés kiszabása nélkül azonnal dologházba utalták a tettest.[56] Mellőzhették a dologhá-

[43] Okolicsányi László javaslata, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet, 41-42. o.
[44] Közveszélyes munkakerülőkről szóló tv. javaslat részletes vitája, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet 42.o.
[45] Kivonat a képviselőház 1913. évi június hó 3-án tartott 453-ik ülésének jegyzőkönyvéből, in *Főrendiházi irományok*, 1910. XIV. kötet, 637. szám, 67. o.
[46] A főrendiház közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat tárgyában, in *Főrendiházi irományok*, 1910. XIV. kötet, 668. szám, 390. o.
[47] Közveszélyes törvényjavaslat a közveszélyes munkakerülőkről, in *Népszava*, 1913/129. szám, 15. o.
[48] FINKEY (1914): *i. m.* 449. o.
[49] Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz, in *Képviselőházi irományok*, 1910. XXVI. kötet, 711. szám, 268. o.
[50] 1913:21. tc. 2. §.
[51] ANGYAL PÁL – ISAÁK GYULA: *Büntetőtörvénykönyv II.*, 1941. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 305. o.
[52] Az eredeti javaslat tartalmazott még egy kitételt: a közveszélyes egyéneket is büntette maximum hat hónapig terjedő fogházzal, ez azonban az igazságügyi bizottság jelentése nyomán túlzottan megfoghatatlan fogalomnak számított.
[53] 1913:21. tc.3. §.
[54] 1913:21. tc. 4. §.
[55] 1913:21. tc. 5 és 17. §.
[56] 1913:21. tc. 6. §.

zat, s helyette fogházat szabhattak ki arra az elkövetőre nézve, akinek az egyénisége és az eset körülményei valószínűsítették a büntetés letelte utáni dolgos életét.[57] A Csemegi-kódex vonatkozó rendelkezéseit nem lehetett alkalmazni, így nem enyhíthették a büntetést.

Ha megállapítottan a munkakerülő életmóddal összefüggésben követett el a tettes élet, testi épség, szemérem vagy vagyon elleni büntettet vagy vétséget a bíróság ítélettel szintúgy dologházba utalhatta. Minderre a szabadságvesztés büntetés letöltése után kerülhetett sor, kivételesen azonban a fogházbüntetést is a dologházban tölthette ki az elkövető.[58] Ebben az esetben kizárt volt az elítélt feltételes szabadlábra bocsátása és közvetítő intézetbe szállítása.[59] Fiatalkorúakat csavargás, koldulás miatt nem lehet dologházba utalni. A törvény ismerte a kitiltás és kiutasítás intézményét.[60]

Relatíve határozott tartamú volt az ítélet, alsó- és felső határát a törvény 1 illetve 5 évben állapította meg, ebbe az időtartamba a dologházban végrehajtott fogházbüntetés nem számított bele.[61] Mindez az igazságügyminiszter indokolása szerint nem sértette az egyén szabadsághoz való jogait, hisz mind a társadalom mind az ő érdeke, hogy belőle tisztes s dolgos polgár váljék.[62]

Dologház mellett felállított felügyelő hatóság garanciális szempontként szolgált az elítéltek számára, ezt az igazság- és belügyminiszter rendelettel szabályozta.[63] Az elfogadott törvény a törvényjavaslathoz képest meghatározta tagjai számát, mely ötnél kevesebb és tíznél több nem lehetett, az összetételükben azonban nem történt módosítás: királyi bíróság, a királyi ügyészség és a rendőri hatóság tagjai, valamint a dologház vezetői és más alkalmas egyének lehettek a tagjai.[64] Jogorvoslati fórumként az igazságügyminiszter szolgált, mind a hatóság képviselője mind az elítélt számára.[65]

A vegyes és záró rendelkezések a hatáskörökről valamint a törvény hatályáról rendelkeztek. A munkaképes, ám munkakerülő vagy munkakerülésből csavargó életmódot folytató személyt a közigazgatási hatóság, a székesfővárosi magyar királyi államrendőrség területén a magyar királyi államrendőrség, a határrendőrség területén pedig a határrendőrség elzárással rendelte büntetni. A gyanúsítottat már az előzetes letartóztatás és a vizsgálati fogság ideje alatt is munkával kellett ellátni, célszerűségi szempontból a dologházra ítélt elkövetőt az ítélet meghozatalát követően, annak jogerőre emelkedését megelőzően pontosan ezen okból azonnal dologházba szállíthatták.[66] A munka alóli felmentésre nem volt lehetőség,[67] és a munkára kényszerítés tilalma is értelmetlenné vált e tekintetben. Az elmebeteg tetteseket kivette a szabályozás köréből, s a közigazgatási hatóságok hatáskörébe sorolta a vonatkozó külön törvény megalkotásáig.[68]

[57] 1913:21. tc. 6. §.
[58] 1913:21. tc.7 §.
[59] 1913:21. tc. 18. §.
[60] Vö.: 1879:40. tc. 70. § és az1913:21. tc. 9. §.
[61] 1913:21. tc. 7. §.
[62] Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz, in *Képviselőházi irományok*, 1910. XXVI. kötet, 711. szám, 245-289. o.
[63] 1913:21. tc. 13. §.
[64] 1913:21. tc. 13. §.
[65] 1913:21. tc. 14 - 15. §.
[66] 1913:21. tc. 17. §.
[67] „Az 1878:V. tc. 41. §-át és az 1879:XL. tc. 18. §-ának második bekezdését az e törvény alapján elítéltekre nem lehet alkalmazni."
[68] 1913:21. tc. 19. §.

5. A DOLOGHÁZ GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSA, AVAGY RENDELETEK A KÖZVESZÉLYES MUNKAKERÜLŐKRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNY VÉGREHAJTÁSÁHOZ

A törvény gyakorlati megvalósulását az ideiglenesség jellemezte, ezt jól tükrözi, hogy az igazságügyminiszter átmeneti jelleggel férfiak és nők részére két külön – eredetileg nem ilyen célra rendelt és főszabályként nem e célra fenntartott – intézmény elkülönített részében rendelte el a végrehajtást.[69] „*Dologházul egyelőre férfiakra nézve a jászberényi királyi járásbirósági fogházat, nőkre nézve pedig a kalocsai királyi törvényszéki fogházat jelölöm ki.*"[70]

Az igazságügyminiszter rendeletben[71] szabályozta a dologházak szervezetét és rendtartását, valamint a dologházi felügyelőhatóságot.[72] A dologházba utaltakat el kellett különíteni a szabadságvesztés büntetésre ítéltekről. Mivel nem rendelkeztek külön épületekkel, fogházak elkülönített részén létesítettek ilyen intézményeket. Ennek okán külön személyzet nem állt rendelkezésre, hanem a fogháziak látták el a tennivalókat. Törvényszéki fogház mellett a királyi ügyész, járásbírósági fogház mellett kijelölt dologház esetén a járásbíró végezte a főnöki feladatokat.[73] Mind a végrehajtás elhalasztását, mind a félbeszakítását az igazságügyminiszter engedélyezhette.[74]

A dologházak mellett működő felügyelő hatóságok hatásköre kiterjedt a dologházba utalt egyénekre, és az onnan már szabadon bocsátottakra is. Az elnököt a királyi bíróság, a királyi ügyészség és a rendőri hatóság tagjai közül, a királyi főügyész meghallgatásával, a királyi ítélőtábla elnökének javaslata alapján az igazságügyminiszter 3 évre nevezte ki. A felügyelőhatóság tagjainak jogállása tiszteletbeli volt, első kinevezésükkor az illetékes királyi törvényszék elnöke előtt esküt vagy fogadalmat tettek.[75]

A hatóság legfontosabb feladatai közé tartoztak: a működés céltudatos és szabályszerű vizsgálata, igazságügyminiszternek jelentéstétel a hiányosságokról, feltételes szabadságra bocsátásról döntés – a feltételes szabadságra bocsátottak elhelyezéséről gondoskodás, róluk nyilvántartás vezetés és felettük felügyeletet biztosítása, továbbá véleménynyilvánítás a visszaállításukkal kapcsolatban –, a nem rendes elmeállapotúak elbocsátása a dologházból.[76] Hatáskörét és döntési jogkörét testületben gyakorolta, mely legalább három tag jelenléte esetén volt határozatképes. Szavazategyenlőség esetén az elnök álláspontja volt a meghatározó.[77]

A dologházi rendtartásra a fogházrendtartásra vonatkozó rendeletet a módosításoknak megfelelően kellett alkalmazni. A beutaltakról törzskönyvet vezettek. Éjjel magánzárkában, nappal pedig munkanemek szerint különítették el a bentlakókat. A visszaesőket lehetőség szerint el kellett különíteni a többiektől, s megkülönböztető jelzéssel ellátni. A munka nemét nem választhatták meg, munkavégzés az állam javára s magánosoknál az intézményen kívül egyaránt lehetséges volt. A napi munkaidő 10 óra volt, a beutaltak az ünnepnapokat megülhették a vallásuknak megfelelően.[78]

Az intézményben gondoskodtak a vallásgyakorlás biztosításáról és az oktatásról is. Heti 2 óra vallási oktatás és a heti egy istentisztelet kötelező volt. Naponta 1 órát tölthettek szabadlevegőn, orvosi utasításra ez a tartam növekedhetett. A levelezést a fogház főnöke ellenőrizte, az ő engedélyével lehetőség volt hetente több mint 2 levél fogadására. Hetente 1 látogatást engedélyeztek, a felügyelőhatóság tagjai és patronázsegyesületek képviselői azonban nem estek e korlátozás alá.[79]

A beutaltakat havonta 4 alkalommal a végzett munka mennyisége és minősége alapján az előképzettség függvényében a fogház főnöke minősítette, s 4-től 0-ig terjedő skálán kaptak szorgalmi jegyet. Kedvezményt azok kaphattak, akiknek szorgalmi jegyeinek összege havonta elérte a 18-at, iskolai oktatás nélkül a

[69] A magyar kir. igazságügyminiszter és belügyi miniszter 41.410/1913. I.M. számú rendelete a közveszélyes munkakerülők bűnügyi nyilvántartása tárgyában rendelkezett.
[70] A közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913:21. tc.-ben a dologházra vonatkozólag megállapított rendelkezéseknek életbelépéséről és végrehajtásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1915. évi 68.400 I.M. számú rendelete, Magyar Rendeletek Tára (a továbbiakban: MRT) 1915., Pesti Könyvnyomda –Részvénytársaság, Budapest, 2241. o.
[71] A dologházak szervezetének és rendtartásának, valamint a dologházi felügyelő-hatóságnak ideiglenes szabályozásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1916. évi 62.000 I.M. számú rendelete, MRT (a továbbiakban: Dologházi r.)
[72] 1916. december 10-én adta ki rendeletét Balogh Ernő, s december 20-án lépett hatályba.
[73] Dologházi r. 3. §.
[74] Dologházi r. 4. §.
[75] Dologházi r. 5-6. §.
[76] Dologházi r. 7. §.
[77] Dologházi r. 8. §.
[78] Dologházi r. 9-17. §.
[79] Dologházi r. 18-22. §.

16-ot. A kedvezmény munkaidő csökkentés, élelmiszeradag növelés és dohányzás engedélyezése voltak. Havonta egyszer 3 óra szabadidőt vagy távozási engedélyt csak legalább 6 hónap kifogástalan magaviselet és minimum 18 szorgalmi pont esetén lehetett kapni. A távozási engedély korlátozás alá esett, s megszegése súlyos fegyelmi következményekkel járt. Például a kurtavas, a sötétzárka, a böjt, a kemény fekvőhely. Mind a kedvezmények mind a fegyelmi büntetések esetén a fogház főnöke volt jogosult dönteni. Garanciális szabály volt, hogy a felügyelő hatóság tagjai ellenőrizhették ezen rendelkezéseket, gátat szabva a joggal való visszaélésnek.[80]

Egy év eltelte után a fogház főnöke hivatalból jelentést készített a felügyelő hatóság részére. *„A felügyelő hatóság a dologházba utaltat csak akkor bocsátja feltételes szabadságra, ha kellő szorgalmat s jóviseletet tanúsított s egyéniségének átalakulása folytán alapos reményt nyújt arra, hogy szabadonbocsátása esetében munkás és rendes életmódot fog folytatni, és ha számára megfelelő munka biztosítva van”*[81] – mindezt pedig a szorgalmi jegyek havi átlagával mérték.

Ha a feltételes szabadságot megtagadták, arról ismételten 6 hónap elteltével a felügyelő hatóság tagja, a fogház főnöke, az igazságügyminiszter kiküldöttje, valamint a beutalt és annak hozzátartozója kérelmére határoztak.[82] A fogház főnöke gondoskodott a munkaalkalmakról, melyeket nyílván tartott, s melyekről egyeztetett az elítélttel.[83]

A feltételes szabadságot kimondó határozatban ki kellett jelölni a tartózkodási helyet, ennek során pedig figyelembe kellett venni az esetleges kitiltásokat. A szabadonbocsátás előtt a kijelölt hely rendőrhatóságát, lelkészét és az ott működő patronázsegyesületet értesíteni kellett. A feltételes szabadság tartama 1 év volt, mely során folyamatos rendőri felügyelt alatt állt az elbocsátott, továbbá a munkaadónál is le kellett jelentkeznie. A feltételesen szabadonbocsátottakról az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal vezette a nyilvántartást.[84] A szabadon bocsátás az 1 év eredményes leteltével vált véglegessé.

Dologház visszaállítását a feltételes szabadság tartama alatt elkövetett bűntett vagy vétség, iszákos, erkölcstelen vagy munkakerülő életmód, továbbá a felügyeleti szabályok egyéb súlyos megszegése miatt alkalmazták. A nyilvános tárgyalás a királyi járásbíróság hatáskörébe tartozott, ahol a feltételesen szabadon bocsátottnak, a királyi ügyészség képviselőjének jelen kellett lenni. A tárgyalást végzéssel zárták, ahol a feltételes szabadságot fenntartották vagy visszautalták a dologházba. Utóbbi esetben az 1-5 évig terjedő időszakba a korábbi dologházban töltött idő és feltételes szabadság tartama nem számított bele.[85] Nem rendes elmeállapot vagy tartósan munkaképtelenné válás esetén a felügyelő bizottság elbocsátotta a beutaltat a dologházból, ehhez a fogházorvos véleményén kívül más orvos véleményét is figyelembe vehette.[86]

5.1. DOLOGHÁZ INTÉZMÉNYE A JOGGYAKORLATBAN

A hatásköri bíróság megállapításai alapján a korábban említett cigánykérdést rendezte a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvény. „*A rendes bíróság hatáskörébe tartozik az eljárás, amikor nyilvánvalóan életerős és munkaképes vándorcigányok hivatásszerűen kóborolnak, koldulnak és a személy- és vagyonbiztonságra nézve alaposan gyanúsak, emellett a csavargás és engedélynélküli koldulás hivatalból üldözendő kihágásaiban tettenérettek, végül pedig kóbor életmódjukkal magukkal hurcolt apró gyermekeik erkölcsiségét romlásnak és veszélynek teszik ki.*”[87]

A jogalkalmazásban kristályosodtak ki bizonyos elvei az új szabályozásnak. A II. világháborút megelőzően visszacsatolt csehszlovák és román területek tekintetében is alkalmazhatták a bíróságok a törvényt, úgymond *ex tunc* hatállyal, s nem kellett vizsgálni, hogy a szabályozás súlyosabb joghátránynak minősült-e vagy sem.[88]

[80] Dologházi r. 23-26. §.
[81] Dologházi r. 29. §.
[82] Dologházi r. 29-30. §.
[83] Dologházi r. 32. §.
[84] Dologházi r. 33-34. §.
[85] Dologházi r. 39-41. §.
[86] Dologházi r. 42. §.
[87] ANGYAL-ISAÁK: *i.m.* 304. o.
[88] ANGYAL-ISAÁK: *i. m.* 305. o.

Börtönbüntetést nem lehetett dologházban letölteni, összbüntetésként sem lehetett dologházat kiszabni. A bíróság nem volt a vádló indítványához kötve dologház kiszabás tekintetében, a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896:33. tc. alapján ugyanis intézkedéseknél a bíróság szabadon határozhatott.[89]

A büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1928:10. tc. (a továbbiakban: II. Bn.) 28. §-a szerinti semmisségi ok volt, ha a bíróság a szabadságvesztés – büntetését töltő elítélttel szemben a dologházi őrizetet a szabadságvesztés – büntetés kiállásának napjától kezdődően rendelte el, úgyszintén, ha az ítéletben a dologházi őrizet tartamát meghatározza.[90]

Azt a külföldit, akit kiutasítottak az országból, a dologházból való feltételes szabadságra bocsátása esetén kényszerútlevéllel kellett ellátni az illetékes rendőrhatóságnak történő átadás során.[91]

6. A SZABÁLYOZÁS KRITIKÁJA ÉS HALÁLTUSÁJA

A dologház intézménye habár büntetési intézetnek tűnt berendezkedése alapján valójában munkára nevelő intézmény volt.[92] Az Igazságügyi Közlönyben közölt felügyelőhatósági kinevezések, a napilapok hasábjain megjelent cikkek alapján arra lehet következtetni, hogy a dologház formálisan mindenképp működött. Erre utal a mellékelt táblázat is, mely *Szöllősy Oszkár* munkája alapján mutatja a dologházi őrizetben lévők számát. A szerző véleménye szerint a biztonsági rendszabály csekély számú alkalmazásának oka a „vitatható körülmények" voltak. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a törvényben lefektetett célok hiányosan valósultak meg, mind az intézmények mind a hasznos munkavégzés tekintetében.[93]

	1916	1922	1930
Nők	132	22	37
Férfiak	90	17	33

1. táblázat: Dologházba szállított elkövetők száma.[94]

Gönczöl Katalin munkájában szereplő táblázat alapján jól látszik, hogy a jogerősen dologházba ítéltek száma átlagosan még a 0,05%-ot sem érte el.[95] Ezt indokolhatta az, hogy az első világháború megakadályozta a szabályozás kiépülését, valamint a bíróságok tartózkodtak ezen új intézmény alkalmazásától.

A korabeli forrásmunkák és az 1928:10. tc. előkészítése kapcsán olvasottakból is világossá válik a dologházi szabályozás csökevényes megvalósulásának mivolta, azonban az intézmény alkalmazásának egészen megszüntetéséig megtalálhatóak nyomai.[96] Ezt támasztja alá az általam tanulmányozott kalocsai női dologház fogolytörzskönyve is, melyben 1950-ig nyomon követhetőek a kikerülési dátumok, az említett évben azonban megszűntek a feljegyzések.[97] Mindez azt bizonyítja, hogy a dologház intézménye egy működő intézkedés volt.

A mellékelt táblázat mutatja, hogy az intézménybe utaltak 11% követett el fegyelmi vétséget, általában mielőbbi kikerülés reményében azonban jól viselték magukat. A feltételes szabadságra bocsátás az 1 év minimum letelte után jellemző volt a dologházból. Az intézmény alkalmas volt a tartósan munkaképtelen egyének kiszűrésére, így gyakorlatban megvalósult az a büntetőpolitikai cél, hogy a munkaképtelen egyéneket kivonják a büntetőjogi felelősességre vonás alól.[98]

---

[89] ANGYAL-ISAÁK: *i. m.* 306-312. o.
[90] VARGHA FERENC–ISAÁK GYULA: *Bűnvádiperrendtartás*, 1928, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 390. o.
[91] A dologházba utalt, és az országból kiutasításra is ítélt külföldiek feltételes szabadságra bocsátása esetében a kiutasítás végrehajtásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 4.600/1932. I.M. számú rendelete, MRT. 160. o.
[92] FINKEY (1914): *i. m.* 446. o.
[93] SZÖLLŐSY OSZKÁR: *Magyar börtönügy*, 1935., Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság Kiadása, Budapest, 273. o.
[94] Uo.
[95] GÖNCZÖL (1991): *i. m.* 57. o.
[96] Szerző saját levéltári kutatásai alapján.
[97] Szerző saját levéltári kutatómunkája alapján a Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltárában.
[98] Szerző saját levéltári kutatómunkája alapján Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltárában.

Kalocsai női dologház beutaltjainak statisztikai jellemzői (60 fő alapján)	
Írni – olvasni tudás	53 fő
Jó magaviselet	30 fő
Rossz magaviselet	7 fő
Dologházba visszautalt	4 fő
Elbocsátás tartós munkaképtelenség miatt	10 fő
Feltételes szabadságra bocsátott	18 fő
Korábban követett el bűntettet, vétséget	33 fő
Korábbak kihágást követett el	15 fő
Kalocsai ügyészség elnökének szóbeli rendelete alapján háborús és egyéb okok miatt félbeszakították dologházi büntetését	15 fő

2. táblázat: A kalocsai női dologház beutaltjainak statisztikai jellemzői.[99]

A sajtójában a kortársak véleménye közül Pap Géza miniszteri osztálytanácsos cikkét emelném ki, mely a Munkásügyi Szemle hasábjain jelent meg, ezt közölte a Népszava. A tárgyalt korszak sajtójában e hetilap negatív véleménnyel bírt az új intézkedésről, s ennek talán egyik legkifejezőbb megnyilvánulása volt ez az írás. *„Mi egyáltalán is kételkedünk abban és a törvényhozónak sem szabad azzal a hiu reménnyel áltatnia magát, hogy a dologház alkalmas nevelési eszköz."* Tartott a nehéz bizonyítási kérdésektől, a sztrájkolók dologházba utalásától, a munkakeresés miatt vándorló egyének csavargónak titulásától. A törvény „a *szociális tartalom tekintetében való vérszegénységet"* viselte magán szerinte.[100] Ez a megállapítás azonban kellő kritikával kezelendő a korábban vázoltak tekintetében.

A Büntető Törvénykönyv Általános Részéről szóló 1950:2. tv. (a továbbiakban: Btá.) tárgyalása során a Csemegi-kódex Általános Részét, majd az azt követő büntetőnovellákat kapitalista szellemű törvényhozási munkáknak titulálták, fegyvernek a tőkések kezében.[101] A részletes indokolásban megfogalmazottak támasztották alá azt a nézőpontot, mely alapján egyedüli szabadságvesztés büntetési fokozatként a börtönt vezették be. *„A szabadságvesztésbüntetéseknek ez a változatos sokasága szükségtelen, sőt egyenesen káros, mert a büntetőtörvények alkalmazását nagymértékben megnehezíti. Megfelelő intézetek hiányában a különböző szabadságvesztésbüntetések végrehajtásánál nem is érvényesülhetnek azok a különbségek, amelyeket a jogszabály szem előtt tartott".*[102]

Molnár Erik előadó szerint „*A benyújtott törvényjavaslatnak (...) éppen az a célja, hogy a felszabadulást követően országunkban végbement gazdasági, társadalmi és politikai átalakulás alapján kifejezésre juttassa azokat az új büntetőjogi alapelveket, amelyek a magyar munkásosztály és dolgozó parasztság államát büntető igazságszolgáltatásában vezetik."*[103] A büntetés céljává végérvényesen a javítás, nevelés és visszatartás váltak. A javító- nevelő munka az Alkotmányban rögzített dolgozó nép érdekeit volt hivatott megvédeni a felszólaló szerint.[104]

Orbán László szólt hozzá a javaslathoz, mely során kifejtette a javító-nevelő „hazug és hamis megjelenési voltát" a kapitalista rendszerben. *„Elvben a kapitalista büntetőjog is ismerte a büntetésnél az elkövető megjavításának, nevelésének célzatát. Jól tudjuk azonban, hogy ez csak hazug képmutatás volt. A gyakorlatban a kapitalista világban, aki egyszer közönséges bűnözés miatt bíróság elé, börtönbe került, annak sorsa meg volt pecsételve."*[105]

[99] Szerző saját levéltári kutatómunkája alapján a Magyar Nemzeti Levéltár Bács-Kiskun Megyei Levéltárában.
[100] A csavargó törvényről, in *Népszava*, 1913/205. szám, 2-3. o.
[101] Országgyűlési napló, 1949. II. kötet, 70. o.
[102] Indokolás a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény szövegéhez, in *Igazságügyi Közlöny*, 1950/1. szám, 38. o.
[103] Molnár Erik felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet, 72. o.
[104] Orbán László felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet, 75-83. o.
[105] Sásdi Ernő felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet, 81. o.

Sásdi Ernő örömmel deklarálta, hogy a javaslat leszámolt a szabadságvesztés büntetések zűravaros voltával, s egyedüli nemként a börtönt ismerte el a továbbiakban. *„Teljesen a törvényesség álláspontjára helyezkedik és kiküszöböl minden önkényt a javaslat akkor, amikor mellőzi a határozatlan időtartamú büntetés rendszerítését."* [106]

Tóth Endre hosszasan kifejtett gondolatai világosan érzékeltették, hogy a büntetőjog pusztán alárendeltetett az állampolitikai céloknak, azoknak kiszolgálójává, eszközévé vált. Az individualizmusnak búcsút intve a közösség, a társadalmi tulajdon váltak új etalonná. A gazdasági és társadalmi viszonyokat az új elvek szerint a büntetőjognak is le kellett képeznie. A bűntett – vétség dichotóm felosztása a bűncselekményeknek megszűnt, a bűntett fogalom vált általánossá, melyet az új törvény következetesen meghatározott.[107]

Halász Aladár sem vélekedett az előzőekhez képest másként, ő is üdvözölte a javaslatot. *„Ez a törvényjavaslat minden rendelkezésével a haladást szolgálja, minden rendelkezésével fokozni kívánja…".*[108] Ries István igazságügyminiszter beszéde zárta a részletes vitát, melyet követően a javaslatot az országgyűlés egyöntetűen elfogadta.

Dolgozatom által tárgyalt intézményt végül a Btá.-t hatályba léptető 1950:39. számú törvényerejű rendelet 2. § helyezte hatályon kívül,[109] s ez a dologház 37 éves pályafutásának végét jelentette.

FELHASZNÁLT IRODALOM

[1] ANGYAL PÁL – ISAÁK GYULA: *Büntetőtörvénykönyv II*., 1941. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.
[2] FINKEY FERENC: A börtönügy jelen állapota és reformkérdései, in *A Jog,* 1904/48. szám, 347-348. o.
[3] FINKEY FERENC: A csavargás és a koldulás szabályozása kriminálpolitikai szempontból, in *Könyvlenyomat a Jogállam 1905. évi 4. és 5. számából*, 1905, Budapest.
[4] FINKEY FERENC: *A magyar büntetőjog tankönyve*, 1914, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
[5] FINKEY FERENC: *Büntetéstani problémák,* 1933, Sylvester irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest.
[6] FRIEDMANN: ERNŐ: *A határozatlan tartamú ítéletek,* 1910, Budapest.
[7] GÖNCZÖL KATALIN*: A visszaeső bűnelkövetők tipológiája*, 1980, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
[8] GÖNCZÖL KATALIN: *Bűnös szegények*, 1991, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
[9] HACKER ERVIN: *Bevezetés a büntetőjog bölcseletébe*, 1924., Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda, Pécs.
[10] IRK ALBERT, in *Budapesti Hírlap,* 1913/114. szám, 1-2. o.
[11] MEZEY BARNA: A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Magyarországon, in *Jogtörténeti Értekezések*, 1983., Budapest, 89-91. o.
[12] NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: A dologház és lakói, in *„A tettetésnek minden mesterségeiben jártasok…" koldusok, csavargók, veszélyeztetett gyerekek a modernkori Magyarországon*, 1998, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 130. o.
[13] RIBTON-TURNER, CHARLES JAMES: *A history of vagrants and vagrancy and beggars and begging*, 1887, Chapman and Hall, London.
[14] SZÖLLŐSY OSZKÁR: *Magyar börtönügy*, 1935, Révai Testvérek Irodalmi Intézet.
[15] VARGHA FERENC – ISAÁK GYULA: *Bűnvádiperrendtartás*, 1928, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

[1] 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a bűntettekről és a vétségekről.
[2] 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a kihágásokról.
[3] 1913. évi XXI. törvénycikk a közveszélyes munkakerülőkről.
[4] 1928. évi X. törvénycikk a büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek a szabályozásáról.
[5] 1950. évi II. törvény a Büntető Törvénykönyv Általános Részéről.
[6] A magyar kir. igazságügyminiszter és belügyi miniszter 41.410/1913. I.M. számú rendelete.
[7] A közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913: 21. tc.-ben a dologházra vonatkozólag megállapított rendelkezéseknek életbelépéséről és végrehajtásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1915. évi 68.400 I.M. számú rendelete.
[8] A dologházak szervezetének és rendtartásának, valamint a dologházi felügyelő-hatóságnak ideiglenes szabályozásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 1916. évi 62.000 I.M. számú rendelete.

[106] Tóth Endre felszólalása, in Országgyűlési napló, 1949. II. kötet, 87. o.
[107] Tóth Endre felszólalása, in Országgyűlési napló, 1949. II. kötet, 90-93. o.
[108] Halász Aladár felszólalása, in Országgyűlési napló, 1949. II. kötet, 93. o.
[109] A büntetőtörvénykönyv általános részének hatálybaléptetéséről szóló 1950:39. tvr.

[9] A dologházba utalt, és az országból kiutasításra is ítélt külföldiek feltételes szabadságra bocsátása esetében a kiutasítás végrehajtásáról szóló m. kir. igazságügyminiszter 4.600/1932. I.M. számú rendelete.
[10] A büntetőtörvénykönyv általános részének hatálybaléptetéséről szóló 1950: 39. tvr.

ORSZÁGGYŰLÉSI DOKUMENTUMOK

[1] A főrendiház közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslat tárgyában, in *Főrendiházi irományok*, 1910. XIV. kötet, 668. szám.
[2] Az igazságügyi bizottság jelentése a közveszélyes munkakerülőkről szóló 771. számú törvényjavaslat tárgyában, in *Képviselőházi irományok*, 1910. XXVI. kötet.
[3] Blanár Béla felszólalása, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet.
[4] Halász Aladár felszólalása in, *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet.
[5] Indokolás a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényjavaslathoz, in *Képviselőházi irományok,* 1910. XXVI. kötet, 711. szám.
[6] Kenedi Géza felszólalása, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet.
[7] Kivonat a képviselőház 1913. évi június hó 3-án tartott 453-ik ülésének jegyzőkönyvéből, in *Főrendiházi irományok*, 1910. XIV. kötet, 637. szám.
[8] Közveszélyes munkakerülőkről szóló tv. javaslat részletes vitája, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet.
[9] Módosítások a közveszélyes munkakerülőkről szóló tc. javaslatában, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet.
[10] Molnár Erik felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet.
[11] Okolicsányi László javaslata, in *Képviselőházi napló*, 1910. XIX. kötet.
[12] Orbán László felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet.
[13] Orczy Béla felszólalása, in *Képviselőházi napló*, 1887. II. kötet.
[14] Sásdi Ernő felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet.
[15] Tóth Endre felszólalása, in *Országgyűlési napló*, 1949. II. kötet.

SAJTÓCIKKEK

[1] Napi hírek: A magyar jogász-egyesület, in *Budapesti Hírlap*, 1889/134. szám, 5. o.
[2] Napi hírek: A magyar jogászegyesület, in *Budapesti Hírlap*, 1889/288. szám, 6. o.
[3] NAGYIVÁNYI FEKETE GYULA: Minta – dologház, in *Budapesti Hírlap*, 1898/814. szám, 6. o.
[4] Dologház fölállítása, in *Budapesti Hírlap*, 1902/1. szám, 9. o
[5] Magyar jogászgyűlés, in *Budapesti Hírlap*, 1911/246. szám, 6-8. o.
[6] Indokolás a büntetőtörvénykönyv általános részéről szóló 1950. évi II. törvény szövegéhez, in *Igazságügyi Közlöny*, 1950/1. szám, 38. o.
[7] Közveszélyes törvényjavaslat a közveszélyes munkakerülőkről, in *Népszava*, 1913/129. szám, 15. o.
[8] A csavargó törvényről, in *Népszava*, 1913/205. szám, 2-3. o.

TAKÓ DALMA

A TANÁCSKÖZTÁRSASÁG HATALOMRA JUTÁSA, VÁZLATOS TÖRTÉNETE ÉS A PROLETÁRDIKTATÚRA FEGYVERES ERŐI

Absztrakt

Jelen tanulmány a magyar történelem egy rövid korszakát, az 1919. március 21. és augusztus 1. között fennálló Tanácsköztársaság 133 napját mutatja be. A szerző ezen időszak legfontosabb eseményeit, a kommunista vezetők legjelentősebb intézkedéseit, s mindenekelőtt a fegyveres erők helyzetét tárja fel. Ennek keretében először a proletárdiktatúra kialakulásának körülményeiről, a tanácsállam előzményeiről esik szó, ezt követően a rendszer fő jellemzői és változtatásai következnek, végül pedig bemutatásra kerülnek a Tanácsköztársaság fegyveres erői s a diktatúra bukásának okai. Mindezek elemzésével a tanulmány rámutat a tanácsállam visszásságaira, problémáira.

Kulcsszavak: Tanácsköztársaság, proletárdiktatúra, kommunizmus, Vörös Hadsereg, Vörös Őrség, Leninfiúk.

BEVEZETÉS

A dualizmus végnapjaira reményvesztetté vált, óriási társadalmi erőt és tömeget jelentő munkásság, a benne felgyülemlett elégedetlenség szikráit az őszirózsás forradalomban vezette le. Az ennek hatására létrejött Népköztársaság azonban képtelen volt kezelni a problémákat, így a munkásosztályt felhasználva a kommunisták a korábbi rendszer társadalmi berendezkedését és jogrendszerét megsemmisítve kívánták életre kelteni saját politikai, ideológiai és jogrendszerüket, a Tanácsköztársaságot. A proletárdiktatúra szinte teljesen felszámolta a dualizmus jog- és intézményrendszerét, saját alkotmányt dolgozott ki, valamint szovjet mintájú végrehajtó hatalmat és ezt kiszolgáló igazságszolgáltatást hozott létre. Eme forradalmi átalakítást nem kerülhette el a hadsereg területe sem. A sereg teljes korábbi szervezetét megreformálták, s annak sarokköveivé a munkás katonákat emelték, akiknek ideológiai megbízhatósága minden kétség felett állt.

1. A TANÁCSKÖZTÁRSASÁG TÖRTÉNETE

1.1. A PROLETÁRDIKTATÚRA ELŐZMÉNYEI

Liptai Ervin szerint, ami március 21-én bekövetkezett, az logikus következménye volt egy olyan folyamatnak, amely már évek óta feltartóztathatatlanul haladt előre.[1] Az 1867-es kiegyezést követően úgy tűnt, hogy Magyarország az Osztrák-Magyar Monarchia részeként sikeresen a fejlődés útjára lépett. Azonban az első világháború mindent megváltoztatott. A háborúban elszenvedett vereségek és a nagymértékű emberveszteség miatt Magyarországról egyre több férfit vittek el katonának, s küldték őket a frontra. Ennek következtében szinte minden munkát az asszonyoknak és a gyermekeknek kellett végezniük, aminek hatására az ipar és a mezőgazdaság termelése nagymértékben visszaesett, egyre nőtt a nyomor és az éhínség. Az éhező ország nem tudott a katonáknak hadianyagot, élelmezést és felszerelést biztosítani, emiatt pedig elkerülhetetlenné vált a katonai összeomlás. 1917-től már nyilvánvaló volt, hogy a Monarchia a háborút vesztesként fogja befejezni. 1918 januárjától országszerte érezhető volt a feszültség és az elégedetlenség, mely sztrájkok formájában nyilvánult meg. A magyar nép a háború befejezését és békekötést követelt. E követelések megegyeztek Károlyi Mihály, a Függetlenségi Párt vezetőjének céljaival, így nem meglepő, hogy a párt széles rétegek támogatását szerezte meg. Így amikor IV. Károly nem bízta meg Károlyit kormányalakítással, a dühös tömeg „fellázadt".

Október 28-án a Lánchídnál történt fegyveres összetűzés a tömeget feltartóztató rendőrök és a Várba vonuló felkelők között csak még tovább szította a tüzet. Október 30-án a tüntetők a Keleti pályaudvaron meggátolták az újabb katonák frontra küldését és az egyik szerelvényből fegyvereket szereztek. Másnap a

[1] LIPTAI ERVIN: *A magyar Tanácsköztársaság*, 1979, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 5. o.

fővárosban már mindenki tudta: kirobbant a forradalom. Az események hatására József főherceg végül Károlyit bízta meg kormányalakítással. Ezzel megkezdődött Magyarországon a Károlyi-rendszer, mely iránt a magyar nép nagy reményeket táplált. Az ország lakossága úgy hitte, végre egy békés, szabad korszak elé nézhet a magyar nemzet. A rendszerbe vetett bizalom eleinte megtérülni látszott: a Nemzeti Tanács november 16-án kikiáltotta a köztársaságot, a főhatalmat pedig a kormányra ruházta. 1919. január 11-én Károlyi Mihályt köztársasági elnökké, míg Berinkey Dénest miniszterelnökké nevezték ki. Február 15-én elfogadták a földreformtörvényt, a választójogot kiterjesztették, állampolgári joggá nyilvánították az egyesülési és a gyülekezési szabadságot, emelték a béreket, munkanélküli-segélyt vezettek be.

Mindez azonban csak a látszat volt. Valójában a nehéz gazdasági körülmények miatt az intézkedések hatásai nemigen voltak érezhetők. A jegyrendszer működésképtelenné vált, óriási mértékben megnőtt a munkanélküliek száma, rengetegen éltek nyomorban. Ráadásul ezeket a problémákat még inkább tetőzték a nemzetiségekkel kapcsolatos konfliktusok és a gyorsuló infláció. A kormányt egyre több támadás érte, támogatóinak száma egyre csökkent. Több ellenzéki párt is alakult, melyek közül kiemelkedett a Kun Béla által vezetett Kommunisták Magyarországi Pártja. A kapitalizmus megdöntését hirdették és az orosz mintájú tanácsrendszer kialakítását tűzték ki zászlajukra. Egyenlőséget, jobb életszínvonalat, a kizsákmányolás megszüntetését ígérték. Utópikus elképzeléseik főként a szegényebb régeteket, a munkanélkülieket és a fiatalokat érintették meg. A kommunista párt széleskörű propaganda tevékenységet folytatott, amely felhívások, plakátok, röplapok képében öltött testet, és amelyek révén folyamatosan növelte támogatói számát.

A propaganda eredményeként, valamint a Népköztársaság erőtlenségének, intézkedéseinek eredménytelensége következtében a kommunista párt népszerűsége óriási mértékben növekedett, ezért a kormány határozott lépésre szánta el magát. Február 20-án – miután az e napra szervezett munkanélküli-tüntetés a Népszava előtt lövöldözésbe torkollott – Kun Bélával együtt 32 kommunista vezetőt tartóztattak le. Ám mielőtt a helyzet rendeződhetett volna, a szövetségesek „közbeléptek", ugyanis március 20-án a kormány kézhez kapta a Vix-jegyzéket, mely a párizsi békekonferencia február 26-ai döntését tartalmazta.[2] Az ebben közölt katonai határokat és feltételeket – melyek közt szerepelt egy semleges zóna kialakítása a román és magyar hadsereg között, valamint e terület 10 nap alatt történő kiürítése az ott lévő hadi-, gazdasági- és vasúti anyag hátrahagyása mellett – Károlyi elfogadhatatlannak és teljesíthetetlennek tartotta.[3] Ezért március 21-én visszautasította a jegyzéket, határozott a lemondásról s egy szociáldemokrata politikusokból álló kormányt kívánt kinevezni.[4]

A kormány túlzottan liberális, a katonai és háborús helyzetet figyelmen kívül hagyó politikája, továbbá a temérdek megoldatlan probléma (a súlyos gazdasági helyzet, a kormány ingatag hatalma, az antantbarát politika meghiúsulása) következtében azonban a radikális politikai erők befolyása megnövekedett, mely révén a szociáldemokrata pártban is szélsőséges eszméket vallók kerültek többségbe. Ennek köszönhetően – Károlyi háta mögött, őt megkerülve – március 21-én, délután a szociáldemokraták teljes titokban megegyeztek a külső kőbányai gyűjtőfogházban lévő kommunistákkal a hatalom közös átvételéről.[5] A megállapodás többek között arról szólt, hogy a kommunisták és a szociáldemokraták közös vezetőségi ülése dönt a közös párt létrehozásáról – melynek ideiglenes elnevezése Magyar Szocialista Párt –, valamint, hogy ez a párt haladéktalanul átveszi a hatalmat.[6] Kimondták, hogy létre fogják hozni a tanácsrendszert, hogy eltörlik a nemzetgyűlési választásokat, hogy a lehető leggyorsabban megszerveznek egy új hadsereget, s hogy szoros kapcsolatot építenek ki Szovjet-Oroszországgal.[7] A dokumentum aláírása után a szociáldemokraták elhagyták a fogházat és intézkedtek a kommunista vezetők szabadon bocsátása felől, akik este fél hétre már szabadon tervezhették az új rendszer kiépítését.[8]

Az eseménysor végén Magyarországon a Kommunista Párt szerezte meg a hatalmat, amely kikiáltotta a Magyar Tanácsköztársaságot, ezzel létrehozva a proletárdiktatúrát.[9]

---

[2] ROMSICS IGNÁC: *Magyarország története a XX. században*, 2002, Osiris Kiadó, Budapest,117-123. o.
[3] HAJDU TIBOR: *Március huszonegyedike*, 1979, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 54-55. o.
[4] ROMSICS: *i. m.* 117-123. o.
[5] GERENCSÉR MIKLÓS: *Vörös könyv 1919*, 1993, Antológia Kiadó, Lakitelek, 7. o., 11-14. o.
[6] HAJDU TIBOR: *A Magyarországi Tanácsköztársaság*, 1969, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 35. o.
[7] GERENCSÉR: *i. m.* 7. o., 11-14. o.
[8] BENTSUR, EYTAN: *Láng Európa szívében – Kun Béla hatalmának 133 napja – Az 1919-es Magyar Tanácsköztársaság története,* 2010, K.u.K. Kiadó, Budapest, 109-113. o.
[9] BALOGH SÁNDOR – GERGELY JENŐ – IZSÁK LAJOS – FÖGLEIN GIZELLA: *Magyarország története 1918-1975,* 1986, Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest, 28-29. o.

1.2. A TANÁCSÁLLAM JELLEMZŐI ÉS LEGFONTOSABB LÉPÉSEI

A fővárosban a hatalomátvétel és a végrehajtó hatalom létrehozása mindössze néhány óra alatt lezajlott. A Tanácsköztársaság híre villámgyorsan végigsöpört Budapesten és nemsokára az egész ország tudomást szerzett a proletárdiktatúra kikiáltásáról.[10] Az események a következő napokban is gyorsan követték egymást. Március 22-én Mindenkihez címmel kiáltványt jelent meg, melyben az újdonsült vezetők kinyilvánították Oroszországgal való szövetségüket és felvázolták megvalósítandó programjukat, elérendő céljaikat.[11] A proklamációban többek között kihirdették a statáriumot, bevezették a szesztilalmat, a tömegrendezvényeket szovjet engedélyhez kötötték,[12] valamint elrendelték mindenféle fegyver 48 órán belül történő beszolgáltatását.[13]

Március 26-án megalakult a Magyarországi Szocialista Párt s létrehozták a Forradalmi Kormányzótanácsot.[14] E teljhatalmú szervezet kormányként, a végrehajtó hatalom csúcsaként működött, tagjai a népbiztosok voltak. A Kormányzótanács elnöke Garbai Sándor, külügyi népbiztosa – és egyben a forradalom tényleges vezetője – Kun Béla lett. Március végétől a vezetőség rendeletek százait adta ki, melyek azt a célt szolgálták, hogy megszűntessék az előző időszak maradványait és lefektessék az új rendszer alapjait. Április 2-án közzétették az ideiglenes alkotmányt, mely a Tanácsköztársaságot a munkások és parasztok államának nyilvánította, s fő célként a szocialista gazdasági és társadalmi rend kiépítését és a „kizsákmányolás" megszüntetését határozta meg. Az alkotmányban szabályozták az állami szervek működését, feladatait, hatáskörét is.[15]

A korábbi közigazgatási szervezetrendszer helyett bevezették a tanácsrendszert, munkás-, katona- és paraszt- vagy földművestanácsokat hoztak létre. A tanácsok közül kiemelkedett a Budapesti Munkástanács, mely ellenőrző és tanácskozó szerepet töltött be.[16] A tanácsoknak minden helyi jellegű üggyel foglalkozniuk kellett, azonban bizonyos ügyek intézése céljából szakbizottságokat (albizottságokat) alakíthattak. Ezek ügyintéző szervek voltak, s a tanácsok hatáskörébe tartozó ügyekben járhattak el.[17]

A tanácsokon kívül direktóriumok és intézőbizottságok is létrejöttek. Előbbiek a tanácsokat irányító, folyamatosan működő, adminisztratív végrehajtó hatalmat gyakorló szervek voltak. A direktóriumok többnyire 3-5 tagból álltak, melyek közül az egyik mindig az elnöki pozíciót töltötte be, s e tisztséget a tagok felváltva cserélgették egymás között.[18] Utóbbiak, vagyis az intézőbizottságok az államigazgatás általános hatáskörű helyi szervei voltak, s a tanácsoknak voltak alárendelve. Az intézőbizottságok készítették elő és hajtották végre a tanácsok határozatait,[19] sőt az Alkotmány kimondta, hogy a felettes tanács vagy intézőbizottság hivatalból megváltoztathatja az alárendelt tanács bármely határozatát.[20]

A legfőbb államhatalmi és törvényhozói szerv a megyei, valamint a városi tanácsok és a szakszervezetek küldötteiből álló Tanácsok Országos Gyűlése volt.[21] Ez a szerv választotta meg a szövetséges központi intéző bizottságot, mely aztán 1919. június 24-én új népbiztosokat választott, továbbá megújította a népgazdasági tanács elnökségét és az ellenőrző bizottságot.[22]

A választások rendszere is átalakult. A korábbi cenzusok nagy számát tartalmazó választási rendszert – amely révén a társadalom jelentős része kiszorult a választójog gyakorlásából – felváltotta egy széleskörű választási jogosultságot biztosító, azonban erősen ideologizált választójogi szabályozás, mely szerint minden olyan 18. életévét betöltött férfi és nő rendelkezett aktív és passzív választójoggal, aki a társadalom számára hasznos munkából élt vagy olyan háztartási munkával foglalkozott, amely ezt lehetővé tette. Ezen felül választhatók és választók lehettek a katonák, a csendőrök és a rendőrök is.[23] Ideológiai okokból nem rendelkez-

[10] BENTSUR: *i. m.* 113-119. o.
[11] BALOGH – GERGELY – IZSÁK – FÖGLEIN: *i. m.* 30. o.
[12] RÉTI LÁSZLÓ: *Így látta az ellenség*, 1969, Gondolat Kiadó, Budapest, 43-44. o.
[13] GERENCSÉR: *i. m.* 28. o.
[14] ROMSICS: *i. m.* 124. o.
[15] BALOGH – GERGELY – IZSÁK – FÖGLEIN: *i. m.* 29-31. o.
[16] ROMSICS: *i. m.* 124. o.
[17] SARLÓS MÁRTON: *A magyar Tanácsköztársaság állama és joga*, 1959, Akadémiai Kiadó, Budapest, 113. o., 124. o.
[18] BALOGH – GERGELY – IZSÁK – FÖGLEIN: *i. m.* 31-32. o.
[19] SARLÓS: *i. m.* 113-114. o.
[20] HAJDU (1969): *i. m.* 121. o.
[21] BALOGH – GERGELY – IZSÁK – FÖGLEIN: *i. m.* 31-32. o.
[22] VÁRY ALBERT: *A vörös uralom áldozatai Magyarországon*, 1993, Szegedi Nyomda, 172. o.
[23] HAJDU (1969): *i. m.* 107-114. o.

tek választójoggal azok, akik bérmunkásokat alkalmaztak, munkanélküli segélyből éltek, valamint a kereskedők, a lelkészek, a szerzetesek. Ezen felül továbbra is érvényesültek a természetes választójogi korlátok is, így nem járulhattak az urnákhoz az elmebetegek, a gondnokság alatt állók és azok, akiknek politikai jogaik fel voltak függesztve valamilyen bűncselekmény miatt.[24]

A választójog korábbiakhoz képest példa nélküli kiterjesztése ellenére azonban az áprilisban tartott választások nem voltak demokratikusnak mondhatók, ugyanis csak a Szocialista Párt állíthatott listát, a szavazást a falvakban és vidéken nyíltan bonyolították le, ráadásul a választások módja nem volt egyértelműen szabályozva.[25]

A létrejött totalitárius államban tehát a Kommunista Párt figyelme mindenre kiterjedt, a vezetők a legapróbb részletekig ellenőrizték az emberek életét és általuk szükségesnek vélt helyzetekben a legbensőbb magánszférába is beavatkoztak. Ennek során irányítani akarták az emberek gondolatait is. Éppen ezért szabályozták az oktatást és a sajtó működését, valamint befolyásolták a színházakban a jegyárakat és az előadásokat, továbbá a rendszer szempontjából hátrányos vagy közömbös intézmények működését szüneteltették, így többek között zárva tartották a Magyar Nemzeti Múzeumot is.[26]

A szociáldemokratákkal kötött megállapodásnak megfelelően Kun Béla a Tanácsköztársaság fennállásának egész ideje alatt szoros kapcsolatot ápolt a Szovjetunióval, folyamatosan tájékozatta Lenin és Csicserint a fejleményekről.[27] A kommunista külpolitika fő mozgatórugója a világforradalom kitörésébe vetett hit volt, mely hitet a környező országok próbálkozásai csak megerősítették. Kun Béla és társai szentül hitték, hogy kialakul majd egy nemzetközi Tanácsköztársaság.[28]

1.3. A RENDSZER KÉT FŐ TÖREKVÉSE

A Forradalmi Kormányzótanács a magántulajdon felszámolását tekintette az egyik legfontosabb feladatának.[29] Ennek megvalósítása érdekében árpilis 3-án megjelent a földről szóló rendelet, melynek értelmében minden közép- és nagybirtok a proletárállam tulajdonába ment át. A kisajátított birtokokon termelőszövetkezeteket hoztak létre, melyek gyakorlatilag állami gazdaságok voltak. A földeken kívül kisajátították az ipari és bányaüzemeket, a közlekedési eszközöket, a pénzintézeteket, a biztosító vállalatokat és a bérházakat. Államosították a nagy-, a kül- és a kiskereskedelmet is.[30] Az államosított üzemek élére termelési biztost állítottak, aki többnyire munkás vagy műszaki tisztviselő lehetett, ő volt az üzem felelős vezetője. Mellette 3-7 tagból álló üzemi ellenőrző munkástanács működött, mely segítette és ellenőrizte is őt egyben.[31] Az államosítások azonban jelentős túlkapásokkal valósultak meg, ezt jól bizonyítja, hogy követelték az ékszerek és drágakövek átadását a Kommunista Pártnak, a villákat közösségi használatra bocsátották, s államosították a szállodákat.[32]

Az államosítások mellett a rendszer másik fontos törekvése a dolgozók életkörülményeinek javítása volt. E célból április 17-én általános bérrendezést fogadtak el, melyben csökkentették a lakbéreket és minimalizálták a fizetések közötti aránytalanságokat.[33] A bérkategóriák megállapítása a népbiztosságokon belül történt a szakszervezetek segítségével. A munkákat az üzemi munkástanáccsal együtt kellett besorolni, ezek a tanácsok mondták ki a végső szót.[34] A március 26-án megjelent XI. számú rendelet bevezette a munkakötelezettséget, kimondva: *„a proletárállamban csak annak van joga élni, aki dolgozik.”*[35] Az általános munka-

[24] SARLÓS: *i. m.* 26-27. o.
[25] ROMSICS*: i. m.* 124-125. o.
[26] GERENCSÉR: *i. m.* 27. o., 35-36. o.
[27] BENTSUR: *i. m.* 135-136. o.
[28] HAJDU (1969): *i. m.* 53-61. o.
[29] ROMSICS: *i. m.* 125. o.
[30] SARLÓS: *i. m.* 33-37. o.
[31] HAJDU (1969): *i. m.* 365-368. o.
[32] BENTSUR*: i. m.* 140-141. o.
[33] ROMSICS: *i. m.* 125-126. o.
[34] HAJDU (1969): *i. m.* 388-389. o.
[35] Forradalmi Kormányzótanács XI. számú rendelete: A munkakényszer és a munkához való jog.

kötelezettséggel együtt kimondták a munkához való jogot, bevezették a heti 48 órás munkaidőt, a fizetett szabadságot és állami ellátást biztosítottak a munkaképtelenek és a munkanélküliek számára. Azonban munkanélküli-segélyben csak azok részesülhettek, akik alkalmatlanok voltak a hadseregbe történő besorozásra.[36]

A rendszer népjóléti politikája keretében sor került a dolgozók általános betegségi és baleseti biztosításának bevezetésére, melyet a március 30-án megjelent XXI. KTE számú rendelet tartalmazott. Ez minden munkás számára (aki köz- vagy magánszolgálatban munkabér vagy fizetés fejében dolgozott) betegségi és baleseti biztosítás nyújtását rendelte el, ráadásul a korábbinál jóval magasabb összegben állapította ezt meg. A Tanácsköztársaság idején az anyák is táppénzt és gyermekágyi segélyt kaptak,[37] s velük együtt a gyermekek védelméről is gondoskodtak: az iskolákban gyámoknak kellett felügyelniük a gyermekek megfelelő egészségi és erkölcsi védelmét, létrehozták az iskolaorvosi hálózatot, szabályozták a gyermekmunkát.[38] Ezeken kívül a Forradalmi Kormányzótanács a lakásviszonyokat is rendezni kívánta. A március 30-án megjelenő XV. számú rendeltben létrehozták a Központi Lakásbiztosságot, valamint megállapították, hogy ki milyen lakásra jogosult. Minden felnőttet legfeljebb egy szoba illetett meg, s egy család három szobánál többel nem rendelkezhetett.[39]

2. A TANÁCSKÖZTÁRSASÁG FEGYVERES ERŐI

2.1. VÖRÖS HADSEREG

A Tanácsköztársaság létének vázlatos áttekintése jól mutatja annak általános szellemiségét, vagyis a dualizmus államának rendszerszintű átalakítására való törekvést, a korábbi intézmények felszámolását, új politikailag és ideológiailag is megbízható szervezetek létrehozását. E törekvések nem kerülhették el a hadsereget és a rendfenntartó szerveket sem. E folyamat során megszüntették a korábbi szerveket és életre hívták a Vörös Hadsereget, a Vörös Őrséget és a Lenin-fiúk csoportját.

A magyarországi Tanácsköztársaság egész fennállása alatt igen fontos szerepet töltöttek be a fegyveres erők.[40] Ám 1919 márciusa előtt ez nem volt elmondható, ugyanis a Károlyi-rendszerben nem jött létre valódi, szervezett hadsereg, annak létszáma a polgári demokratikus időszakban alig érte el a negyvenezer főt.[41] Az akkori kormány úgy gondolta, szükségtelen bevezetni az általános hadkötelezettséget és felállítani egy nagy létszámú, állandó hadsereget. A hadsereg céljának a polgári demokratikus forradalom során csak a béke és rend biztosítását tekintették, ezt pedig egy kis létszámú sereggel is megvalósíthatónak vélték, így megkezdték a tisztikar létszámának csökkentését.[42] Ez nagy hibának bizonyult, mivel március körül óriási szükség lett volna egy jól képzett hadseregre, ugyanis az országot minden irányból veszély fenyegette: keleten a román, délen a balkáni hadsereg, északon pedig a csehszlovák csapatok.[43] Éppen ezért a Forradalmi Kormányzótanács megalakulása után szinte azonnal intézkedett a fegyveres erők ügyében.

A népbiztosságok felállításakor a Hadügyi Népbiztosság élére kinevezték Pogány Józsefet, helyetteseként pedig Szántó Bélát és Szamuely Tibort jelölték meg.[44] Ezt követően március 25-én megjelent a XXIII. számú rendelet, mely elrendelte a hadsereg felállítását. A rendelet értelmében a közvetlen irányítást a Hadügyi Népbiztosság látta el, míg a legfelsőbb irányító szerepét a Forradalmi Kormányzótanács töltötte be.[45] Az első időszakban minden feladat a Hadügyi Népbiztosságra hárult, mely két főcsoportból állt. A hadművé-

[36] BALOGH – GERGELY – IZSÁK – FÖGLEIN: *i. m.* 33-34. o.
[37] Forradalmi Kormányzótanács XXI. K. T. E. számú rendelete: Munkások betegségi és baleseti biztosításának kiépítése.
[38] LIPTAI: *i. m.* 185-193. o.
[39] Forradalmi Kormányzótanács XV/b. K. T. E. számú rendelete: A lakásrekvirálási rendelet.
[40] RÉTI: *i. m.* 40. o.
[41] ROMSICS: *i. m.* 129. o.
[42] SZAKÁLY SÁNDOR: *Honvédség és tisztikar 1919-1947*, 2002, Ister Szolgáltató, Kereskedelmi és Kiadó Kft, Budapest, 9. o.
[43] MÜNNICH FERENC: *A magyar Tanácsköztársaságról*, 1969, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 73. o.
[44] LIPTAI: *i. m.* 145. o.
[45] Forradalmi Kormányzótanács XXIII. K. T. E. számú rendelete: A Vörös Hadsereg alakításáról

leti főcsoport a főparancsnoki és vezérkari teendőket látta el, míg a szervezési főcsoport a csapatszervezést, az anyagi ellátást, a műszaki és tüzér-anyagellátást biztosította.[46] Majd miután kiderült, hogy ez a helyzet így fenntarthatatlan, április 21-én létrehozták a Keleti Hadseregparancsnokságot is.[47]

A rendelet a sereg célját és rendeltetését a következőképpen határozta meg: *„A Vörös Hadsereg a proletárság osztályhadserege. Minden katonájának egyenlő kötelessége a forradalmi proletárság érdekeinek védelme minden külső és belső ellenség ellen, harc a világproletárság felszabadításáért”*.[48] A proletárhatalom védelme nem csupán passzív védekezést jelentett, hanem a rendszert megdönteni szándékozó ellenséges csapatok elleni aktív támadást is, mind belföldön, mind külföldön. Ennek megfelelően a hadsereg bevetésére főleg a szövetséges intervencióval szemben, ezen belül is főleg a román támadás ellen került sor. Ezen kívül többször felhasználták a sereget nagyobb ellenforradalmi tevékenységek leverésére is.[49] A világproletárság gondolatával kapcsolatban pedig fontos kiemelni, hogy ez alatt nem más nemzetközi problémák fegyveres megoldását kell érteni, hanem a proletárnemzetköziség megteremtését, a proletárhadseregek összefogását és szükség esetén azok megsegítését.[50] Vagyis a vezetők valódi célja nem a nemzetvédelem volt, hanem a proletárdiktatúra mindenáron történő fenntartása, a kommunista elvek terjesztése és azok megsértőivel szemben történő fellépés.

A rendelet továbbá tartalmazta az is, hogy a fegyelem biztosítására és a tisztikar ellenőrzésére felállítják a katonai politikai biztosok intézményét, s ezzel egyben megszűntetik a katonatanácsokat.[51] A politikai megbízottakat a Hadügyi Népbiztosság útján rendelték ki minden csapattesthez. Feladataik között szerepelt a hadsereg parancsnokainak ellenőrzése, a forradalmi szellem és fegyelem fenntartása, a toborzások rendjének biztosítása, minden olyan cselekménnyel szembeni fellépés, ami ezeket veszélyezteti, a katonák jólétének garantálása, valamint felvilágosító írások és újságok kiadása a katonák számára. Ilyenek voltak a Vörös Katona és a Proletár Hadsereg. Ez utóbbi tevékenység a katonák politikai nevelésének része volt, melynek keretében rendszeresen oktató előadásokat is tartottak. Ezek során főként a Vörös Hadsereg célját és rendeltetését hangsúlyozták ki, valamint kiemelték, hogy a Vörös Hadsereg nincs egyedül, küzdelme a nemzetközi harc része.[52] A politikai nevelő munka révén igyekeztek elérni, hogy ezen célokat a katonák is minél inkább sajátjuknak érezzék, s ennek megfelelően harcoljanak értük. A politikai nevelő munkában a politikai megbízottakon kívül azok helyettesei és az alegységeknél kinevezett agitátorok is közreműködtek. Tevékenységüket a hadsereg lapjainak rendszeres megjelenése mellett nagyban segítette a Közoktatásügyi Népbiztosság hadseregpropaganda ügyosztálya. [53]

A rendelet értelmében tartalék zászlóaljakat és csapattesteket is fel kellett állítani. Azt is előírták, hogy a hadsereg vezetésének lehetőleg képzett tisztekből kell állnia, a kellő képzettség megszerzése érdekében pedig külön parancsnokképző tanfolyamokat indítottak.[54] A kiképzést munkaidőn kívül kiképző tisztek végezték, akiknek azonban nem volt parancsoló és fegyverviselési joguk. Az alapító rendelet azt is kimondta, hogy a Vörös Hadseregben csak parancsnokok és katonák vannak, osztálykülönbségek, rendfokozatok és rangjelzések nem.[55]

[46] MÜNNICH: *i. m*. 81-82. o.
[47] KELEMEN ROLAND: Katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás a polgári és a bolsevik típusú forradalom időszakában, in FARKAS ÁDÁM – KELEMEN ROLAND: *A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944*, 2015, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégiuma, Győr, 88-89. o.
[48] HAJDU (1969): *i. m.* 136-138. o.
[49] Uo. 144-160. o.
[50] MUCS SÁNDOR: A Vörös Hadsereg politikai arculata, politikai nevelő munka a vöröskatonák között, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 360-361. o.
[51] HAJDU (1969): *i. m.* 136-138. o.
[52] SZABÓ LÁSZLÓ: A szocialista hadművészet egyetemes és sajátos vonásai a magyar Vörös Hadsereg stratégiájában és taktikájában, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 338. o.
[53] MUCS: *i. m.* 360-363. o.
[54] HAJDU (1969): *i. m.* 136-138. o.
[55] FARKAS ÁDÁM: *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból* (1867-1945), 2014, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 228-229. o.

A Vörös Hadseregről azonban nem csupán a XXIII. számú rendelet rendelkezett, hanem az Alkotmány is, méghozzá annak 7. szakasza, mely így szólt: *„(…) a Tanácsköztársaság felfegyverzi a dolgozókat és lefegyverzi a kizsákmányolókat. A Vörös Hadsereg a proletárság osztályhadserege."*[56]

A jogszabályi háttér megteremtése után március 30-án megkezdték a toborzást.[57] Többnyire személyes felhívás és toborzóbizottságok útján, valamint plakátok kibocsátása révén igyekeztek minél több embert rávenni a hadseregbe való belépésre. Az első módszer, azaz a személyes felhívás megvalósításában a Tanácsköztársaság valamennyi vezetője részt vett. Kun Béla például a Vígszínházban, Szamuely a Király Színházban, Weltner Jakab pedig az operaházban szólalt fel és népszerűsítette a Vörös Hadsereget.[58]

A második lehetőség a bizottságok útján történő toborzás volt. A toborzóbizottságokat a Hadügyi Népbiztosság nevezte ki. A bizottság tagjai között katonai és orvosi szakemberek foglaltak helyet, valamint egy politikai megbízott, aki azért felelt, hogy a hadseregbe csak proletárokat vegyenek fel.[59] Ugyanis a seregbe hivatalosan csak szervezett munkásokat vehettek fel. Gyakorlatilag azonban a sürgető problémák miatt bárki bekerült, aki alkalmas volt a katonai szolgálatra.[60] A seregbe való belépéshez mindössze a csapattestek bizalmi tanácsának, a szocialista pártnak, a munkás- és földművesszegények tanácsának vagy valamely szakszervezetnek az ajánlására volt szükség.[61] A toborzás szervezését később munkástanácsokra bízták, mivel a toborzóbizottságok rendszertelenül működtek és hatáskörük sem volt pontosan rögzítve.[62] A toborzás harmadik módja pedig plakátok és röpiratok kiadása volt.[63]

A toborzás kezdetben sikeresnek bizonyult: eleinte több ezren csatlakoztak lelkesen a sereghez.[64] A Hadseregbe belépők között mindenféle foglalkozású egyén megtalálható volt, például pék, szabó, festő, tanuló.[65] Ráadásul köztük nem csupán magyarok szerepeltek, hanem orosz hadifoglyok, osztrák és jugoszláv önkéntesek, csehek, románok, törökök, szlovákok is.[66] A belépés tehát önkéntes volt, ez azonban a kilépésre már nem volt jellemző. Aki belépett a hadseregbe, az el kellett, hogy fogadja a hadseregre vonatkozó szabályokat, alá kellett vetnie magát a seregben uralkodó fegyelemnek, s később önkéntesen már nem léphetett ki.[67]

A kezdeti óriási számú csatlakozáshoz képest a jelentkezés üteme később lelassult, ezért május 31-én a Forradalmi Kormányzótanács CIX. számú rendeletével bevezette a dolgozók védkötelezettségét, mely szerint minden 18 és 45 év közötti dolgozó védköteles, amennyiben alkalmas katonai szolgálatra.[68] Mindennek köszönhetően április közepére az állomány már hatvanezer főt számlált, majd május végére a létszám elérte a 200 ezer főt.[69] Azonban a Vörös Hadseregbe nem csak új katonákat vettek fel, ugyanis abba bekerültek a régi rendszer katonái és tisztjei is, ám őket szigorú ellenőrzésnek vetették alá, s csak az ezen való megfelelés esetén lehettek a sereg tagjai.[70]

Az újonnan megalakult sereg első főparancsnoka Böhm Vilmos lett, ám a tényleges katonai vezetés a mindenkori vezérkari főnök kezében volt, melyek közül az első Tombor Jenő volt, őt Stromfeld Aurél követte, majd pedig Julier Ferenc következett. A hadsereg tisztviselőit egyébként a Hadügyi Népbiztosság nevezte ki.[71]

---

[56] SARLÓS: *i. m.* 30-31. o.
[57] ROMSICS: *i. m.* 129. o.
[58] GERENCSÉR: *i. m.* 39. o.
[59] MÜNNICH: *i. m.* 33. o.
[60] GERENCSÉR: *i. m.* 27. o.
[61] MUCS: *i. m.* 359. o.
[62] MÜNNICH*: i. m.* 33. o.
[63] TISZAY ANDOR – MUNKÁCSI PIROSKA – REMETE LÁSZLÓ (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság röplapjai,* 1959, A Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár, Budapest, 59. o., 88. o., 97. o., 130. o., 251. o.
[64] SZAKÁLY: *i. m.* 53-54. o.
[65] HAJDU (1969): *i. m.* 138-139. o.
[66] ZALKA MIKLÓS: *Mindenkihez! A magyar Tanácsköztársaság története*, 1969, Móra Ferenc Könyvkiadó, Budapest, 91. o.
[67] MÜNNICH: *i. m.* 242. o.
[68] Forradalmi Kormányzótanács CIX. számú rendelete: Minden dolgozó férfi védköteles.
[69] GERENCSÉR*: i. m.* 28-29. o.
[70] FARKAS: *i. m.* 228-229. o.
[71] MÜNNICH: *i. m.* 74. o.

A Vörös Hadseregben a vezetők a szigorú rend és fegyelem fenntartására törekedtek. Ennek betartására Kun Béla is különös figyelmet fordított. Ellenőrizte a fegyelmet, a morált és a szervezettséget, többször ellátogatott a katonai bázisokra és ha szükség volt rá, feltüzelte a katonákat. Kezdeményezte, hogy az a katona, aki nem vonul be, veszítse el illetményeit. A hadtestek élére népbiztosokat nevezett ki: Vágó Béla, Pogány József és Landler Jenő személyében.[72] Kun fegyelmezés céljából röpiratokat is közzétett a katonák számára, például: *»Vörös katonák! Fegyelem nélkül a forradalom nem egyéb anarchiánál (…) feltétlen fegyelmet követel ebben a hadseregben mindnyájunk ura: a forradalom…aki a fegyelmet sérti, az ellenforradalmár…az öntudatos vörös katona tartózkodik minden kicsapongástól: nem lop, nem rabol, nem duhajkodik…fegyelmet követel a Forradalmi Kormányzótanács!«*[73]

2.2. VÖRÖS ŐRSÉG

A Hadsereg kiegészítő erejét alkotta a belügyi népbiztos március 26-ai 1. számú rendeletével megalakult Vörös Őrség is, melynek feladata a belső rend megalapozása és fenntartása, s főként a politikai bűnüldözés volt. A rendelet ennek kimondásával egyidejűleg megszűntette a rendőri vonatkozással bíró karhatalmi alakulatokat, s a Vörös Őrség központi osztályában felállította a központi nyomozó szervezetet.[74] A Forradalmi Kormányzótanács LXXXIV. számú rendelete kimondta, hogy a Vörös Őrség az egyedüli nyomozó testület, ennek megfelelően minden más nyomozó testület megszűnt.[75] Landler és Vágó arra is felhatalmazta a Vörös Őrséget, hogy ha ellenforradalmi tevékenységet tapasztal, a felelősöket nem kell forradalmi törvényszék elé állítani, hanem azonnal halálbüntetést hajthatnak végre rajtuk, sőt, ha nem e parancs szerint jártak el, akkor az őrség parancsnokait fenyegették forradalmi törvényszék elé állítással.[76] E szabályból kitűnik a fegyveres erők vezetőinek kegyetlensége: eljárás, ítélet s egyúttal indokolás nélkül gyakorlatilag bárkit kivégezhettek, akit a rendszer szempontjából veszélyesnek tartottak. Ráadásul e rendelkezés alkalmazása nem lehetőség, hanem kötelezettség volt: a Vörös Őrség parancsnokaira ugyanaz a sors várt, mint ami a rendszer ellenségeire, amennyiben az ellenforradalmárokkal szemben nem mellőzték a forradalmi törvényszékek eljárását.

A központi nyomozó szervezetet később a Korvin Ottó vezette Belügyi Népbiztosság politikai nyomozó osztálya váltotta fel,[77] mely azonos szintre került a Vörös Őrség országos parancsnokságával.[78]

A Vörös Őrség tagjainak egy részét a régi karhatalom legénysége és tisztikara, másik részét leszerelt katonák és felfegyverzett munkások adták.[79] Ennek megfelelően az Őrségbe beolvadt a rendőrség, a csendőrség, a nemzetőrség, a határrendőrség, a pénzügyőrség és a fogházőrség.[80] Emiatt viszont a szervezet hatékonysága nem volt egyenletes. A fővárosi egységekben, és ott, ahol a szocialista erők voltak többségben, eredményesen léptek fel az ellenforradalmárok ellen, ám ahol az összetétel „vegyes" volt, ez nem mindig valósult meg.[81] Vagyis a régi rendszer hívei „felpuhították" a Vörös Őrség merev, szocialista ideológiáját, s valamelyest visszafogták a kegyetlenkedést. A testület egyébként a Belügyi népbiztosságnak volt alárendelve,[82] ennek megfelelően a magasabb rangú parancsnokokat a Népbiztosság nevezte ki, ám a raj és szakaszparancsnokokat az őrszemélyzet választotta. Az Őrség legfelsőbb szerve az Országos Parancsnokság volt, s ezen kívül a 11 vörösőr kerületben területi szerveket állítottak fel. A kerületekben 2-3 dandár tevékenykedett, a dandárok pedig ezredekre, azok zászlóaljakra, majd századokra és szakaszokra tagozódtak. A községekben úgynevezett rajok láttak el szolgálatot.[83]

---

[72] BENTSUR: *i. m.* 176. o.
[73] TISZAY – MUNKÁCSI – REMETE: *i. m.* 63. o.
[74] A Belügyi népbiztos 1. B. N. számú rendelete: A Vörös Őrség felállításáról.
[75] Forradalmi Kormányzótanács LXXXIV. számú rendelete: A Vörös Őrség az egyedüli nyomozó testület.
[76] GERENCSÉR: *i. m.* 81. o.
[77] SARLÓS: *i. m.* 31. o.
[78] GYÖRKEI JENŐ: A Tanácsköztársaság fegyveres karhatalmi szervei, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 367. o.
[79] ROMSICS: *i. m.* 125. o.
[80] LIPTAI: *i. m.* 143-144. o.
[81] VÉSZI BÉLA: A Tanácsköztársaság államrendszere, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 240-241. o.
[82] LIPTAI: *i. m.* 143-144. o.
[83] GYÖRKEI: *i. m.* 366. o.

A budapesti Vörös Őrség vezetője először Seidler Ernő volt, majd távozása után helyét Münnich Ferenc vette át. Májusban pedig Böhm Vilmos alárendelte a testületet Haubrich Józsefnek, aki május 11. óta Budapest katonai főparancsnoka volt.[84]

A Vörös Őrség hajtotta végre a tanácsok intézkedéseit s teljesítette azok akaratát.[85] Ennek megfelelően ellátta a budapesti államrendőrség feladatait, járőrözött vidéken, segítette a közlekedést, vámfeladatokat bonyolított le, őrizte a letartóztatottakat, leverte az ellenforradalmi felkeléseket, határszolgálatot ellátó egysége őrizte a határokat – éppen ezért nem volt szükség önálló határőrségre - és nyomozott bűncselekmények esetén is, a kész ügyeket pedig átadta a forradalmi törvényszékeknek.[86]

2.3. A LENIN-FIÚK ÉS A HALÁLVONAT

A Hadseregen és a Vörös Őrségen kívül számos más szerv is részét képezte a proletárdiktatúra fegyveres erejének, többek között a magukat Lenin-fiúknak nevező csoport Cserny József vezetésével.[87] A szervezet március 21-én alakult, főleg Oroszországból visszatért kommunista-hívekből. A körülbelül 200 tagot számláló testület[88] szervezetileg kezdetben Vágó Bélához tartozott, majd miután ő a frontra ment, az alakulat gyakorlatilag ellenőrzés nélkül maradt, s ennek megfelelően bármit megtehetett, tagjait senki nem vonta felelősségre. Így a Lenin-fiúk önállóan nyomozhattak, bárkit letartóztathattak, önkényeskedhettek.[89] A testület bármilyen nemkívánatos személyt eltávolíthatott, aki számára ellenszenves vagy barátságtalan volt. Elég volt nekik annyi, ha valakinél éppen nem volt személyi igazolvány, máris képesek voltak bántalmazni és megölni az illetőt.

A halálos kimenetelű eltávolításokon kívül letartóztatásokkal is igyekeztek megszabadulni a rendszer vélt vagy valós ellenségeitől. Ismert személyiségek – például gróf Apponyi Albert – automatikusan felkerültek a letartóztatandók listájára, bár az elfogatandó személyek többségét a telefonkönyvből szemelték ki. Elfogásuk általában nem erőszakosan zajlott, hanem udvarias levelet kézbesítettek számukra. A legtöbben – sejtve mi áll az udvarias kérés mögött – elszöktek, külföldre menekültek vagy öngyilkosok lettek.[90]

A Lenin-fiúktól tehát senki sem lehetett biztonságban. A szociáldemokraták és a lakosság számára is egyre inkább úgy tűnt, hogy a terrorista alakulat Kun Béla magánhadseregeként jár el. Cserny ugyanis csak Kuntól, vagy esetleg Szamuely Tibortól fogadott el utasítást. Székhelyüket, a Teréz körúti Batthyány-palotát ágyúkkal, gépfegyverekkel és páncélozott járművekkel vették körül annak érdekében, hogy semmilyen ellenőrző személy vagy szerv ne tehesse be oda a lábát.[91]

A szervezet kegyetlen tetteinek híre hamar eljutott a szövetségesekhez is, akik követelték Kuntól a szervezet feloszlatását. Kisebb összetűzés árán – mely során Kun Béla majdnem rálőtt Csernyre – ez sikerült is, a Lenin-fiúkat a frontra küldték. [92]

Azonban ezzel nem ért véget a terror. Szamuely továbbra is páncélvonattal – melyet a köznyelv halálvonatnak is nevezett,[93] s mely a rendkívüli rögtönítélő törvényszék különvonataként működött[94] – járta az országot és kivégezte az általa ellenforradalmárnak tartott személyeket. Ezen véres tettek miatt hívták Szamuelyt Robespierre-nek, ténykedését pedig „vörösterrornak”.[95] Ezt a helyzetet súlyosbította, hogy a Forradalmi Kormányzótanács április 21-én úgy határozott, hogy Szamuely Tibor vezetésével front mögötti bizottságokat nevez ki. Fő céljuk a rend és fegyelem garantálása volt a hadseregben, de valójában ezen jóval túlmenően is intézkedhettek, ráadásul ellenőrizetlenül. A bizottságok és a vezető hatáskörét nem szabályozták

[84] GERENCSÉR: *i. m.* 189. o.
[85] SARLÓS: *i. m.* 127-128. o.
[86] GYÖRKEI: *i. m.* 366. o.
[87] ROMSICS: *i. m.* 125. o.
[88] HAJDU (1969): *i. m.* 131. o.
[89] GYÖRKEI: *i. m.* 369-370. o.
[90] GERENCSÉR: *i. m.* 109-110. o., 115. o.
[91] Uo. 205-206. o.
[92] BENTSUR: *i. m.* 170-174. o.
[93] Uo. 170-174. o.
[94] ZALKA: *i. m.* 137. o.
[95] BENTSUR: *i. m.* 170-174. o.

részletesen, így Szamuely gyakorlatilag bármit megtehetett, s meg is tett. Nyíltan kijelentette, hogy élni fog a rá bízott hatalommal és kíméletlenül lesújt azokra, akik a proletárdiktatúra ellen tevékenykednek. Ezzel kezdődött meg igazán a terror.[96]

A fegyveres szervek tehát a Tanácsköztársaság alapvető elemeit képezték.[97] Azonban annak köszönhetően, hogy bázisukat főleg munkások és a régi rendszer hívei adták, hatékonyságuk nem volt megfelelő. A munkások nagy részével az volt a gond, hogy többségük korábban egyáltalán nem harcolt, kiképzésben sem részesült. Ráadásul a fegyveres erők helyzetét nehezítette, hogy az ellátás biztosítása sem volt egyszerű feladat. Gondot okozott a lőszerutánpótlás, az élelmezés, a fegyverekkel való ellátás.[98] Tehát a sereg komoly problémákkal küzdött, amit csak tovább súlyosított, hogy a harcok miatt a szervek létszáma is jelentősen megfogyatkozott, megfelelő utánpótlás viszont nem állt rendelkezésre. Mindez hozzájárult ahhoz, hogy a proletárdiktatúra katonai ereje összeomoljon, ez pedig nagyban meghatározta az egész Tanácsköztársaság további sorsát.[99]

3. A PROLETÁRDIKTATÚRA BUKÁSA

A Tanácsköztársaság vezetői hiába alakították át az élet szinte minden területét, a rendszer napjai meg voltak számlálva. Körülbelül egy hónapos viszonylagos nyugalom után ugyanis a szövetségesek úgy döntöttek: beavatkoznak a magyarországi helyzetbe. Az intervenció április 16-án, a román hadsereg támadásával indult, április 27-én pedig a csehszlovák és a délszláv csapatok előrenyomulásával folytatódott. Ekkorra a Vörös Hadsereg megszervezése még nem fejeződött be, így ütőképes védekezésről és ellentámadásról nem lehetett szó. A csapatok folyamatos vereségeket szenvedtek, kénytelenek voltak folyamatosan visszavonulni, újabb és újabb területeket feladni. A tartós kudarc hatása a katonák soraiban is érezhető volt: a seregben a bomlás jelei mutatkoztak, a tisztek bizonytalanná váltak, s rendszeresek voltak a szökések is.[100] Ráadásul a Vörös Hadsereg ellátási problémákkal is küzdött: a hátország élelmiszerkészletei ugyanis kimerültek, amit még tovább súlyosbított a tiszántúli mezőgazdasági területek elvesztése. Általánossá vált az éhezés, az élelmiszerek és használati cikkek hiánya. Így lehetetlen volt a hadsereg számára élelmezést biztosítani. Ám nem csak a mezőgazdaság, hanem az ipar is nehéz helyzetben volt: a gyárak teljesítménye, s ezzel a termelés mennyisége is csökkent. A kisiparosok a nyersanyaghiány és az infláció miatt beszüntették tevékenységüket.[101] Így azonban a sereg fegyverrel és lőszerrel való ellátása is akadályokba ütközött.

A katonai válságon kívül a rendszernek egyéb súlyos gondokkal is szembesülnie kellett. Az emberek szeme ugyanis kezdett felnyílni: ráébredtek, hogy a nagy ígéretekkel előálló Kommunista Párt csak hitegette őket, kijelentései nagy részét nem valósítja meg. Ennek következtében pedig egyre többen elégedetlenkedtek, általános nyugtalanság lett úrrá az ország lakosságán. Egyre csökkent a diktatúra támogatottsága,[102] s egyre többen hangoztatták, hogy a kommunistákat el kell távolítani és a március 21. előtti helyzetet kell visszaállítani.[103] Országszerte megélénkült az ellenforradalom: jelentős ellenforradalmi csoportok alakultak az országhatáron belül és azon kívül is. A külföldi ellenállók közül kiemelkedett a bécsi közösség, akik létrehozták az Antibolsevista Comitét és fő céljuknak tekintették a Tanácsköztársaság megdöntését. A szervezet tagja volt Bethlen István is. A belföldi ellenállás keretében pedig ellenforradalmi kormányok alakultak például Szegeden és Aradon.[104] Ezen kívül jelentős ellenforradalmi megmozdulások történtek Egerben, Hatvanban, Gyöngyösön, Fehérváron, Devecserben, Csornán, később Muraszombaton, Szombathelyen, Kőszegen és június 24-én Budapesten is. Ezeket az ellenforradalmi lázadásokat kíméletlenül vérbe fojtották ugyan, ám ez csak tovább szította a Kommunista Párt iránti gyűlöletet. Sőt, kiéleződtek az ellentétek a párton belül is, ami még inkább aláásta a kommunisták hatalmát és tekintélyét.[105]

---

[96] GERENCSÉR: *i. m.* 108. o., 118. o.
[97] MÜNNICH: *i. m.* 243. o.
[98] HAJDU (1969): *i. m.* 141-142. o.
[99] HETÉS TIBOR: A munkás osztályszervezetek szerepe a Vörös Hadsereg létrehozásában, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 336. o.
[100] ZALKA*: i. m.* 90-95. o., 139-140. o.
[101] LIPTAI (1979): *i. m.* 277-279. o.
[102] BENTSUR: *i. m.* 131-133. o.
[103] LIPTAI (1979): *i. m.* 241-242. o.
[104] ROMSICS: *i. m.* 127. o., 129. o.
[105] LIPTAI (1979): *i. m.* 281-298. o., 330-331. o.

Júniusban valamelyest javulni látszott a helyzet: az északi hadjárat során a Vörös Hadsereg sikereket ért el, s jelentős területeket foglalt vissza. Ám a katonák lelkesedését már ez sem adta vissza. Kimerültek a harcokban, kitartásuk és harci szellemük is lehanyatlott. Így amikor a románok a Tiszántúli offenzívára reagálva támadásba lendültek és megindultak Budapest felé, a Tanácsköztársaság sorsa megpecsételődött. A rendszer helyzete minden tekintetben kilátástalan volt: a katonák harcképtelensége, az országban zajló folyamatos ellenforradalmi lázadások, a gazdasági helyzet és a vezetőségen belüli konfliktusok mind a Tanácsköztársaság fenntartása ellen hatottak. Végül augusztus 1-jén délelőtt a tanácskormány elhatározta lemondását,[106] a vezetők – köztük Kun Béla, Landler Jenő, Pogány József és Vágó Béla – pedig elhagyták az országot.[107] A Tanácsköztársaság időszaka véget ért, ám 133 napos fennállása kitörölhetetlen nyomot hagyott maga után.[108]

ÖSSZEFOGLALÁS

A Tanácsköztársaság fennállásának rövid ideje alatt igyekezett megszabadulni minden olyan intézménytől, jogszabálytól és szervezettől, amely nem illeszkedett a kommunista ideológia alapján elképzelt, s megvalósítani kívánt világba. Ezt a világot sajátos „rend" jellemezte, a félelem és az önkény „rendje". A proletárállam vezetői utópikus terveik megvalósítása érdekében mindenre hajlandóak voltak, akaratuknak kíméletlen terrorral szereztek érvényt. Az elképzelésekhez való merev ragaszkodás és a megfélemlítés azonban nem hozta meg a kívánt eredményt. A rendszer minden téren súlyos problémákat rejtett magában. Tehát a Tanácsköztársaság 133 napja a magyar történelem vérzivataros időszaka volt, amelyet a kommunista vezetők kényszerítő jellegű intézkedései, kíméletlen terror, határozatlan és önkénynek teret engedő szabályok és merev ideokrácia jellemzett. Mindezek miatt a proletárdiktatúra elveire, módszereire elrettentő példaként kell tekintenünk, s azokból tanulnunk kell, hiszen csak a múlt hibáiból okulva alakíthatjuk megfelelően jelenünk. Ilylyés Gyula szavaival élve: *„Aki nem tanul a múltból, elbutítja a jövőt."*

FELHASZNÁLT IRODALOM

[1] BALOGH SÁNDOR – GERGELY JENŐ – IZSÁK LAJOS – FÖGLEIN GIZELLA: *Magyarország története 1918-1975*, 1986, Tankönyvkiadó Vállalat, Budapest.
[2] BENTSUR, EYTAN: *Láng Európa szívében – Kun Béla hatalmának 133 napja – Az 1919-es Magyar Tanácsköztársaság története*, 2010, K.u.K. Kiadó, Budapest.
[3] FARKAS ÁDÁM: *Válogatás a modern magyar honvéd-katonai büntető joghistória forrásaiból* (1867-1945), 2014, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr.
[4] GERENCSÉR MIKLÓS: *Vörös könyv 1919*, 1993, Antológia Kiadó, Lakitelek.
[5] GYÖRKEI JENŐ: A Tanácsköztársaság fegyveres karhatalmi szervei, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 366-370. o.
[6] HAJDU TIBOR: *A Magyarországi Tanácsköztársaság*, 1969, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
[7] HAJDU TIBOR: *Március huszonegyedike*, 1979, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
[8] HETÉS TIBOR: A munkás osztályszervezetek szerepe a Vörös Hadsereg létrehozásában, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 331-337. o.
[9] KELEMEN ROLAND: Katonai büntetőjog és igazságszolgáltatás a polgári és a bolsevik típusú forradalom időszakában, in FARKAS ÁDÁM – KELEMEN ROLAND: *A polgári Magyarország katonai büntetőjogának és igazságszolgáltatásának történeti vázlata 1867-1944*, 2015, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégiuma, Győr, 83-97. o.
[10] LIPTAI ERVIN: *A magyar Tanácsköztársaság*, 1979, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
[11] MUCS SÁNDOR: A Vörös Hadsereg politikai arculata, politikai nevelő munka a vöröskatonák között, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 359-363. o.
[12] MÜNNICH FERENC: *A magyar Tanácsköztársaságról*, 1969, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
[13] RÉTI LÁSZLÓ: *Így látta az ellenség*, 1969, Gondolat Kiadó, Budapest.
[14] ROMSICS IGNÁC: *Magyarország története a XX. században*, 2002, Osiris Kiadó, Budapest.
[15] SARLÓS MÁRTON: *A magyar Tanácsköztársaság állama és joga*, 1959, Akadémiai Kiadó, Budapest.

[106] Uo. 267-277. o., 316-317. o., 367-378. o., 385-386. o.
[107] BENTSUR: *i. m.* 214-218. o.
[108] ZALKA: *i. m.* 150-159. o.

[16] SZABÓ LÁSZLÓ: A szocialista hadművészet egyetemes és sajátos vonásai a magyar Vörös Hadsereg stratégiájában és taktikájában, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 337-345. o.
[17] SZAKÁLY SÁNDOR: *Honvédség és tisztikar 1919-1947*, 2002, Ister Szolgáltató, Kereskedelmi és Kiadó Kft, Budapest.
[18] TISZAY ANDOR – MUNKÁCSI PIROSKA – REMETE LÁSZLÓ (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság röplapjai,* 1959, A Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár, Budapest.
[19] VÁRY ALBERT: *A vörös uralom áldozatai Magyarországon*, 1993, Szegedi Nyomda.
[20] VÉSZI BÉLA: A Tanácsköztársaság államrendszere, in KÖPECZI BÉLA (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság 60. évfordulója*, 1980, Akadémiai Kiadó, Budapest, 233-241. o.
[21] ZALKA MIKLÓS: *Mindenkihez! A magyar Tanácsköztársaság története*, 1969, Móra Ferenc Könyvkiadó, Budapest.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

[1] A Belügyi népbiztos 1. B. N. számú rendelete: A Vörös Őrség felállításáról.
[2] Forradalmi Kormányzótanács CIX. számú rendelete: Minden dolgozó férfi védköteles.
[3] Forradalmi Kormányzótanács LXXXIV. számú rendelete: A Vörös Őrség az egyedüli nyomozó testület.
[4] Forradalmi Kormányzótanács XI. számú rendelete: A munkakényszer és a munkához való jog.
[5] Forradalmi Kormányzótanács XV/b. K. T. E. számú rendelete: A lakásrekvirálási rendelet.
[6] Forradalmi Kormányzótanács XXI. K. T. E. számú rendelete: Munkások betegségi és baleseti biztosításának kiépítése.
[7] Forradalmi Kormányzótanács XXIII. K. T. E. számú rendelete: A Vörös Hadsereg alakításáról.

TÓTH ANNA

A MENTELMI JOG VIZSGÁLATA ESETTANULMÁNY SEGÍTSÉGÉVEL

Absztrakt

A demokráciában a Parlament tagjait megillető jogosultságok rendkívül lényegesek. Hazánkban a mentelmi jogot szabályozó törvény nemrég módosult, azonban továbbra is számtalan nyitott kérdés maradt. A tanulmány ezeket kívánja feltárni és választ keresni rájuk. Ennek kapcsán a szerző esettanulmány segítségével megvizsgálja a régi és az új rendelkezéseket, elemzi a mentelmi jog két oldalával és az eljárás menetével kapcsolatos problémákat. Továbbá egységes fogalom hiányában kísérletet tesz a mentelmi jog definiálására.

Kulcsszavak: mentelmi jog, felelőtlenség, sérthetetlenség, Országgyűlés, országgyűlési képviselő, parlamenti jog.

BEVEZETÉS

Úgy vélem, a demokráciában rendkívül fontos kérdés, hogy az országgyűlési képviselők milyen jogosultságokkal bírnak. Mivel a mentelmi jognak egyszerre kell az Országgyűlés zavartalan munkáját biztosítania és a jogállamiság elvének megfelelnie, ezért lényeges, hogy az erre vonatkozó szabályozás mindig körültekintő és következetes legyen.

A jogállamiság alapfeltétele a hatalommegosztás, azonban a mentelmi jog esetében a felfüggesztés kapcsán az Országgyűlés és az igazságszolgáltatás némiképp összekapcsolódik, így nagyon lényeges a hatáskörök pontos kijelölése, ennek kapcsán további kérdések merülnek fel.

Hazánkban az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényt felváltotta az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és ennek hatálybalépésével a képviselők mentelmi jogának szabályozása némileg módosult. Ugyanakkor úgy vélem, továbbra is számtalan nyitott kérdés maradt a témakörrel kapcsolatban. Dolgozatomban elsősorban ezekre a kérdésekre igyekeztem választ találni:

- Meghatározható-e a mentelmi jog pontos fogalma?
- Hogyan oldható fel az állami büntetőérdek és a képviselői mentesesség ellentéte?
- Milyen változásokat hozott az új szabályozás és ezek elégségesek-e?
- Mire terjed ki az Országgyűlés vizsgálata a felfüggesztés kérdésével kapcsolatban?
- Végül, milyen problémák merülhetnek fel a felfüggesztésre irányuló eljárás során?

1. A MENTELMI JOG FOGALMA

A mentelmi jog elsődleges feladata és célja, az országgyűlés – mint törvényhozó szerv – szabadságának, függetlenségének és zavartalan működésének garantálása.

Jelentősége ellenére ugyanakkor sem az Alaptörvény, sem az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény nem tartalmazza a definícióját. Alaptörvényünk pusztán deklarálja, hogy a képviselőket mentelmi jog illeti meg, míg az Ogytv. leírja a részletszabályokat.

A mentelmi jognak a történeti fejlődése során két ága alakult ki: a felelőtlenség és a sérthetetlenség. Fogalma is ezek segítségével határozható meg, bár egységes definíciója nem létezik. Azt mondhatjuk, ahány szerző, annyi meghatározás. Korábban konkrét szabályozás hiányában egy 1867-es Házhatározatot vettek alapul, amely Böszörményi László ügyében született. Eszerint: *„1. hogy a mit az országgyülési tag, mint olyan, a házban és a házon kivül mond vagy tesz, azért csak az országgyülés, és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, melyhez tartozik; 2. hogy a mit országgyülési tag nem mint olyan, és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, azért csak a ház engedelmével állittathatik biró elé, csak a ház engedelmével vonathatik közkereset alá, s a tettenérés esetét kivéve, csak a ház előleges engedelmével zárathatik el.”*[1]

[1] Véleményes jelentés, in KARSAI JÓZSEF (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből*, 2006, Országgyűlés Hivatala, Budapest, Melléklet 1.

Az Országgyűlés működése csak akkor lehet legitim, ha tagjai szabadon gyakorolhatják tevékenységüket. Ugyanakkor a mentelmi jog nem a személy alanyi joga, hanem funkciója miatt illeti meg őt.[2]

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott a mentelmi jog kérdésével és definícióját is meghatározta. *„A mentelmi jog a képviselőt a törvényhozás tagjaként megillető olyan jogosultság, amely a parlament működésének szabadságát, függetlenségét, a végrehajtó és bírói hatalom befolyásától való mentességét biztosítja.”*[3]

A szükségesség és arányosság elveinek figyelembe vételével kell kialakítani a szabályozást, a lehető legszűkebben. Nem alapjog, de összefüggésben áll azokkal.

Úgy vélem, nem lehet nemzetközi szinten pontosan meghatározott definíciót adni a mentelmi jogról, hiszen minden ország eltérően szabályozza azt, nem minden esetben alkalmazzák mindkét oldalát és mértéke sem azonos. Azonban úgy gondolom, a magyar jogban szükséges lenne pontos, lehetőleg minden lényeges elemet figyelembe vevő jogalkotói meghatározást adni, mivel ez segítené a jogalkalmazót a cél szerinti értelmezésben.

Véleményem szerint ez a következőképpen fogalmazható meg: a mentelmi jog az Országgyűlés tagjait törvényhozói minőségükben – ezáltal tagjain keresztül magát az Országgyűlést – megillető olyan nem abszolút, tehát a törvényhozó testület által korlátozható jogosultság, amely a törvényhozás szabadságát, függetlenségét minden indokolatlan külső befolyástól, zaklatástól való mentességét hivatott biztosítani, továbbá védelmet nyújt a képviselő számára feladatainak akadályozásával szemben mind sérthetetlenségi, mind felelősségmentességi oldalról, valamint biztosítja, hogy eljárást – a szabálysértés esetét kivéve – csak az Országgyűlés jóváhagyásával indíthassanak ellene.

2. A MENTELMI JOG ELEMEI

A mentelmi joggal kapcsolatban a képviselők jogállása tekintetében fontos a szabad és az egyenlő mandátum elvét megvizsgálni.

A törvényhozás tagjai csak akkor képesek feladataikat mindenfajta befolyásolástól mentesen végezni, ha őket senki sem utasíthatja döntéseik meghozatala során. A képviselők szabad belátásuk szerint élhetnek jogaikkal, választóiktól és minden érdekcsoporttól függetlenek. Ezt biztosítja, hogy meghatározott időre – hazánkban négy évre – választják őket és ezalatt az időszak alatt nem lehet beszámoltatni vagy visszahívni a képviselőket. Ha nem így lenne, sérülne a népképviselet és a választójog egyenlőségének elve. Ugyanakkor ezt a „szabadságot” ellensúlyozza, hogy meghatározott időközönként új választásokra kerül sor, így kiküszöbölhető a képviselő „önkénye”. Fontos megjegyezni továbbá azt is, hogy a képviselőt még saját pártja sem utasíthatja, annak ellenére sem, hogy a modern demokráciákban a parlamentbe valamely párt jelöltjeként lehet bejutni és az országgyűlésen belül pedig saját pártjuk programját hajtják végre.[4]

Itt a leglényegesebb probléma a szavazási fegyelemmel, a frakcióból való kilépéssel és kizárással kapcsolatos. Ha ezek tekintetében utasíthatók volnának a képviselők, az sértené a pártok általi közvetlen hatalomgyakorlásának a tilalmát.[5] Habár jogilag nem elismert a politikai függés, a gyakorlatban a frakciófegyelem eszközeivel tudják a pártok elérni, hogy tagjaik a „kívánatos” módon végezzék munkájukat.[6]

A képviselői jogállás kapcsán megemlítendő még az egyenlő mandátum elve is. Az Alaptörvény szerint a képviselők jogai és kötelezettségei azonosak, ezért közöttük különbséget tenni az alapján, hogy kormánypártiak vagy az ellenzék soraiban ülnek, nem lehet. A mentelmi jog védelmi jellegű, megakadályozza, hogy a kormánypárt – amely a parlamenti többséget adja – zaklathassa, függetlenségében vagy szabadságában korlátozhassa valamely ellenzéki képviselőt. Ez úgy érhető el, ha az országgyűlés az ilyen ügyekben kétharmaddal dönt, így – amíg a kormányoldal kétharmadot nem szerez – elkerülhető a visszaélés.[7]

[2] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2010, Atlantisz Könyvkiadó, 206-207. o.
[3] 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.
[4] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 1998, Atlantisz Kiadó, 159-166. o.
[5] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közgazdaságtani és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 92-94. o.
[6] KERTÉSZ GÁBOR: Szabad mandátum kontra frakciófegyelem, in *Magyar Szemle*, 2008/7-8. szám, 45-62. o.
[7] SMUK PÉTER: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, 2008, Gondolat Kiadó, Budapest, 128-130. o.

A Velencei Bizottság is hangsúlyozza az ellenzéki jogi jelleget, mivel a végrehajtó hatalom nyomása elsősorban őket veszélyezteti,[8] így a mentelmi jog ma kisebbségi garanciaként is felfogható.[9] Ez legfőképp sérthetetlenségi oldalról igaz.

2.1. A FELELŐTLENSÉG

A felelőtlenség alapvetően attól védi a képviselőt, hogy a törvényhozás tagjaként végzett munkája miatt felelősségre vonhassák. Ez a mentesség feltétlen és örök, a képviselők kizárólag a parlamentnek felelősek.[10] Funkcionális jellegű, semmiképp sem tekinthető személyes privilégiumnak.[11] A korábbi szabályozás alapján ez a védelem nem vonatkozott a polgári jogi felelősségre, a rágalmazásra, becsületsértésre és az államtitoksértésre.[12]

2012-ben megváltozott a szabályozás. A jelenlegi törvény szerint a képviselő nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során, azzal összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. Azonban a kivételek köre megváltozott.[13] A mentelmi jog köre kitágult, a védelem már a becsületsértésre és a rágalmazásra is kiterjed.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) alapján a képviselő nem vonható felelősségre sem leadott szavazata, sem az általa megbízatásával összefüggésben közölt vélemény vagy tény miatt.

Szente Zoltán megfogalmazása szerint ez abszolút anyagi jogi felelőtlenséget biztosít a védelmi körön belül, olyan értelemben, hogy képviselői minőségükkel összefüggésben nem lehetséges a büntetőjogi felelősségre vonásuk.[14]

2.1.1. A felelőtlenség személyi hatálya

Lényeges kérdés, hogy kik minősülnek a védelem személyi körébe tartozóknak. A törvényből is kitűnik, hogy ez a jog a képviselők jogállásához kapcsolódik.

Az Ogytv. rendelkezése alapján a képviselőjelölteket is azonos mentelmi jog illeti meg, mint a képviselőket. Ugyanakkor esetükben sem szavazás, sem az Országgyűlés munkájában való részvétel nem merül fel, hiszen nem vesznek részt a parlamenti üléseken. A jogirodalom álláspontja szerint a képviselőjelöltek mentelmi joga nem foglalja magában a felelőtlenséget.[15]

2.1.2. A felelőtlenség időbeli hatálya

A törvény szerint mandátumuk kezdetétől megilleti a képviselőket a mentelmi jog.

Az Ogytv. alapján a képviselőket nem csak a megbízatásuk időtartama alatt, hanem utána is megilleti a felelősségmentesség. Így kerülhető el az utólagos felelősségre vonás. Figyelembe kell vennünk azonban azt is, hogy habár a megbízatás után is megilleti őket ez a jog, akkor is csupán a megbízatás ideje alatt tett kijelentésekre, cselekedetekre vonatkozik, így az ezután közölt véleményekre már nem.[16]

---

[8] EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*, 14 May 2014, CDL-AD (2014) 011, 6. o., elérhető: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e (2016.02.26.).

[9] EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Report on the role of the opposition in a democratic parliament*, 15 November 2010, Starsbourg, 28-29. o., elérhető: http://www.venice.coe.int/webforms/do cuments/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e (2016.04.01.).

[10] KARSAI JÓZSEF: *A képviselők jogállása és javadalmazása*, 2010, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 37. o.

[11] ANTALÓCZY PÉTER: A képviselői szólásszabadság, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 2. rész*, 2004, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 57. o.

[12] DEZSŐ MÁRTA – KUKORELLI ISTVÁN: Az Országgyűlés, in KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, 2007, Osiris, Budapest, 379. o.

[13] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 73. §.

[14] SZENTE ZOLTÁN: Az Országgyűlés tagjainak jogállása, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, 2009, Századvég Kiadó, Budapest, 695. o.

[15] TILK PÉTER: A képviselőjelöltek jogállása, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 2. rész*, 2004, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 37-38. o., 41. o.

[16] SOLTÉSZ ISTVÁN: *Az országgyűlés*, 2009, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 90-91. o.

2.1.3. A felelőtlenség tárgyi hatálya

Ugyanilyen lényeges kérdés, hogy mi a tárgya, mire terjed ki az immunitás. A törvény szerint nem lehetséges a felelősségre vonás a leadott szavazat tekintetében. Ezen kívül a képviselői szólásszabadságot is magában foglalja az immunitás. A képviselő e minőségében általa közölt tény vagy vélemény miatt nem vonható felelősségre. Fontos hangsúlyozni, hogy a képviselői minőségben tett kijelentésekre vonatkozik a mentelem. A véleménynyilvánítás szabadsága az egyik legfontosabb alapjog, azon belül is ún. anyajog, így csak kis mértékben korlátozható.[17]

Ezzel kapcsolatban fontos elválasztanunk egymástól az immunitással kapcsolatban kialakult két felfogást. Az első, az alapjogi felfogás, mely a beszédjogot a szólásszabadság megnyilvánulásának tekinti, a második pedig az intézményi felfogás, amely szerint a beszédjog az országgyűlés funkcióinak kiteljesedését szolgálja. Ma ez utóbbi, közjogi felfogás tekinthető uralkodónak. Az országgyűlési tagok szólásszabadsága megbízatásuk teljesítéséhez kötődik, azt hivatott biztosítani. Az Egyesült Királyság példáján is látható, hogy a képviselő szólásszabadságát élesen elkülönítik a mindenkit megillető véleménynyilvánítási szabadságtól. E joguk egyéni parlamenti privilégiumnak minősül, amely a parlament működéséhez köthető. Bár a magyar közjogi hagyomány is az intézményi felfogást követi, mégis a hazai szabályozás – a strasbourgi gyakorlattal egyetemben – éppen ezzel ellentétes. Így a képviselői szólásszabadságot az Alkotmányban deklarált általános véleménynyilvánítási szabadságból vezette le.[18] Ugyanakkor érdekes, hogy bár alapjogot korlátozni kizárólag törvényben lehetett a korábbi Alkotmány szerint is, a képviselői beszédjog korlátairól mégis a Házszabály rendelkezett. Ezzel a kérdéssel az Alkotmánybíróság is foglalkozott és a 39/1996. (IX. 25.) határozatában megállapította, hogy a szabályozás nem alkotmányellenes. Az új Alaptörvény hatálybalépésével érdemi változás nem történt. Az Alkotmánybíróság továbbra is fenntartja korábbi álláspontját, mi szerint a képviselői szólásszabadságot az Alaptörvényben rögzített véleménynyilvánítási szabadságból vezeti le. Azonban az alapjogi felfogás igen kérdéses. A túlzottan kiterjesztő értelmezés magában hordozza a korlátozás terjedelmének tágulását is, s ezáltal az alapjogi tesztek, mint a szükségességi-arányossági teszt, értelmüket vesztik. Szente is felveti a kérdést, hogy amennyiben az alkotmányos alapjogból vezetik le a beszédjogot – tehát a képviselők azért szólalhatnak fel, mert a véleménynyilvánítás szabadsága lehetővé teszi azt számukra – akkor rajtuk kívül más miért nem teheti meg ugyanezt az Országgyűlésben.[19]

Bár valóban igaz, hogy a parlamenti tagokat megilleti a véleménynyilvánítás mindenkire kiterjedő joga, de fordítva ez – tehát, hogy mindenkit megilletnek a parlamenti jogok – már természetesen nem igaz. Éppen ezért úgy gondolom, a két jogot el kellene különíteni egymástól. Ezért egyet kell értenem Szente Zoltán gondolataival, mivel sokkal helyesebb a beszédjogot a képviselők speciális jogállásából származtatni, mint emberi jognak tekinteni.

Az immunitással kapcsolatos eddigi megállapítások alapján kijelenthetjük, hogy az mindig szűk körben értelmezendő, a magánemberként tett nyilatkozatokra nem vonatkozik.

A képviselők egyben politikusok is, így felmerül a kérdés, hogy a politikai tevékenységre kiterjed-e a védelem. A politikai és a képviselői tevékenység elhatárolása nehézkes. Mivel a képviselő e minőségében is részt vehet médiaeseményeken, tarthat sajtótájékoztatót, részt vehet vitaműsorokban, interjút adhat vagy akár rendezvényeken is részt vehet. Ezek a tevékenységei részben függetlenek politikusi minőségétől. Éppen ezért először is fontos tisztázni, mit is jelent a politikai tevékenység, mi minősül annak. Ehhez egyrészt a Legfelsőbb Bíróság döntése nyújthat segítséget, mely szerint akkor sem tartozik képviselői munkájába a televíziós műsorban való szereplés, ha oda ebben a minőségében hívták meg. Hasonló döntés született abban az ügyben, amely esetében a vád szerint közösség elleni izgatást követett el egy képviselő. A Fővárosi Bíróság ítélete szerint az újságban közzétett cikk nem tartozik a képviselői megbízatáshoz kapcsolódó véleménynyilvánítás körébe.[20]

Mivel ez túlzottan kitágítaná a mentelem körét, a bírói gyakorlat szerint erre semmiképp sem vonatkozhat a mentelem.[21]

---

[17] SZENTE (2009): *i. m.* 697-702. o.

[18] 1949. évi XX. törvény 61. § (1) bek.

[19] SZENTE ZOLTÁN: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről, in *Állam- és Jogtudomány*, 2015/2. szám, 74-90. o.

[20] POLT PÉTER: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 135. o.

[21] SZENTE (2009): *i. m.* 701-702. o.

Ugyanakkor az Európai Parlament erre vonatkozó gyakorlatát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az éppen a hazai szabályozással ellentétes. Ebből a szempontból jelentős eset volt Alessandra Mussolini ügye, melyben a választásokkal kapcsolatos sajtónyilatkozatai miatt kívántak ellene eljárást indítani. Miután Latio régióban kizárták a választásról az Alternative Sociale listáját, amelyen indult, megjegyzéseket tett a tartomány elnöke, Francesco Storalce és az akkori belügyminiszter, Giuseppe Pisano személyére. Ezt követően a Római Kerületi Bíróság arra kérte az Európai Parlamentet – miután Mussolini annak tagja volt –, hogy határozzon a képviselőnő mentelmi jogáról. A határozat szerint az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1965. évi Jegyzőkönyv 9. és 10. cikke alapján a képviselő a választásokkal kapcsolatban álló politikai vonatkozású tényekre reagálva nyilatkozott, ezzel pusztán e hivatásából eredő kötelezettségének tett eleget, azáltal, hogy tájékoztatta a közvéleményt álláspontjáról. Emiatt a jogi bizottság úgy vélte, hogy a képviselő mentelmi jogát nem lehet felfüggeszteni. Alessandra Mussolini európai politikai ügyekkel kapcsolatosan kifejtett álláspontjára tehát kiterjed a felelősségmentesség köre.[22]

Amennyiben kijelentésével vagy tettével mégis bűncselekményt követ el a képviselő, akkor is kell az Országgyűlés hozzájárulása az eljárás megindításához, tehát ekkor sem marad „védtelen" a képviselő. Ez pedig átvezet minket a sérthetetlenség témaköréhez.

2.2. A SÉRTHETETLENSÉG

A sérthetetlenség részletes bemutatása előtt, annak kapcsán szeretném két képviselő esetét röviden bemutatni. Mindkettő a sérthetetlenség körébe tartozik, az egyik szabálysértés, a másik bűncselekmény volt.

Az első estben a legfőbb ügyész TKvFE.3074/2012. számú megkeresésében indítványozta Lenhardt Balázs országgyűlési képviselő mentelmi jogának felfüggesztését garázdaság szabálysértése miatt.[23]

A második esetben a legfőbb ügyész KF.2963/2013/5-I. számú átiratában indítványozta Balogh József országgyűlési képviselő mentelmi jogának felfüggesztését súlyos testi sértés bűntettének megalapozott gyanúja miatt.[24]

Ezek az ügyek már mind az Ogytv. hatálya alá estek, így esetükben az új szabályozást kellett alkalmazni. (Megjegyzem az új szabályozás sérthetetlenségi oldalán csak árnyalatnyi változások történtek.)

Elöljáróban elmondanám, hogy míg az egyik ügyben az Országgyűlés a Mentelmi bizottsággal egyetértő döntést hozott, addig a másikban ez nem így történt. Ezek részletesebb bemutatását majd az eljárás menetének vizsgálatánál teszem meg. Előtte azonban célszerű az inviolabilitás részleteit megvizsgálni.

A sérthetetlenség eljárási mentességként jelentkezik és feltételhez kötött. A törvény előtti egyenlőség elve alól ad felmentést.[25] A mentelmi jog ezen oldala kívül esik a képviselői minőségen.[26]

A sérthetetlenség esetében két érdek ütközik, a képviselők védelme és az állam büntetőigénye. Egyértelmű, hogy a képviselők nem mentesíthetők mindenfajta felelősségre vonás alól az általuk elkövetett bűncselekmények tekintetében, sőt egyes felfogások szerint példát kellene mutatniuk. Ez az ellentét úgy szűntethető meg, hogy csupán eljárásjogi akadályt képez a mentelmi jog, így az Országgyűlés – a bíróságok feladatainak átvétele nélkül – megvizsgálhatja, hogy az adott esetben nem csupán a parlamenti munka akadályozásáról van-e szó.[27]

Rendkívül érdekes kérdés, hogy mit is jelent pontosan, hogy „a bíróságok feladatainak átvétele nélkül" kell vizsgálni az adott ügyet. Mivel az Országgyűlés nem az igazságszolgáltatás szerve, így nem vonhatja el annak hatáskörét, szakmai kérdésekben nem dönthet. A korábban már említett 1867-es Házhatározat tartalmazott erre vonatkozó elveket. Így a Ház csak azt vizsgálhatja, hogy a jogosult szerv indítványozta-e az eljárást és az indítványban megjelölt tényállás megfeleltethető-e valamilyen bűncselekmény törvényi tényállásának, de azt nem, hogy az helytálló-e vagy sem. Továbbá arra is kiterjed a vizsgálat, hogy ez a tényállás alapot szolgáltathat-e a vádemelésnek, valamint, hogy a képviselő egyáltalán összefüggésbe hozható-e az elkövetett cselekménnyel. A határozat rendelkezései máig útmutatóként szolgálhatnak. Jelenleg sincs jogszabályba foglalva, hogy mit is kell pontosan vizsgálni, ezért az erre vonatkozó útmutatásokat a joggyakorlat

[22] POLT (2010): *i. m.* 91-93. o., 135. o.
[23] A Mentelmi bizottság H/7745 számú határozati javaslata.
[24] A Mentelmi bizottság H/12199 számú határozati javaslata.
[25] DEZSŐ – KUKORELLI: *i. m.* 379-380. o.
[26] VITÁLYOS FANNY ILONA: A mentelmi jog és a parlamenti fegyelmi jog, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *Parlamenti ösztöndíjasok. Parlamentspraktikum. 2010/2011.,* 2012, Országgyűlési Módszertani Iroda, Budapest, 199. o.
[27] SZENTE (2010): *i. m.* 207-208. o.

alakította ki. Először is az alaki kérdéseket kell tisztázni, így azt, hogy fennáll-e a mentelmi jog az adott esetben és ki nyújtotta be a felfüggesztésre vonatkozó indítványt. Arról kell meggyőződnie a parlamentnek, hogy nem csupán indokolatlan zaklatásról van-e szó. Ez úgy állapítható meg, ha a házhatározatnál már említett kérdéseket vizsgálják. Az Európai Parlament szabályozása is egyértelműen deklarálja, hogy a képviselő bűnösségével kapcsolatban nem foglalhat állást a Parlament, arról csak a bíróság jogosult dönteni.[28]

2.2.1. A sérthetetlenség személyi hatálya

A sérthetetlenség esetében is lényeges kérdés, hogy kikre terjed ki a hatálya. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy akárcsak a felelőtlenség esetében, itt is a képviselők a védelem alanyai. Valamint itt is fontosnak tartom megjegyezni, hogy az Ogytv. szerint a képviselők választásán jelöltként igazoló személyeket azonos mentelem illeti meg, mint a képviselőket.[29]

Bár látszólag a törvény szövege szerint tartalmuk megegyezik, valójában a két eset mégis eltér egymástól, a jelöltekre vonatkozó mentelem szűkebb körű. A jogirodalom általános álláspontja szerint a felelőtlenségi oldal nem, csupán a sérthetetlenség illeti meg őket. Ez arra szolgál, hogy a mentesség felfüggesztéséről dönteni jogosult szerv meggyőződhessen az eljárás megalapozottságáról. Tettenérés esetén a megalapozottság kérdése nem merül fel, így ilyenkor előzetes hozzájárulás sem kell az eljárás megindításához. A sérthetetlenség tehát feltételes eljárási mentességet biztosít.[30]

2.2.2. A sérthetetlenség időbeli hatálya

A mentelmi jog – mint korábban említettem – megválasztásuktól megilleti a képviselőket. Továbbá a képviselőjelöltekre is kiterjed a hatálya – a jelölésről szóló igazolás kiadásától kezdve –, azzal az eltéréssel, hogy a felfüggesztésről a Nemzeti Választási Bizottság jogosult dönteni, nem pedig az Országgyűlés.[31]

Az immunitással ellentétben, ez csak a mandátum ideje alatt nyújt védelmet, illetve annak felfüggesztéséig, mivel elsődleges célja, hogy a képviselőt egy esetleges eljárás ne vonja el a munkájától. Ugyanakkor az elkövetés ideje nem számít, a megbízatás kezdete előtt elkövetett cselekmények miatti eljárás alól is mentesíti az Országgyűlés tagjait.

Az elévülési idő nyugszik a mentelmi jog ideje alatt, tehát az elévülésbe nem számít bele ez az időszak.[32]

2.2.3. A sérthetetlenség tárgyi hatálya

Az Alaptörvényben nem található a sérthetetlenségről szabályozás, csak az Ogytv. rendelkezik róla. A képviselő elleni eljárás megindításához vagy folytatásához, valamint az ellene irányuló kényszerintézkedés foganatosításához az Országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges. Ez alól csak a tettenérés esete képez kivételt, mivel ebben az estben nagy valószínűséggel nem indokolatlan zaklatásról van szó.[33]

Az eljárási akadály terjedelmének pontos meghatározása ugyanakkor vitatott, ahogyan arra Györgyi Kálmán is rámutat. Problémát jelenthet az állami büntetőérdek és a mentelmi jog összehangolása. Az állam egyik leglényegesebb feladata, hogy a jogszabályok megsértését szankcionálja. Azonban a mentelmi jog éppen ez elé gördít akadályt. Így lényeges lenne, hogy egyértelműen legyen szabályozva ennek terjedelme. Ez azért is fontos kérdés, mivel a képviselő elleni eljárás megindításához kellő mennyiségű információra van szükség, viszont, ha az Országgyűlés engedélye nélkül nem lehet nyomozni, akkor nem lelhetők fel ezek az információk. Probléma merül fel többek közt akkor is, ha ismeretlen tettes ellen vagy más személy ellen indult eljárásban egy képviselő is érintett. Kiterjesztő értelmezés esetén a képviselő tekintetében országgyűlési engedély nélkül bizonyítás sem folytatható. Abban az esetben sem, ha az illető képviselő nem gyanúsított. Ezzel szemben a szűkítő értelmezést alkalmazva, ha nem a képviselő ellen irányul a nyomozás, akkor lefolytatható a bizonyítás. Amennyiben pedig az az Országgyűlés tagja ellen fordul, a nyomozást le kell állítani és indítványozni kell a mentelmi jog felfüggesztését.[34]

---

[28] POLT (2010): *i. m.* 15. o., 231-233. o., 235. o.
[29] Ogytv. 79. § (2) bek.
[30] TILK: *i. m.* 37-40. o.
[31] Ogytv. 79. §.
[32] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 28. §.
[33] SZENTE (2009): *i. m.* 703. o.
[34] GYÖRGYI KÁLMÁN: A mentelmi jog fogalmi tartalma, célja és érvényesülése, in KARSAI JÓZSEF (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből,* 2006, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 55-58. o.

Tehát a bizonyítékok beszerzésének nem képezheti akadályát az, hogy milyen speciális tulajdonsággal rendelkezik az, akire nézve ezek a bizonyítékok esetleg terhelők.[35]

3. A MENTELMI JOGI ELJÁRÁS

3.1. AZ ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI ÉS MEGINDÍTÁSA

A mentelmi jog speciális jellegére való tekintettel az Országgyűlés különleges eljárásban – önkormányzati jogkörét gyakorolva – tárgyalja az ezzel kapcsolatos ügyeket, így az eljárás során speciális szabályok érvényesülnek. Lényeges, hogy ez nem igazságszolgáltatási és nem közigazgatási tevékenység. A felfüggesztés kérdése mindig egy adott ügy vonatkozásában merül fel és az Országgyűlés felhatalmazása is csak a konkrét esetre vonatkozik, az sohasem általános. Így nyilvánvalóan a különböző bűncselekmények elkövetésének gyanúja esetén külön-külön kell a felfüggesztést indítványozni. Ezáltal az Országgyűlés ellenőrzése alatt tudja tartani a képviselőkkel szembeni hatósági eljárásokat, a velük szembeni fellépéseket.[36]

A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokat a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság (továbbiakban: Mentelmi bizottság) vizsgálja, mely állandó és kötelezően létrehozandó bizottság. Továbbá a törvény rögzíti annak paritásos jellegét is.[37]

Az Ogytv. tartalmazza a sérthetetlenségi szabályokat. E szerint *„A képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint - a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás hiányában - szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.”*[38]

Bár egyes szerzők vitatják, de a mentelmi jog felfüggesztése minden eljárási cselekményt magában foglal, így a kényszerintézkedésekre vonatkozóan nem kell azt külön kérvényezni.[39]

Két kérdésre részletesebben is ki kell térnem. Egyrészt a foganatosítható intézkedések körére, másrészt a tanúkénti kihallgatás problémájára.

Az első probléma abból adódik, hogy nem csak a gyanúsítottak ellen lehet kényszerintézkedéseket alkalmazni, lehetőség van adott esetben más személyekkel szemben is foganatosítani ilyen intézkedéseket a nyomozás érdekében. Ezek körébe tartozik például a házkutatás. Továbbá idetartoznak azok a cselekmények is, amelyek az eljárás rendjét hivatottak biztosítani, ilyen például az elővezetés. Ezek az intézkedések ugyanakkor lehetőséged adnak a velük való visszaélésre, s így a képviselők zaklatására, az országgyűlési munka akadályozására. Ugyanakkor egyértelmű, hogy az igazságszolgáltatáshoz ezek elengedhetetlenek.[40]

A tanúzási kötelezettség tekintetében a Böszörményi-féle házhatározat nyomán már az 1930-as években kimondták, hogy az nem esik a mentelmi jog hatálya alá. Erre vonatkozó pontos szabályozást ugyanakkor ma sem találunk. A Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (továbbiakban: Be.) 81. §-a leírja, hogy mely személyek nem hallgathatók ki tanúként, a 82. §-a pedig szabályozza, hogy milyen esetekben tagadható meg a tanúvallomás-tétel. Ezek egyikében sem találunk a képviselőkre vonatkozó rendelkezést. Így tehát, ebből következően a mentelem erre nem terjedhet ki. Ugyanakkor amennyiben a mentelmi joggal rendelkező személy az idézésnek nem tesz eleget, akkor elővezetése rendelhető el vagy rendbírsággal sújtható.[41] Viszont az elővezetés személyi szabadságot korlátozó intézkedésnek minősül.[42] Erre a kényszerintézkedésre azonban már vonatkozik a mentelmi jog. Így tehát bár elméletben a tanúvallomás megtételére köteles a képviselő, mivel erre nem vonatkozik a mentelmi jog védelme, gyakorlatilag, ha nem tesz eleget ennek, akkor azt csak intézkedés révén lehetne kikényszeríteni, s ezzel mégis bekerül a mentelem

[35] GYÖNGYI GYULA: A mentelmi jog szabályainak érvényesülése, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 2. rész*, 2004, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 93. o.
[36] SZENTE (2009): *i. m.* 709-710. o., 712. o.
[37] Ogytv. 16. § (1)-(2) bek. és 17. § (4) bek.
[38] Ogytv. 74. § (1) bek.
[39] POLT (2010): *i. m.* 191. o.
[40] Uo. 192-195. o.
[41] Be. 69. §.
[42] Be. 162. §.

körébe. Ezért megfontolandónak tartom Polt Péter javaslatát, miszerint pontosítani kellene a szabályozást a visszaélések elkerülése érdekében. Engedélyezni kellene a képviselővel szembeni intézkedést, azzal, hogy azt a parlament utólagosan vizsgálhatná felül, s engedélyezhetné a mentelmi jog fenntartását.[43]

Az Országgyűlés tagjával szemben személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedést csak a mentelmi jog felfüggesztése után lehet alkalmazni. Ez alól egyetlen kivétel van, mégpedig a tettenérés.

Az Ogytv. 74. §-ának (2.) bekezdése kimondja, hogy képviselőt egyrészt csak bűncselekmény elkövetésének tettenérésekor lehet őrizetbe venni, vagy vele szemben más büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni, továbbá csak szabálysértés elkövetésének tettenérésekor lehet szabálysértési őrizetbe venni, vagy vele szemben más szabálysértési kényszerintézkedést alkalmazni. A Be. kimondja továbbá, hogy tettenérés esetén a mentelmi jog felfüggesztésére vonatkozó indítványt haladéktalanul elő kell terjeszteni.[44]

A tetten ért személy, aki a bűncselekmény tényállását részben vagy egészben szemtanúk jelenlétében megvalósította és eközben a szemtanú vagy az általa értesített személy nyomon üldözés eredményeként anélkül fogja el az illetőt, hogy az üldözés során személyazonosságát kétessé tevő módon szem elől tévesztették volna.[45]

A tettenéréssel kapcsolatosan felvetődik két kérdés. Egyrészt, hogy az ebben az esetben megtett kényszerintézkedés felfüggeszti-e a mentelmi jogot. Erre egyértelmű választ ad az Ogytv. és a Be. szabályozása, mely szerint az indítványt haladéktalanul be kell nyújtani. Ebből egyértelműen következik, hogy nem függeszti fel, azt külön kell indítványozni. A második kérdés pedig, hogy kiterjesztően értelmezhető-e a megengedett kényszerintézkedés. Az őrizetbe vétel célja, hogy – amennyiben lehetséges – a bűncselekmény folytatását megakadályozza, valamint, hogy a bizonyítást elősegítse. Azonban az őrizetbe vételen kívül más intézkedésekhez, mint például a kihallgatáshoz már szükséges az Országgyűlés engedélye, tehát az eljárási engedély itt is elengedhetetlen.[46]

A mentelmi joggal, azon belül is a sérthetetlenséggel kapcsolatban felmerül az elévülés kérdése. Amennyiben az Országgyűlés nem függeszti fel a képviselő mentelmi jogát, nem indulhat ellene eljárás és így nem történik meg a felelősségre vonás. Ugyanakkor ez csak időleges védelem. A felelősségre vonás így sem kerülhető el véglegesen, hiszen – ahogyan azt többször hangsúlyoztam – nem személyi jellegű mentesség. Az elévülés anyagi jogi és eljárási akadály is egyben.[47] A korábbi szabályozás alapján amennyiben nem függesztették fel a képviselő mentelmi jogát előfordulhatott az az eset, hogy a bűncselekmény vagy szabálysértés elévült, különösen, ha több ciklusban is részt vett az Országgyűlés munkájában az illető. A jelenlegi szabályozás szerint ilyen esetben nyugszik az elévülés, így a mandátum lejárta után nincs akadálya a felelősségre vonásnak.[48]

3.2. AZ ELJÁRÁS MENETE

Elsőként el kell választanunk egymástól a szabálysértés és a bűncselekmény esetkörét.

Szabálysértés esetén a képviselőnek lehetősége van lemondani mentelmi jogáról. Szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság közvetlenül a képviselőt keresi meg azzal, hogy mentelmi jogáról önként lemondhat. Ez megtörténhet azonnal a helyszínen, illetve az eljárás lefolytatása alatt, bármelyik eljáró hatóság előtt lehetőség van rá, egészen az országgyűlési határozat meghozataláig. Amennyiben a képviselő mentelmi jogáról nyolc napon belüli önkéntesen lemond, a szabálysértési hatóság az eljárás jogerős befejezésekor a mentelmi jogról történt lemondás tényéről, valamint az eljárás eredményéről a legfőbb ügyész útján tájékoztatja a házelnököt. Ezt követően a tájékoztatást a házelnök a Mentelmi bizottság részére megküldi. A bizottság elnöke a tájékoztatást a soron következő ülésen ismerteti. Ha a képviselő a szabálysértési ügyben a megkeresés kézhezvételétől számított nyolc napon belül mentelmi jogáról nem mond le, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a legfőbb ügyész terjeszti elő a házelnökhöz.[49]

---

[43] POLT (2010): *i. m.* 192-195. o.
[44] Be. 552. § (2) bekezdés.
[45] BÓCZ ENDRE (szerk.): *Kriminalisztika*, 2004, BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 1121. o.
[46] POLT (2010): *i. m.* 197-203. o.
[47] Uo. 217-218. o.
[48] POLT PÉTER: A közvádas mentelmi ügyek tapasztalatai, in KARSAI JÓZSEF (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből*, 2006, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 185-186. o.
[49] Ogytv. 74. § (4) bek.

Bűncselekmény elkövetésénél ez a lehetőség nem merül fel. Ebben az esetben a törvény kimondja, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, valamint magánvádas, pótmagánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő a házelnökhöz.[50] A korábbi szabályozáshoz képest a jogszabály szövegébe a pótmagánvád esetkörét is bevonták.

Természetesen amennyiben az elkövetés gyanúja a mandátum megszűnte után merül fel a felfüggesztés kérdése értelmét veszti, hiszen a mentelmi jog csak a mandátum fennállása alatt érvényesül.[51] Ugyanakkor – ahogyan arra Karsai József felhívja a figyelmet – a volt képviselők kérdéskörben megoszlik a jogászok véleménye.[52] Véleményem szerint azonban nem terjed ki a mentelmi jog utólagosan a mandátum ideje alatt elkövetett bűncselekményekre. A mentelem quasi az Országgyűlést illeti, nem a képviselő személyét. Ha egy cselekmény utólag derül ki értelmetlen visszamenőleg foglalkozni a mentelmi joggal, mert amennyiben a mandátum fennállása alatt derült volna ki a cselekmény, akkor két lehetőség merült volna fel. Egyrészt felfüggeszthették volna a mentelmi jogot, tehát nem lett volna akadálya a felelősségre vonásnak. Másrészt, ha ezt mégsem teszik meg, akkor a mandátum megszűntével szintén elhárul a felelősségre vonás útjából az akadály. Így tehát semmiképp sem lehetne elkerülni az eljárást, az akadály mindenképp elhárult volna. Esetlegesen az Országgyűlés tekintélyének megóvását lehetne felhozni érvnek, de mandátum megszűnését követően tényleges jelentősége már nincs. A mentelem utólagos megszűntetése az eljárás szempontjából semmilyen jelentőséggel nem bír.

Az indítványt a házelnök haladéktalanul átadja a Mentelmi bizottságnak és erről tájékoztatja a képviselőt, továbbá a következő ülésnapon köteles ezt bejelenteni az Országgyűlésnek.[53]

Az általam választott mentelmi esetek egyikében bűncselekmény gyanúja miatt, a másikban szabálysértés miatt indítványozták a felfüggesztést.

Lenhardt Balázzsal szemben állampolgári bejelentésre az V. kerületi Rendőrkapitányság garázdaság szabálysértése miatt kezdeményezett eljárást a bíróságnál, mert 2011. november 2-án levette a budapesti Károlyi szobor talapzatáról az ott elhelyezett két koszorút és virágcsokrot, azokat a közeli szemetesbe tette. Közben Károlyi Mihályt „nemzetünk egyik sírásójának", és „nemzetvesztőnek" nevezte. Ezt video kamerával rögzítették, és azóta az interneten megtekinthető. Cselekménye alkalmas lehet az Sztv. 142/A. § (1) bekezdése szerint minősülő garázdaság szabálysértés megállapítására. A képviselő a bíróság tájékoztatása szerint a 2012. április 23-án kézbesített megkeresésre mentelmi jogáról nem mondott le.[54]

Balogh József 2013. április 28-án 06:00 óra körül ittas állapotban ütlegelni kezdte élettársát, aki a bántalmazás következtében sérüléseket szenvedett el, ezek közül kettő gyógytartama egyenként is meghaladta a 8 napot.[55]

Balogh József ügyét a bizottság 2013. szeptember 10-i ülésén tárgyalta. Lenhardt Balázsét egy évvel korábban, 2012. június 19-én.

A bizottság elnöke a mentelmi ügy tárgyalásáról, idejéről és helyéről az érintettet értesíti. Ha a képviselő megjelenik, kérésére meg kell őt hallgatni, de ezen kívül az ülése nem vehet részt. Ez alól kivétel, ha a képviselő mentelmi joga megsértése tárgyában tartanak ülést. A bizottság harminc napon belül javaslatot tesz az Országgyűlés elnökének részére és ajánlást készít a parlament számára.[56]

Fontos eljárási korlátok vonatkoznak a bizottság ülésére. Így – mint a szabályozás is mutatja –a képviselőt meg kell hallgatni, amennyiben kéri. Továbbá arról sem lehet megfeledkezni, hogy a képviselő mentelmi jogának felfüggesztése után is folytatja munkáját. Továbbra is részt vesz a törvényhozásban. Természetesen, ha a későbbi ítélet korlátozza a politikai jogainak gyakorlását, akkor ez a lehetősége megszűnik.[57]

---

[50] Ogytv. 74. § (1) bek.

[51] GYÖNGYI GYULA: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 1. rész*, 1996, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 79. o.

[52] KARSAI JÓZSEF: Mentelmi ügyek az új ciklusban, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 1. rész*, 1996, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 98. o.

[53] Ogytv. 77. § (1) bek.

[54] H/7745. számú javaslat.

[55] H/12199. számú javaslat.

[56] 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat 146. §.

[57] POLT (2010): *i. m.* 231. o.

Balogh József levél útján a mentelem felfüggesztését kérte. Esetében a bizottság a közvádas ügyek eddigi gyakorlatának indokával, egyhangú szavazattal javasolta a mentelmi jog felfüggesztését.[58]

Lenhardt Balázs esetén a javaslat nem ír arról, hogy meghallgatását kérte volna. Ebben az ügyben a bizottság 4 (kormánypárti) igen és 2 (ellenzéki) nem szavazattal fenntartást javasolt.[59]

Korábban már írtam arról, hogy mit vizsgálhat az Országgyűlés, így itt csak utalok rá, hogy mivel ez nincs jogszabályban meghatározva, csak a szokásjog segíthet ebben a kérdésben. Viszont nagyon lényeges, hogy nem veheti át a bíróság hatáskörét, így a mentelmi jog felfüggesztéséről vagy fenntartásáról szóló határozat nem jelent állásfoglalást a képviselő bűnössége vagy ártatlansága tekintetében. Ez a döntés nem befolyásolja a későbbiekben az eljárás kimenetelét.[60] Visszautalva a korábbi megállapításaimra a három legfontosabb kérdés: a tényállás megfelel-e valamely bűncselekményi tényállásnak, összefüggésbe hozható-e a képviselővel és megfelelő szerv kezdeményezte-e az eljárást.

Tehát a parlament döntése a felelősség tekintetében nem minősül állásfoglalásnak. Ez csupán az eljárási akadály elhárítása. Így az, hogy a mentelmi jog felfüggesztésre került nem jelenti, hogy később a bíróság elítéli a képviselőt.[61]

Balogh képviselő úr esetében meg kellet vizsgálniuk – feltételezhetően –, hogy az indítvány alapján fennáll-e a súlyos testi sértés tényállása, összeköthető-e ez a cselekmény Balogh úrral, továbbá, hogy a legfőbb ügyész nyújtotta-e be az indítványt.

Mindazonáltal szabályozás hiánya nem csak elméleti probléma, hanem mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértés, mellyel az Alkotmánybíróság is foglalkozott. Bár megállapításait a korábbi szabályozás alapján tette, azok máig érvényesek. A jogállamiságból kiindulva vezethető le a hatalommegosztás elve. Tehát az Országgyűlés elkülönül a másik két hatalmi ágtól, így nyilvánvalóan azok hatásköreit sem vonhatja el. Továbbá nem létezik korlátlan és korlátozhatatlan hatalom a demokráciában. Az egyes ágaknak ellensúlyt kell képezniük a többivel szemben. Így bár a bizottsági eljárások egyes esetekben nagyon hasonlóak a bíróságok eljárásaihoz, azokat mégis élesen el kell különíteni egymástól. A bíróság független és semleges. Ezzel szemben a parlamenti bizottságok az Országgyűlés szervei, annak alárendelten működnek, így egyértelmű, hogy nem vehetik át az igazságszolgáltatás szerepét. Az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy a bizottságok vizsgálati tevékenységének szabályozása igencsak hiányos, azt törvényben lenne szükséges pótolni.[62]

A Mentelmi bizottság előadója és az érintett képviselő öt-ötperces időtartamban hozzászólhat az Országgyűlés üléséhez, de a Ház vita nélkül határoz.[63] A felfüggesztéshez a jelen lévők kétharmadának szavazata kell.

A felfüggesztés után az Országgyűlésnek nem kötelessége tájékozódni az ítéletről. Ennek relevanciája egyébként csak a közügyektől való eltiltás, a kényszergyógykezelés és a jogerősen végrehajtandó szabadságvesztés esetén van, mivel ezzel megszűnik a mandátum.[64]

Lenhardt képviselő úr esetében a szavazásra 2012.07.02-án került sor. Rubovszky György – a bizottság elnöke – élt a felszólalás lehetőségével és az indítvány ismertetését követően elmondta, hogy a bizottság az ügy enyhe súlyára tekintettel, továbbá, hogy magánszemély bejelentésre történt a nyomozás megindítása, a mentelmi jog fenntartását javasolta. A képviselő is élt a lehetőséggel és az Országgyűlést a mentelem felfüggesztésére kérte, ugyanakkor a cselekmény törvénybe ütközését nem ismerte el. A jelenlévő 294 képviselőből 247 igennel, 42 nemmel szavazott, 5 tartózkodott. Így tehát az Országgyűlés a mentelmi jogot felfüggesztette, a bizottság javaslatával ellentétes döntést hozva.[65] A döntés az 56/2012. OGY határozatban 5-én kihirdetésre került a Magyar Közlönyben.[66]

---

[58] H/12199. számú javaslat.
[59] H/7745. számú javaslat.
[60] SZENTE (2009): *i. m.* 710- 711. o.
[61] GYÖNGYI (1996): *i. m.* 79. o.
[62] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.
[63] 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat 147. §.
[64] POLT (2010): *i. m.* 238-239. o.
[65] Az ülésről készült video felvétel, elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon =7745&P _stilus=mob.css (2016.02.26.).
[66] Magyar Közlöny 2012. évi 86. szám.

Balogh úr esetében a szavazás a 2013.09.16-ai ülés alkalmával történt. Németh Szilárd István – bizottság előadója – szóban is indokolta a bizottság javaslatát. Mely szerint a felfüggesztés egyszerre szolgálja az Országgyűlés tekintélyének megóvását és az érintett képviselő érdekét, hogy az igazságszolgáltatási szervek előtti eljárásban tisztázódhasson, hogy mi is történt. Az érintett képviselő az ülésen nem vett részt. 290 igen, 2 nem és 1 tartózkodás mellett a parlament a mentelmi jogot – a bizottság javaslatának megfelelően – felfüggesztette.[67] A döntést a 73/2013. OGY határozatban 19-én kihirdették a Magyar Közlönyben.[68]

Ezek alapján látható, hogy bár a bizottság köteles megvizsgálni az eseteket, a Ház azonban nem mindig hoz a javaslattal egyező döntést.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A jogállamiság és a jogbiztonság elve egy demokráciában megköveteli a jogi szabályozás következetességét. Bár a mentelmi jog szabályozására nemrég új törvényt fogadtak el, több lényeges kérdéssel kapcsolatos rendelkezésre még nem került sor.

Úgy vélem, fontos lenne a részletszabályok gondosabb kidolgozása, ennek keretén belül a következő pontokat mindenképp figyelembe kellene venni:

1. A legfontosabb az lenne, hogy a törvény ne csak a cselekmények körét és a nélkülözhetetlen eljárási rendelkezéseket rögzítse. Egy ilyen jelentős jogintézmény esetében szükséges lenne a körültekintő szabályozás.
2. Véleményem szerint a szabályozás körébe be kellene vonni, hogy pontosan mi tartozik a képviselő kötelezettségeinek gyakorlásába, mely cselekmények sorolhatók ide. Ezt a lehető legszűkebben kellene meghatározni, az indokolatlan, túlzó védelem elkerülése érdekében. El kellene határolni a politikai és a képviselői tevékenységeket egymástól. Viszont azt figyelembe kellene venni, hogy a képviselő milyen minőségében tette a nyilatkozatát vagy cselekményét, akár nyilvános, akár televíziós szereplés esetén is.
3. Továbbá rögzíteni kellene, hogy az Országgyűlés, illetve a Mentelmi, összeférhetetlenségi fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság mit vizsgálhat a bíróságok hatáskörének átvétele nélkül. A formai szempontok vizsgálatán túl, – *de lege ferenda* – kötelezővé kellene tenni a képviselő meghallgatását, hiszen ez megkönnyíthetné a határozat meghozatalát, segítene eldönteni, hogy nem csak indokolatlan zaklatásról van-e szó.
4. A mentelmi jog terjedelmét is sokkal pontosabban kellene meghatározni. A külföldi példákat követve – a fent említett problémák miatt – az alapjogi felfogásról megfontolandó lenne áttérni a közjogi felfogásra. Az eljárási cselekményekről is részletesebben kellene rendelkezni.
5. A félreértések elkerülése érdekében a volt képviselő esetén felmerülő mentelmi ügyek kérdését is szükséges lenne szabályozni. Itt a legcélszerűbb, ha utólag nem vonatkozik a mentelem a mandátum ideje alatt elkövetett bűncselekményekre, mivel ennek érdemi jelentősége ekkor már nincsen.

A felvetődő kérdésekre mindenképp szakmai szempontú, érdemi válaszokat lenne szükséges adni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

[1] ANTALÓCZY PÉTER: A képviselői szólásszabadság, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.*): A képviselők jogállása 2. rész*, 2004, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 43-61. o.

[2] BÓCZ ENDRE (szerk.): *Kriminalisztika,* 2004, BM Duna Palota és Kiadó, Budapest.

[3] DEZSŐ MÁRTA – KUKORELLI ISTVÁN: Az Országgyűlés, in KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Alkotmánytan I.*, 2007, Osiris, Budapest.

[4] DEZSŐ MÁRTA: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, 1998, Közgazdaságtani és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

[5] GYÖNGYI GYULA: A mentelmi jog szabályainak érvényesülése, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 2. rész*, 2004, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 85-99. o.

[67] Az ülésről készült felvétel, elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=12199&P_stilus=mob.css (2016.02.26.).

[68] Magyar Közlöny 2013. évi 152. szám.

[6] GYÖNGYI GYULA: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 1. rész,* 1996, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 72-86. o.
[7] GYÖRGYI KÁLMÁN: A mentelmi jog fogalmi tartalma, célja és érvényesülése, in KARSAI JÓZSEF (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből*, 2006, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 49-73. o.
[8] KARSAI JÓZSEF: *A képviselők jogállása és javadalmazása*, 2010, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 37. o.
[9] KARSAI JÓZSEF: Mentelmi ügyek az új ciklusban, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 1. rész*, 1996, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 87-99. o.
[10] KERTÉSZ GÁBOR: Szabad mandátum kontra frakciófegyelem, in *Magyar Szemle*, 2008/7-8. szám, 45-62. o.
[11] POLT PÉTER: A közvádas mentelmi ügyek tapasztalatai, in KARSAI JÓZSEF (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből,* 2006, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 179-202. o.
[12] POLT PÉTER: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*, 2010, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.
[13] SMUK PÉTER: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, 2008, Gondolat Kiadó, Budapest.
[14] SOLTÉSZ ISTVÁN: *Az országgyűlés*, 2009, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest.
[15] SZENTE ZOLTÁN: Az Országgyűlés tagjainak jogállása, in JAKAB ANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja,* 2009, Századvég, Budapest, 695-712. o.
[16] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba,* 1998, Atlantisz Kiadó.
[17] SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba,* 2010, Atlantisz Könyvkiadó.
[18] SZENTE ZOLTÁN: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről, in *Állam- és Jogtudomány*, 2015/2. szám, 74-90. o.
[19] TILK PÉTER: A képviselőjelöltek jogállása, in SOLTÉSZ ISTVÁN (szerk.): *A képviselők jogállása 2. rész*, 2004, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 23-42. o.
[20] Véleményes jelentés, in KARSAI JÓZSEF (szerk.): Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből, 2006, Országgyűlés Hivatala, Budapest, Melléklet 1.
[21] VITÁLYOS FANNY ILONA: A mentelmi jog és a parlamenti fegyelmi jog, in SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamenti ösztöndíjasok. Parlamentspraktikum. 2010/2011.*, 2012, Országgyűlési Módszertani Iroda, Budapest, 195-220. o.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

[1] Magyarország Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.
[2] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény.
[3] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.
[4] Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.
[5] 10/2014. (II. 24.) OGY. határozat.
[6] 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.
[7] 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

EGYÉB FORRÁSOK

[1] *A 2012.07.02-ai ülésről készült video felvétel*, elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iro m.irom_ adat?p_ckl=39&p_izon=7745&P_stilus=mob.css (2016.02.26.).
[2] *A 2013.09.16-ai ülésről készült felvétel*, elérhető: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom _adat? p_ckl=39&p_izon=12199&P_stilus=mob.css (2016.02.26.).
[3] A Mentelmi bizottság H/12199 számú határozati javaslata.
[4] A Mentelmi bizottság H/7745 számú határozati javaslata.
[5] EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities,* 14 May 2014, Strasbourg, CDL-AD (2014) 011. Elérhető: http://www. venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e (2016.02.26.).
[6] EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Report on the role of the opposition in a democratic parliament,* 15 November 2010, Strasbourg. Elérhető: http://www.venice.coe.int/web forms/documents/default.aspx?pdffile=CDLAD(2010)025-e (2016.04.01.).
[7] Magyar Közlöny 2012. évi 86. szám.
[8] Magyar Közlöny 2013. évi 152. szám.

SUMMARIES

BALOGH, NORBERT

PRESIDENTIALIZATION OF POLITICS

Abstract

The author's goal with his essay is to draw a comprehensive conclusion of the phenomenon that appears in the political system simply referred to as presidentialization. As a consequence of the global, social, financial and ecological challenges of the 21st century, differentiation of power relations, reconsidering the state roles as well as placing them on up-to-date basis can be examined as a prevailing process. In this context, the essay explores a decisive component of the previously mentioned processes, the issue of presidentialization, which deserves a detailed examination. For this reason, the construction of the study follows a scheme most appropriate to describe the coherence of the phenomenon. As a starter, the essay begins with the basic conceptions of the phenomenon after which an even more meticulous discussion of the topic comes, from which the author places the conclusions in the context of current politics to clarify their functions in the framework of Hungary. The essay ends with depicting the consequences and summarizing the content.

Keywords

Presidentialization, mediatization, personalization, political systems, strong state, differentiation of power relations.

MRAVIK, BALÁZS ÁRON

TOWARDS GLOBAL CONSTITUTIONALISM

Abstract

This article deals with the European path of global constitution. While it describes the areas and the way of globalization, states the impact of globalization on the law. From the origin of constitutional principles and human rights to the international organisations the study analyses the interactions between constitutionalism and globalization. The suitable way to describe these interactions could be through human rights, more specifically through the international treaties. The international treaties and conventions has a big influence on constitutions and constitutional courts. This work focused on mainly the European Convention on Human Rights and the ECtHR. Many people especially in the age of globalization rejected the idea of global constitutionalism considered it as a further limitation of national sovereignty. But if we accept that the classical sense of sovereignty has changed, perhaps a new perspective on these processes can be investigated.

Keywords

Globalization, global constitutionalism, sovereignty, UN, ECHR, ECtHR, human rights.

STIPKOVITS, TAMÁS

LEVIATHAN ON LEASH, EXPLOITATION OF LEGISLATION IN LIGHT OF THE EXTENTS

Abstract

My article is called: „Leviathan on leash, exploitation of legislation in light of the extents." Nowadays, in the renaissance of the Constitutional Law a great quantity of questions can be brought up regarding our legal system, thus seeking answers is of vital importance. In 1998 the Constitutional Court of Hungary declared the exploitation of legislation as a threat to legal certainty. So the Constitutional Court sublimated abuse of rights, the civil law principle to a constitutional level. Yet, it has proven to be difficult to make a judgement concerning the state's questionable abuse of legislation. The immunity of the state makes it harder to answer the previous question. In this article I was paying attention to popular faults of the legislation, not just the abuses. The reason why I chose present topic for my article stems from the possibility of the commitment of the previously mentioned fault by the state in the future on purpose. What about the perspective of the extents? I have classified the cases to three parts, from the viewpoints of territorial, personal and temporal extents. To conclude, the regulation of abuse of the legislation could be of salient importance, especially in Hungary. During the past few years, we have witnessed an emerging quantity of legislative activity. The technology and the relations of the society are developing, so the law must contain enough flexibility and eagerness to develop as well. The decision of the people as a part of their suzerainty must be respected, so the institutions which represent the people's will should have enough power. On the other hand, if the institution does not fit in the place, which is given from the principles of checks and balances, the Constitutional Court should act.

Keywords

Leviathan, exploitation of legislation, territorial extent, personal extent, temporal extent, abuse of rights „lexes", confused changes, correction, fault of the codification, collision with principles, Article U, material constitutionality, formal constitutionality, nullum crimen sine lege, tyu-tyu.

SZÉPVÖLGYI, ENIKŐ

DANGEROUS TRUANTS IN THE 20TH CENTURY OF HUNGARY AND THE PROVISION OF WORKHOUSE

Abstract

Current study focuses on one section of the specific groups of the offenders – this section means the dangerous truants – , namely on the legal consequence. The author's aim in her study is to present the provision of workhouse, as well as to find real proof of the existence and function of the workhouses in the specialized literature and archives. In addition the author elaborated the parliamentary dispute and the press reaction of the act about the dangerous truants.

Keywords

Dangerous truants, provision of workhouse, archives, parliamentary dispute.

TAKÓ, DALMA

THE CONFORMATION, THE SCHEMATIC HISTORY AND THE ARMED FORCES OF THE COUNCIL REPUBLIC

Abstract

The study deals with a short term of the Hungarian history, the 133 day-long Council Republic that existed from 21st of March until 1st of August in 1919. The writer presents the most important events of this term, the main steps of the communist leaders and especially the situation of the armed forces. Within the confines of this, firstly I write about the circumstances of the conformation of the Council Republic, then the main characteristics and reforms of the system and finally the situation of the armed forces and the reasons of the fail. With the presentation of all of this, the study points out the problems and the thwarting of the dictatorship of the proletariat.

Keywords

Council Republic, dictatorship of the proletariat, communism, army, Red Guard, Lenin-boys.

TÓTH, ANNA

EXAMINATION OF THE REGULATION OF PARLIAMENTARY IMMUNITY BY THE HELP OF CASE-STUDIES

Abstract

In democracy the rights of the Members of the Parliament are exceptionally important. In our country the Act XXXVI of 2012 replaced the Act LV of 1990. The parliamentary immunity was modified by coming into effect of the new act, however a lots of open question was left. The study tries to reveal and answer these questions. In connection with this the author examines the new and the old directions with study-case, she analyses the two part of the immunity and the problems of the procedure. Furthermore for lack of a uniform definition she makes an attempt to define it.

Keywords

Parliamentary immunity, non-liability, inviolability, Parliament, Member of Parliament, parliamentary law.

SZERZŐINKHEZ (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A *Diskurzus* című tudományos folyóirat magyar nyelven beküldött tanulmányokat fogad el.
2. A kézirat terjedelme nem haladhatja meg az 50.000 karaktert. Kérjük szerzőinket a terjedelmi korlát szigorú betartására.
3. A szöveget elektronikus formátumban kérjük leadni (az MS Word bármelyik változatában elmentve) a janos.kalman88@gmail.com email címre.
4. A tanulmányok tartalmazzák a szerző nevét és a mű címét, rövid (6-8 soros) magyar és angol nyelvű összefoglalóját és kulcsszavait. A név balra zárva, félkövéren, 11pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve szerepeljen. Alatta a cím, szintén balra zárva, félkövéren, 14pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve. Alatta a magyar nyelvű összefoglaló és a kulcsszavak dőlten, 11pt betűmérettel szedve szerepeljenek. Az angol nyelvű összefoglalót és kulcsszavakat külön dokumentumban kérjük a fenti email címre megküldeni.
5. A következő formai kritériumokat kérjük betartani: A/4-es lapméret, 11pt betűméret, szimpla sorköz, 2 cm oldalsó és alsómargók, 2,5 cm felsőmargó, első sor behúzása 1 cm. A fejezetek és alfejezetek legelső bekezdései, illetve a pontokba szedett felsorolások utáni első bekezdések esetén azonban nem kell az első sort behúzni.
6. Az első szintű fejezet címek arab számmal sorszámozva, sorkizártan, félkövéren, 11pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve szerepelnek. Előtte 18pt, utána 12pt térköz áll. A másodszintű alfejezetek címei sorkizártan, félkövéren, 11pt betűmérettel szedve szerepelnek, kéttagú arab számmal sorszámozva. Előtte 12pt térköz áll. Három vagy annál több szintű fejezeti rendszer csak kivételes esetben fogadható el.
7. A szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható, ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagy betű csak kivételes esetben fogadható el.
8. A közvetlen hivatkozásokat lábjegyzetekben, az oldal alján kérjük feltüntetni. A lábjegyzetben és az irodalomjegyzékben szereplő hivatkozások rendje a következő: SZERZŐ: *Cím*, évszám, kiadó, kiadás helye, oldalszám. Kérjük, hogy mindenhol vesszőt (és nem pontot) alkalmazzanak a bibliográfiai adatok között. Első alkalommal a szerző nevét kiskapitálissal, teljes egészében ki kell írni, külföldiek esetében a vezetéknév kerül előre, majd vesszővel elválasztva a keresztnév. Ha háromnál több szerző van, csak a szerkesztőt kell megjelölni a (szerk.) jelzéssel. Példa: SZLADITS KÁROLY: …, ZAKKARIA, FAREED: …, MEZEY BARNA (szerk.): A mű címét és alcímét dőlt betűtípussal jelöljék. Ha van alcím, akkor azt a rendes címtől ponttal szükséges elválasztani, egyébként csak a bibliográfiai hivatkozás legvégén van pont. Amennyiben folyóiratból, gyűjteményes kötetből származik a forrás, úgy a mű címe után vessző következik, majd az „in" szócska (ami kisbetűvel, kettőspont nélkül szerepel) és a folyóirat vagy gyűjteményes kötet adatai. Utóbbinak rendszerint van szerkesztője, így azt is fel kell tüntetni. Folyóirat esetén a számot az alábbi formában szíveskedjenek megjelölni: évszám/sorszám. „szám".pl. …, in *Magyar Jog*, 2006/7. szám, 34. o. Ezekben az esetekben nem a közvetlen forrás, hanem a folyóirat vagy gyűjteményes mű címe szerepel dőlt betűvel. Az oldalszámot kis „o" betűvel jelöljék. Internetes forrás esetén a letöltés helyét és idejét fel kell tüntetni. Példák:

   [1] CSÉCSY GYÖRGY: *Védjegyjog és piacgazdaság*, 2001, Novotni kiadó, Miskolc, 36. o.

   [2] BÍRÓ GYÖRGY: Átruházó szerződések, in *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003/2. szám, 14–30. o.

   [3] EÖRSI GYULA: A tulajdonátszállás kérdéseiről, in SÁRKÖZY TAMÁS – VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv*, 2002, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 277–420. o.

   [4] MENYHÁRD ATTILA: A tulajdonjog tárgyai, előadás a *Symposium Iubilaei Facultatis Iaurinensis* című konferencián, 2010. szeptember 21., Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar.

   [5] CSIKY PÉTER: A TRIPS egyezmény szerepe a nemzetközi iparjogvédelmi rendszerben, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1998/3. szám, elérhető: http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/199806/csiki.html (2010.03.14.)

   Egy mű ismételt hivatkozása esetén a SZERZŐ VEZETÉKNEVE valamint az „*i. m.*" megjelölés és az oldalszám szerepel. Ha ugyanannak a szerzőnek több műve is szerepel a hivatkozások között, a szerző vezetékneve után zárójelben az érintett mű évszámát is fel kell tüntetni. Egymást követő

lábjegyzetekben, ugyanarra a műre történő hivatkozás esetén pedig az „Uo.” és oldalszám jelölést kérjük alkalmazni.

[6] EÖRSI: i. m. 298. o.

[7] Uo. 332. o.

A fentiekben nem részletezett esetekre GYURGYÁK JÁNOS: *Szerzők és szerkesztők kézikönyve*, 2005, Osiris, Budapest, című mű az irányadó.

Felhívjuk szerzőink figyelmét, hogy a hivatkozási rendszer nagyfokú be nem tartása, következetlensége illetve plágiumgyanú estén a tanulmány elutasításra kerül!

9. Egy szó szerint átvett gondolatot kötelező idézőjelbe rakni, és lábjegyzetben a forrást megjelölni. Az idézet ne legyen dőlt betűs. Több szintű idézés esetén a következő forma alkalmazandó: „…»…’…’…«…”
10. A mű végén irodalomjegyzék szerepel, a szerzők vezetékneve szerinti ábécé sorrendben, [1] [2] formátumú számozással. Formailag és tartalmilag is a lábjegyzetnél írottak az irányadóak azzal, hogy itt a folyóiratban vagy gyűjteményes műben szereplő cikkek esetén legutolsó bibliográfiai adatként a kezdő és záró oldalszámokat is fel kell tüntetni.
11. Az irodalomjegyzékben csak olyan tételek szerepelhetnek, amelyek lábjegyzetben is hivatkozásra kerültek. A megfelelő irodalomjegyzék hiánya a tanulmány elutasítását vonja maga után!
12. A (fekete-fehér) táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket a lábjegyzeteknél írottak szerint feltüntetve, a szövegbe építve kell megjeleníteni.
13. A szerkesztőbizottsághoz beérkezett - formailag megfelelő - tanulmányokat az állandó és eseti tagokból álló lektori bizottságnak küldjük ki jóváhagyásra. A közlés feltétele a lektor támogató véleménye, illetve a javítandónak értékelt pontok átdolgozása.
14. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően elkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A főszerkesztő

TÁMOGATÓINK

SZÉCHENYI ISTVÁN
EGYETEM

UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.

DEÁK FERENC
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR