



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2023.

XIV. évfolyam / Vol. XIV.

2. szám / No. 2.

Főszerkesztő / Editor-in-Chief

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők / Editors

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Nemzetközi Tanácsadó Testület /
International Advisory Board

Dalibor ĐUKIĆ, Kateřina FRUMAROVÁ,
Ján ŠKROBÁK, Aleksandra SYRYT.

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



HU ISSN 1789-0446

TARTALOMJEGYZÉK / CONTENTS

BALÁSSY Ádám Miklós

Általános jogforráselméletek.....- 1 -

BÓNIS Péter

Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás és a hatalmi ágak viszonya. II. rész: Az abszolutista monarchia és kritikája (1500-1800).....- 17 -

CEMRE, Erdal

Political and legal comparison of the European Union's and Hungary's migration policy .- 38 -

KISS Nikolett

Észtország közigazgatása és e-közigazgatásának sikere- 52 -

ORMÓSHEGYI Zoltán

Református értékek a jogban – Kálvin nyomában- 64 -

VIGH, Károly

Recognition of churches in Austria.....- 76 -

VÉRTESEY, László - KUKAJ, Qendresa - BOROS, Anita

The legal framework for higher education and maintainer rights in Hungary and Kosovo.- 88 -

Balássy Ádám Miklós
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Egyetemi tanársegéd

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Általános jogforráselméletek

General theories about the source of law

ABSTRACT

The main focus of the paper is an attempt to present theories of the source of law, and for this reason I will analyse (1) the concept of "law" and its basic sub-concepts, and in the first part I will summarise the thoughts of some legal theorists on their conceptualisations of "law". (2) Then I point to the different bases of the terminology of custom, tradition and consuetudo. (3) Finally, I will present some of the formulations of legal source theory, since the confusion of terminology that has arisen here is one of the most vexed chapters in legal theory, and I will try to give straightforward distinctions between the various definitions.

KEYWORDS: concept of law, custom, habit, consuetudo, source of law, general theories

Bevezető – a jog fogalma

A jogelmélet a jog fogalmát nem tudja egy bizonyos forma vagy egy bizonyos tartalom által meghatározni tekintettel arra, hogy a jogászság egésze körében nincs egységes álláspont ebben a kérdésben, így önkényesen az adott aktusnak (cselekedetnek) a jog hierarchiáján belüli helye szerint próbálom körülírni. Pokol Béla szerint „[a] jog normák és az általuk használt jogdogmatikai fogalmak rendszere, melyeket legátfogóbb szinten az alkotmányos alapjogok és alapelvek, illetve az ezek alapján döntő alkotmánybírák határoznak meg, e keretek között pedig a törvényhozók és más jogalkotó testületek alkotnak meg a jogdogmatikai fogalmak összefüggései alapján. Ezek alapján felsőbb bíróságok, különösen a legfelsőbb bírói fórum bírái eseti joggal pontosítják az absztraktabb normákat, és rájuk alapozva jönnek létre az egyedi bírói és hatósági döntések, melyeket végső soron állami kényszer is megvalósít.”¹ A jog minden olyan norma, amelynek forrása (úgynevezett kútfője) a hipotetikus alapnormára visszavezethető, ami pedig nem vezethető vissza, nem képezheti a jogrendszer részét sem.² A jogszabály az egyes jogforrástípusok gyűjtőfogalmaként használatos, így az Alaptörvényben meghatározott kifejezést tartom irányadónak a dolgozat megírásakor. Ugyanakkor ezen gyűjtőfogalom egy formális fogalom, amely nincs tekintettel a jogforrásban foglalt materiára.³ Ugyanis, amennyiben korlátoznánk a jog forrásának a fogalmát a törvényekre vagy a rendeletekre, az olyan lenne, mintha azt mondanánk, hogy az állatok forrásai a lovak és a macskák.

Varga Zs. András pozitivistai jogi megfogalmazásában „a jog végső soron nem más, mint a jogalkotó (állam) parancsa, amely tartalmazza az elvárt magatartásra vonatkozó kötelező szabályt, mégpedig a jogalkotónak azzal az »ígéretével«, hogy a kötelező magatartási szabály érvényesülésének akár kényszerrel is érvényt szerez”.⁴ Meg kell említeni, hogy téves szemléletmódot takar az a gondolat, amely azt mondja, hogy a jog kizárólag csak parancs lenne, ugyanis az nemcsak parancs, hanem engedélyek és felhatalmazások összessége is.⁵ A parancs pedig olyan előírás, amelyben az engedelmisségnek a célja annak az akaratától függ, aki parancsol; nem pedig nem kötelező jellegű ajánlások, amelyekben az engedelmisség motívuma magából az ajánlott dologból származik. Továbbá ez a fogalom magában rejti azt az előfeltevést is, hogy a jogalkotónak hatalma van a parancsának az érvényesítésére – ez következik abból, hogy a (jogi) parancsokat általában jogkövetkezmény (legyen az negatív vagy pozitív) kíséri, azaz ha nincs is explicit módon kifejezve, de tartalmaz utalást arra, hogy a parancsot adó gondoskodik a parancs betartásáról. Ugyanakkor ez nem feltétlenül büntetéssel való fenyegetést jelent (negatív jogkövetkezményt), hanem az engedetlenség megakadályozására vagy a dolgok helyreállítására (*in integrum restitutio*) irányuló közbelépésre vonatkozó aktust is (pozitív jogkövetkezmény) takarhat.⁶

¹ POKOL Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II.* Budapest, Századvég, 2005. 16.

² Lásd Hans KELSEN: *Tiszta jogtan.* Ford. Bibó István, Budapest, ELTE, 1988. 36.

³ SAMU Mihály – SZOTÁCSKY Mihály: *Állam- és jogelmélet.* II. Budapest, Tankönyvkiadó, 1985. 492.

⁴ VARGA Zs. András: Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről. *Magyar Közigazgatás*, Új folyam, 2011/3. sz. 67.

⁵ SZILÁGYI Péter: A jog normativitása és a jogi norma. In SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben.* Miskolc, Bíbor, 2004. 35.; Hans KELSEN: *Reine Rechtslehre.* Mohr Siebeck, 1960. 26.; Alf ROSS: *Directives and Norms.* London, Routledge – Kegan Paul Ltd., 1968. 39.; Ota WEINBERGER: *Studien zur Normenlogik und Rechtsinformatik.* Berlin, Schweitzer, 1974. 100.; John AUSTIN: *The Province of Jurisprudence Determined.* 1885b; H. L. A. HART: *A jog fogalma.* Budapest, Osiris, 1995. II. fejezet.

⁶ Thomas Erskine HOLLAND: *The Elements of Jurisprudence.* Oxford University Press, 1917., 22.

Henri François d'Aguesseau (1829) szerint „a jog [...] mindig tartalmazza egy olyan legfelsőbb autoritásnak a gondolatát, amely az embereket arra kényszerítheti, hogy alávéssék magukat a hatalomnak”.⁷

Friedrich Carl von Savigny (1840) pozitivista felfogásában a „jog a nyelvben megtestesült és abszolút hatalommal felruházott pozitív jog, és megalkotása az állam legfelsőbb hatalmának legemelkedettebb »jogai« (edelsten Rechten) közé tartozik”.⁸

John Austin (1832) szerint „a jog egy olyan parancs, amely egy vagy több személyt generálisan kötelez egy bizonyos kategóriába tartozó cselekedet tevésére vagy türésére”.⁹ Austin legáltalánosabban egybefoglaló fogalma szerint így a jog „értelmes lény[ek] által megalkotott szabály, amelyet azért alkot[nak] meg, hogy egy másik értelmes lényt meghatározott szabály követésére rábírjon – a fölötte hatalommal bíró lény”.¹⁰

Rudolf Jhering (1877) szerint a „jog kifejezését csak a társadalom által létrehozott azon normák érdemlik ki, amelyeknek van erejük, vagy – mivel, [...] az állam rendelkezik a kényszerítés monopóliumával – amelyek mögött az állam ereje áll. Ezzel implicite azt mondjuk, hogy csak azok a normák jogi normák, amelyeket az állam ruházott fel ezzel a hatással, vagy hogy az állam a jog egyedüli forrása.”¹¹

Jeremy Bentham megfogalmazásában pedig „[a] jog olyan – többnyire általános, de mindig határozott szavakkal megfogalmazott – kijelentés, amely egy vagy több személy akaratát fejezi ki, és – akinek a kérdéses témával kapcsolatban – a közösség tagjai – akár szokásból, akár kifejezett kötelezettségvállalásból – az adott helyzetben hajlandóak annak engedelmeskedni.”¹²

⁷ Henri François D'AGUESSEAU: *Instructions sur les études propres a former un magistrat. Fragments divers* Paris, 1829. 13. „La notion exacte du nom de Droit renferme toujours l'idée d'une luisance suprême qui puisse contraindre les hommes a s'y soumettre.”

https://books.google.hu/books?id=zipIAQAAMAAJ&pg=PA273&hl=hu&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q=La%20notion%20exacte%20du%20nom&f=false (Letöltve: 2022. 12. 29.)

⁸ Friedrich Carl von SAVIGNY: *System des heutigen Römischen Rechts*. I. Berlin, Veit, 1840. 95.: „Das positive Recht, so durch die Sprache verkörpert, und mit absoluter Macht versehen, heißt das Gesetz, und dessen Aufstellung gehört zu den edelsten Rechten der höchsten Gewalt im Staate.”

⁹ John AUSTIN: *The Province of Jurisprudence Determined*. Wilfrid E. RUMBLE (szerk.), Cambridge University Press, 2007. 29. és 30. “A law is a command which obliges a person or persons. But, as contradistinguished or opposed to an, a law is a command which obliges a person or persons, and obliges generally to acts or forbearances of a class. In language more popular but less distinct and precise, a law is a command which obliges a person or persons to a course of conduct. Laws and other commands are said to proceed from superiors and to bind or oblige inferiors. [...] In short, whoever can oblige another to comply with his wishes, is the superior of that other, so far as the ability reaches: The party who is obnoxious to the impending evil, being, to that same extent, the inferior.”

¹⁰ Austin 2007: „A law, in the most general and comprehensive acceptation in which the term, in its literal meaning, is employed, may be said to be a rule laid down for the guidance of an intelligent being by an intelligent being having power over him. Under this definition are included, and without impropriety, several species. It is necessary to define accurately the line of demarcation which separates these species from one another, as much mistiness and intricacy has been infused into the science of jurisprudence by their being confounded or not clearly distinguished.” Horváth Barna szerinti a *law* kifejezés ezen kontextusban a törvényt jelenti, így az általa megadott fordítás szerint: „A törvény legtágabb fogalma [...] oly szabály, amelyet eszes lény irányítása céljából oly eszes lény fektet le, akinek az előbbi felett hatalma van.” Lásd HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001. 378.

¹¹ Rudolf von JHERING: *Der Zweck im Recht*. I. Leipzig, Druck und Verlag von Breitkopf & Hartel, 1877. 319.: „Nur diejenigen von der Gesellschaft aufgestellten Normen verdienen den Namen des Rechts, welche den Zwang, oder, da, wie wir gesehen haben, der Staat allein das Zwangsmonopol besitzt, welche den Staats – zwang hinter sich haben, womit denn implizite gesagt ist, dass nur die vom Staat mit dieser Wirkung versehenen Normen Rechtsnormen sind oder dass Der Staat die alleinige Quelle des Rechts ist.”

¹² John BOWRING (szerk.): *The Works of Jeremy Bentham*. London, Simpkin, Marshall & Co., 1943. VIII. fejezet, 94. „A law is a discourse – convinced mostly in general, and always in determinate, words – expressive of the will of some person or persons, to whom, on the occasion, and relation to the subject in question, whether by habit or express engagement, the members of the community to which it is addressed are disposed to pay obedience.”

Karl Magnus Bergbohm (1892) ugyanakkor a jog fogalmában inkább a jog forrásának fogalmát találja meg, így álláspontja szerint „a jog kifejezés mindig a jog technikai fogalmát jelöli, a jogtudomány központját mint szigorú tudományt és semmi más”.¹³

Thomas Erskine Holland (1917) szerint a jog „[...] az emberi cselekvés általános szabálya, amely csak a külső cselekedeteket veszi figyelembe, és egy meghatározott hatalom érvényesíti. Ez a hatalom emberi, és az emberi autoritások közül ez az, amely a politikai társadalomban a legfontosabb.”¹⁴

Moór Gyula (1923) szerint a „jog olyan társadalmi szabályok összessége, amelyek engedetlenség esetére fizikai kényszer alkalmazásával fenyegetik meg azt, akihez szólnak, és amelyeknek tényleges érvényesülése biztosítva van azáltal is, hogy a legerősebb társadalmi hatalommal olyan kapcsolatban állnak, hogy ez fenyegetésüket szükség esetén valóra váltja. Vagy még rövidebben: a jog olyan valósággal érvényesülő társadalmi szabályok összessége, amelyeknek érvényesülését végsősorban fizikai kényszer alkalmazásával is biztosítja a legerősebb társadalmi hatalom.”¹⁵

Alf Ross (1929) nézete szerint a jog fogalmának meghatározására szolgáló módszernek empirikusnak és induktívnek kell lennie. A fogalomalkotás nehézségét pedig az adja, hogy a jog jellegzetes vonásait – azaz a *genus proximumot* és a *differentia specificát*¹⁶ – miben is találjuk meg. Arra az álláspontra jut, hogy szerinte egy induktív összehasonlító módszer segítségével lehetséges megtalálni ezt a fogalmat. Ehhez pedig úgy jutunk el, hogy találnunk kell egy olyan felsőbb tételt, amely kétséget kizáróan rendelkezik jogi jellemzőkkel, és abból le tudjuk vonni a következtetéseket. Azaz a „jog fogalmát indukció és absztrakció útján találhatjuk meg”¹⁷ Ross szerint.

¹³ Karl BERGBOHM: *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1892. 44. „[...] sein wollenden Deduktionen der Terminus Recht stets auch den technischen Rechtsbegriff, den Mittelpunkt der gesamten Jurisprudenz als strenger Wissenschaft und nichts Anderes bezeichne.” Itt kell megemlíteni a Jhering székfoglalójában elmondottakat is, vagyis *Ist die Jurisprudenz eine Wissenschaft?* Lásd P. SZABÓ Béla: *A juriszprudencia mint tudomány – Jhering álláspontja bécsi székfoglalója alapján*. <https://dea.lib.unideb.hu/server/api/core/bitstreams/02e12f89-6c7c-4bf2-ac11-407aacaf677b/content> (Letöltve: 2023. 01. 04.) A régebbi európai közös jogban és az abban tevékenykedő gyakorló jogászok nemzedékei számára ez a kérdés nem merült fel. Számukra a *jurisprudencia* elsősorban egy gyakorlati irányultságú „érvelési művészetet” jelentett. A modern kort megelőző időszak tudományfogalmának válsága, a modern (természet)tudományok előretörése a 18. század második felében a *scientia* fogalom bizonyos jelentésváltozását idézte elő: a korábbi *Gelehrsamkeit*ből *Wissenschaft* lett. Az 1700 években a *Gelehrsamkeit* kifejezés inkább az egyéni tanulással (azaz a szubjektívummal) kapcsolatos képességet jelentette, azaz az egyéni kompetenciák kifejezését, a *Wissenschaft* kifejezés pedig a „tudomány” jelleget, azaz az objektív megközelítést célozta. Julius Kirchmann álláspontja szerint a *jurisprudencia* teljesen ki van szolgáltatva a törvényhozónak, a mindenkor hatályos pozitív jognak. Lásd Julius Hermann von KIRCHMANN: *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft: Ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin*. Berlin, Julius Springer, 1848.

¹⁴ HOLLAND 1917, 41.: „A law, in the proper sense of the term, is therefore a general rule of human action, taking cognisance only of external acts, enforced by a determinate authority, which authority is human, and, among human authorities, is that which is paramount in a political society.”

¹⁵ MOÓR Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába*. Budapest, Pfeifer, 1923. 203–204.

¹⁶ Megjegyzés: *genus proximum et differentia specifica*.

¹⁷ Alf ROSS: *Theorie der Rechtsquellen: Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*. Leipzig–Wien, F. Deuticke, 1929. 196.: „Der Rechtsbegriff wird durch Induktion und Abstraktion gewonnen.”

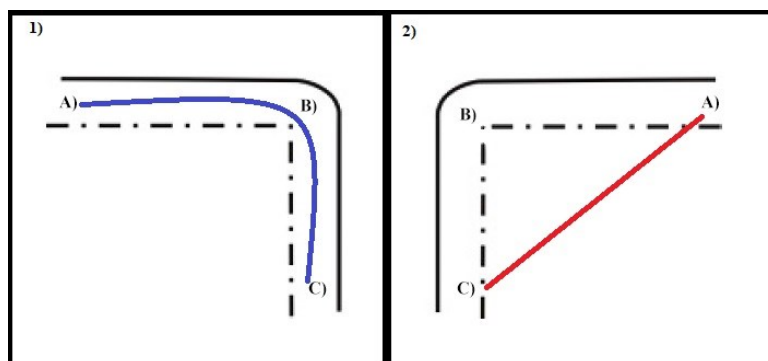
I. Szokás és szokásjog

Amiket homályosan társadalmi normáknak nevezünk, azok különböző forrásokból táplálkoznak, és más és más kötelezettségeket hordoznak magukban. Közös jellemzőjük ugyanakkor az, hogy ezen normák megszegése esetén nem lehet határozott felső autoritásra hivatkozni, mégis azokat, akik betartják őket, a társadalom általában – vagy csak egy része – pozitívan, míg azokat pedig, akik nem engedelmességek nekik, negatívan ítéli meg. Ebből – álláspontom szerint – következik, hogy a társadalmi norma ezen definíciójába nem tartozik bele a jogi norma fogalma. Ugyanakkor ebbe a kategóriába sorolhatók szokásjogi elven alkalmazott egyéb normák, mint az öltözködés megválasztására vonatkozó divat, a csoportos (társadalmi) viselkedés, a szakmai etikett vagy akár a *gentleman agreement*, valamint az erkölcs legsúlyosabb előírásai, amelyeket kifejezetten morális „törvények” kifejezéssel illetünk. Mindegyik normában az a közös, hogy bizonyos társadalmi körökben generálisan elfogadottak, míg a megszegésükkel szemben a gúny, a gyűlölet vagy a nem állami kényszerítés különböző árnyalatainak van kitéve a cselekvő.¹⁸

Holland szerint az ilyen megszokott cselekvési irányok (szokások) kialakulásának legjobb példája az a mód, ahogyan egy ösvény kialakul egy közös úton. Egy ember átkel az úton abban az irányban, amelyet a célja vagy a pusztá véletlen sugall.

Mindenki látott már olyat, hogy egy gyalogosjárda az autótutat (vagy a telekhatárt) követi (ezzel kijelölve a kötelező „haladási irányt”). Ugyanakkor az emberek A pontból a C pontba nem a meghatározott B ponton keresztül, hanem a legrövidebb [A-ból egyenesen C pontba (átfogó)], kitaposott ösvényen teszik meg ezt a távot – Arkhimédész tanácsának megfelelően.

1. ábra
Forrás: Szerző



Ha mások is követik ugyanazt az utat – amit valószínűleg meg is tesznek, – akkor egy ösvény jön létre. Mielőtt egy szokás kialakul, nincs „jogi” oka annak, hogy valaki az egyik irányt választja a másik helyett – bár kétségtelenül kellett valamilyen célszerűségi, vallásos vagy véletlenszerű ok, hogy azt válassza. Az egyszer kialakult szokás évről évre erősödik és megszilárdul, nemzedékről nemzedékre átöröklődik. Ez az a cselekvési mód, amelyet mindenki követni szokott: általában úgy gondolják, hogy ez az út üdvözítő, és az ettől való eltérést abnormálisnak, erkölcstelennek érzik.

A jogrendszer általi legitimáció – azaz a szokásból szokásjoggá válás – többféleképpen történhet, mégpedig kifejezetten vagy hallgatólagosan. Ezeket a társadalmi magatartásmintákat

¹⁸ HOLLAND 1917, 28.

az állam explicit módon nem fogadta el, de az egyének – akiből az állam is áll – megkérdőjelezhetetlenül követik. Ugyanakkor az a tény, hogy a jogalanyok meg vannak győződve egy régóta gyakorolt szokás kötelező jellegéről, nem vezet arra a következtetésre, hogy az állami apparátus – amely a jogvédelmi feladatokat hivatott ellátni, – ezt ki is kényszerítse. Ugyanis kizárólag az írott jog kikényszerítése a végrehajtó hatalom feladata. Ebből következik, hogy nincsen joghatóságuk arra, hogy saját (egyéni) belátásuk szerint határozzák meg, melyek azok a „szokások”, amelyeket kikényszerítenek, és melyek azok, amelyeket nem. Azaz a végrehajtó hatalom csak azoknak az egyéneknek foganatosíthatja a „jogát”, akiknek a „joga” pozitív írott normákban van biztosítva. Ebből következik, hogy ahhoz, hogy a szokásoknak jogi kötőereje legyen, a szokásokat a jogrendszerbe kell inkorporálni, így nyerve legitim kikényszerítési jogosultságot.¹⁹ Mindazonáltal az nem kétséges, hogy a szokásjog már jóval a nemzetek és államok létrejötte előtt is létezett. Ennek okán eleinte nem tettek különbséget a materiális és formális jogforrás között, amelyek az egyénekre (kisebb csoportokra) és a társadalomra (mint rész-egész) vonatkoznak.²⁰ Így a későbbiekben született felosztás szerint materiális jogforrásnak tekintjük az egyes szokásokat és hagyományokat, míg formális jogforrásnak a pozitív, formalizált módon megjelenő törvényeket, rendeleteket és minden olyan eszközt, amely valamilyen szinten magatartást szabályoz.

A materiális jogforrásoknál ugyanakkor el kell különítenünk a társadalom nagy csoportját meghatározó szokásokat (*Sitten*) és a kis csoportokat, – családokat, közösségek magatartását – befolyásoló hagyományokat (*Bräuche*). Az előbbi esetében (*Sitten*) döntő, hogy kialakult egy rögzített gyakorlat egy országban. Például rendszeresen alkalmaznak egy bizonyos szerződéstípust, vagy a végrendeletekben rendszeresen használnak egy bizonyos *terminus technicus*. Ilyen esetekben beszélhetünk szokásokról, de az állam általi kikényszerítésük ez esetben is hiányzik. Ugyanakkor ahhoz, hogy a szokás "szokásjoggá" váljon, további két különleges követelménynek kell megfelelnie a szokásnak. Ad1: hosszú időn keresztül kell érvényesíteni a kialakult „gyakorlatot” (*longa consuetudo, diuturna consuetudo*); és Ad2: a társadalom feltétlen kötelező erejű meggyőzésére is szükség van (*opinio necessitatis*).²¹ Ezt követően, ha az A és C pont közötti utat lebetonozzák, és ez az „út” válik az általánossá, akkor ebben az értelemben a szokás innentől szokásjoggá válik, majd, amennyiben jogalkotói szándék is kapcsolódik hozzá (kitáblázzák), pozitívizálódik. Ugyanakkor megemlítendő, hogy nem az írásba foglalás aktusa teszi a szokásjogot írott joggá, hanem a „jogalkotó” olyan aktsaiból következtethető, *amelyek közvetlenül nem jogalkotásra irányulnak, amelyekből azonban mégis megállapítható a jogalkotónak erről vagy arról a*

¹⁹ Vö. Hans von NAWISKY: *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln-Köln, Verlagsanstalt Benigner & Co. Ag., 1941. 30.

²⁰ HOLLAND 1917, 57–58.

²¹ NAWISKY 1941, 28. Lásd Oskar BÜLOW: *Heitere und ernste Betrachtungen über die Rechtswissenschaft*. Leipzig, 1901. 72. és 73.: „Noch jetzt steht jene ganz dem Geiste der Romantik entstiegene Gewohnheitsrechtstheorie ausrecht da, obwohl es an vereinzelt Besuchen, sie ins Wanken zu bringen nicht geseht hat und die praktischen Juristen nie recht gemusst haben was mit ihr anzusingen und auszurichten sei, auch die Gelehrten selber über das Wesen des Gewohnheitsrecht durchaus nicht ins Klare kommen konnten. Gehen doch ihre Umsichten über die Hauptpunkte und die Durchführbarkeit dieser Duellen Theorie, namentlich über die Frage, wie die Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Hegel in Wirklichkeit vor sich gehe, ob sie die Puchta lehrt, schon doch die Volksüberzeugung, allein entstehe und doch gewohnheitsmäßige Anwendung bloß kundgegeben werde oder ob sie erst durch die letztere im Bunde mit jener Überzeugung zur Entstehung gelange, – wie die »Existenz« [az eredetiben az Eristenz kifejezés szerepel] eines Gewohnheitsrechts beweisbar sei, wie es sich mit dem Erfordernis und dem Beweise der *opinio necessitas*, der *diuturna consuetudo*, dem Reservat der, Rationalität verhalte. Jits sogar noch viel weiter auseinander, als es schon beim Auskommen dieser Theorie der Fall gewesen ist, so das, die Lehre vom Gewohnheitsrecht nunmehr verworren und dunkler als je zuvor ist und noch lebhafter die Erinnerung an jenen wunderbaren, die Gedanken wirrenden Nachtgesang wachruft.” Majd folytatja, hogy pont ez az elméleti homályosság teszi vonzóvá a szokásjog elméletének a kutatását.

*kérdésről táplált felfogása, akarata.*²² Mindezekből látszik, hogy két szokásjogi elmélet feszül egymásnak, az egyik, amely azt állítja, hogy a jogalkotónak és a jogalkalmazónak kifejezett „alkotó” szerepe van a szokás szokásjoggá válásában, míg az utóbbi azt mondja ki, hogy az csak egy folyamat eredménye, amelybe a jogalkotó és jogalkalmazó szerveknek nincsen beleszólása – vagy ha mégis van, akkor ott is csak a szokásjog deklarációja.

II. Jogforráselméletek

A vizet a víz forrásából, a jogi rendelkezéseket pedig a jog forrásából (az úgynevezett jogi kútfőkből) merítjük,²³ ugyanakkor a jogforrás (*fons iuris, source of law, sources de droit, Rechtsquellen*) kifejezésnek több jelentése is van, amelyeket világosan meg kell különböztetni az egyéb „forrás” kifejezéstől.²⁴ Így nem etimológiai²⁵ szempontú, hanem egyéb rendszerjellegű megkülönböztetést szükséges alkalmaznunk. Ezáltal meghatározzuk a jog formális és materiális forrásait. A *formális forrás* az, amelyből a jogszabály ereje és érvényessége származik. Ez az, amiből a jogok hatalma ered. A *materiális források* viszont azok, amelyekből a jogok anyaga, nem pedig érvényessége származik.²⁶ A materiális forrás adja a norma lényegét, a formális forrás jelleg pedig a jogi norma jellegét, mibenlétét és alaki azonosságát. A jog anyaga mindenféle materiális forrásból meríthető, de jogi érvényességéért – ha nincsen pozitív normába (formába) foglalva – a bíróságokhoz kell fordulni, és csakis hozzájuk. A szokásjognak materiális forrása az egyének szokásaiban van; de formális forrása az állam akaratában, nem kevésbé, mint magában a pozitív jogban.²⁷

John William Salmond szerint a jog formális forrása nem diverzifikálható, így idesorolandó minden, ami a jog által elfogadásra került – akárcsak Hart elismerési szabálya.²⁸ Ugyanakkor a materiális forrás két részre is bontható, ennek megfelelően beszélhetünk *jogi* és *történelmi* (materiális) forrásról: ezek azok a jogforrások, amelyeket a jog explicit módon nem nevesít jogszabálynak, de a gyakorlatban mégis jogi elismeréssel rendelkeznek. Általános jelleggel ezek azok a források, amelyeket Tóth. J. Zoltán a jogdogmatika oldaláról közelít meg, így ezeket jogtudósi vagy doktrinális jognak tekinti, és nem a jogforrás materiális distinkcióképzésének.²⁹

²² MOÓR 1923, 223. és 224.

²³ NAWIASKY 1941, 27.: „[...] So gibt es eine Vielzahl von Fundorten rechtlicher Vorschriften, und diese bezeichnet man mit einem bildlichen Ausdruck als Rechtsquellen, weil ihnen, ähnlich wie den Wasserquellen, das edle Naß Die Rechtssätze zu entnehmen sind.”

²⁴ Megjegyzés: Horváth Barna megfogalmazásában: „A jogforrás kifejezés szókép, amely – éppúgy, mint a forrás általában – folytonos átmenetnek a képzeletbeli válságos pontját jelenti. Amint a forrás nem a szikla, sem a földnyílás, sem a növényzet, amelynek környezetét alkotják, hanem maga a víz, a föld alatti láthatatlanságból a föld feletti folyásba való átmenetben: éppúgy a jogforrás is maga a jog, a szétfolyó bizonytalanság halmazállapotából a technikus bizonyosságba való átmenetbe.” HORVÁTH Barna: *A jogelmélet vázlat*. Máriabesenyő–Gödöllő, Attraktor, 2004. 62.

²⁵ PESCHKA 1965, 28.: „[...] nem tudunk egyetérteni sem azokkal a jogforráselméleti koncepciókkal, amelyek a jogforrás fogalmának tisztázásában egyszerűen terminológiai, illetve etimológiai kérdést látnak, sem azzal a felfogással, amely a jogforrás fogalmát nominális fogalommal degradálja.”

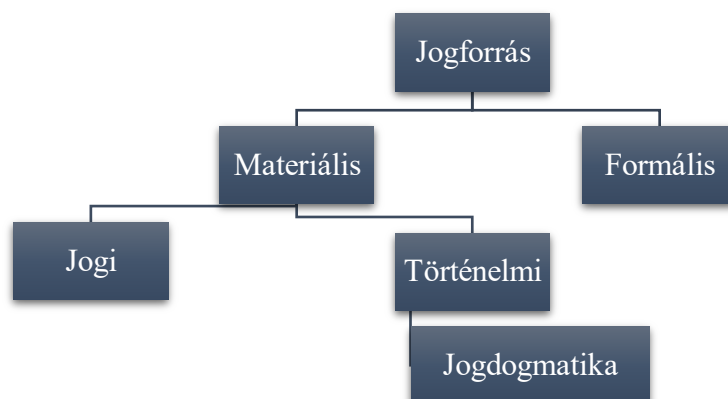
²⁶ Peschka Vilmos fordítása. PESCHKA 1965, 34. Az eredeti idézet John W. SALMOND: *Jurisprudence*. London, Sweet and Maxwell, 1920. 137.: „A formal source is that from which a rule of law derives its force and validity. It is that from which the authority of the law proceeds. The material sources, on the other hand, are those from which is derived the matter, not the validity of the law.”

²⁷ Vö. SALMOND 1920, 137.

²⁸ Lásd HART 1995, 121–131.

²⁹ Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Budapest, Patrocinium. 2019. 68-73.

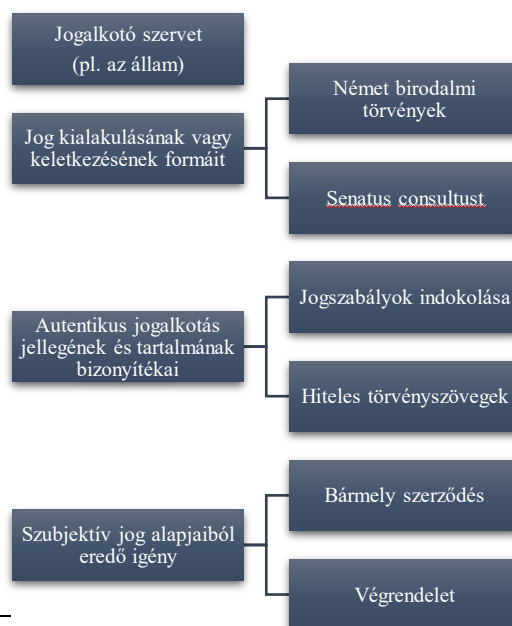
2. ábra
Forrás: Szerző



Karl Bergbohm jogforrásfelfogásában legalább négy különböző dolgot jelöl a jogforrás kifejezés. Elsődlegesen a jogalkotó szervezetet (például az állam); másodlagosan a jog kialakulásának vagy keletkezésének formáit (például a római *senatus consultus*, a német birodalmi törvények); harmadlagosan az autentikus jogalkotás jellegének és tartalmának bizonyítékait (például hiteles törvényszövegek, jogszabály indokolása); és végül a szubjektív jog alapjaiból előálló kontraktusokat (például öröklési jog végrendelet alapján, szerződésből eredő igény).³⁰ Továbbá még sokan beszélnek az állam bizonyos köreinek autonómiájáról, az ügyletek (szerződések, aktusok) természetéről és az analógiáról is mint jogforrásokról. A jogbölcselek nevezik így az egyes jogelvek tartalmának távolabbi okait vagy bensőbb meghatározó tényezőit, mint például az isteni rendet, az emberi értelmet, a jogi eszmét vagy akár magát a jogtudatot is.

Ez a terminológiai zűrzavar, írja Bergbohm, elég ahhoz, hogy a jogforrásokról szóló fejezetet a jogelmélet egyik leggyötrelmesebb fejezetévé tegye.³¹

3. ábra
Forrás: Szerző



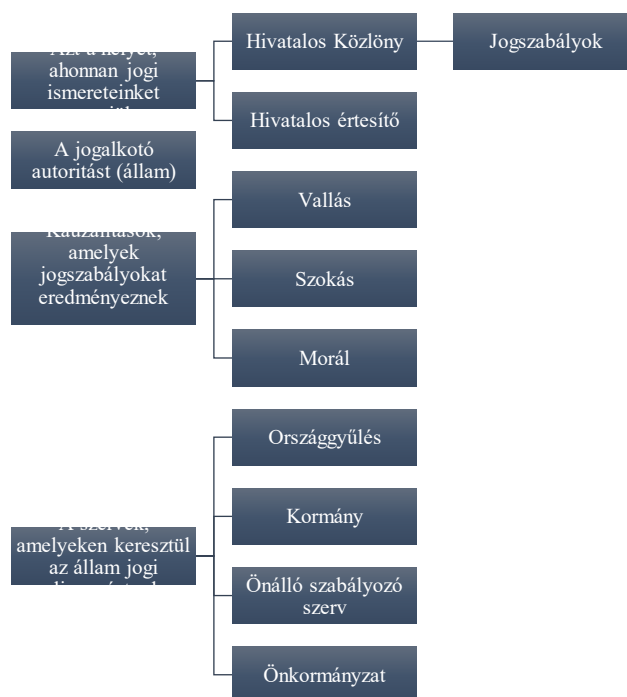
³⁰ BERGBOHM 1892, 40.

³¹ Peschka Vilmos fordítása. PESCHKA 1965, 33. Lásd BERGBOHM 1892, 40.: „Diese terminologische Verwirrung genügt, um das Kapitel von den Rechtsquellen zu einem der qualvollsten der ganzen Rechtstheorie zu machen.”

A jog szó, miután a jog és a szokásjog területéről átkerült más tudományok területére, ma már olyan jelentéssel (is) bír, hogy alig merjük használni a szót önmagában, valamilyen pontosító kifejezés nélkül. Ugyanakkor a nyelv nem pusztán tudományos célokot szolgál, és a tudományterületeken belül nem pusztán egyetlen ágat szolgál ki, ennek okán el kell viselnünk, hogy egyes művészetek és tudományok bőségesen használják a jogelmélet fő fogalmát. A „jog” mindenféle dolgot jelenthet attól függően, hogy az ember mit tekint a „jog” *genus proximum*ának, így az alapállítással ellentétes vagy az eredeti értelmezéstől eltérő eredményre is juthatunk. Ha hagyományosan azt mondjuk, hogy minden „jog” „írott normán” vagy „szokáson” alapul, akkor az előbbi kifejezés a kifejezett jogalkotás minden formáját maga alá vonja. Tehát nem pusztán az állam által megalkotott jogszabályt jelenti – amely viszont ha pusztán „formálisan” jog, akkor nem a jogi szabályok forrása, tehát úgynevezett „nem jog” –, hanem ugyanazon grémium által hozott intern aktusok összességét is. Egyrészt a rendelet a törvény egy alárendelt, végrehajtási jelleggel bíró módozatnak tekintendő, amennyiben ez alatt *expressis verbis* a jogalkotás bármely formáját értjük. Ez nem akadályozza meg az államfőt abban, hogy ma a törvényhozó hatalmi ág „határozatát” törvényként, holnap pedig a kormányzó hatalmi ág határozatát *ideiglenes törvény erejével bíró rendeletként* (úgynevezett szükségrendeletként) hirdesse ki.³²

Thomas Erskine Holland szerint (is) négy dolgot értünk a jogforrás alatt. Elsődlegesen azt a helyet, ahonnan jogi ismereteinket nyerjük (jogszabályok, hivatalos lap). Másodlagosan a jogalkotó autoritást (állam), tehát az állam megalakulásáig nem létezhet a szó szoros értelmében vett törvény sem. Ugyanakkor kétségtelenül lehetnek, és mindig is voltak erkölcsi és szokásszerű magatartási szabályozóink is, így az állam megalakulása után azok a szabályok pedig, amelyek megkapták az állam jóváhagyását, úgynevezett „törvényekké” válhattak. Harmadlagosan azokat az okokat is értjük alatta, amelyek jogszabályokat eredményeznek (szokás, vallás stb.). Végül pedig azokat a szervezetet, amelyeken keresztül az állam jogi elismerést ad.

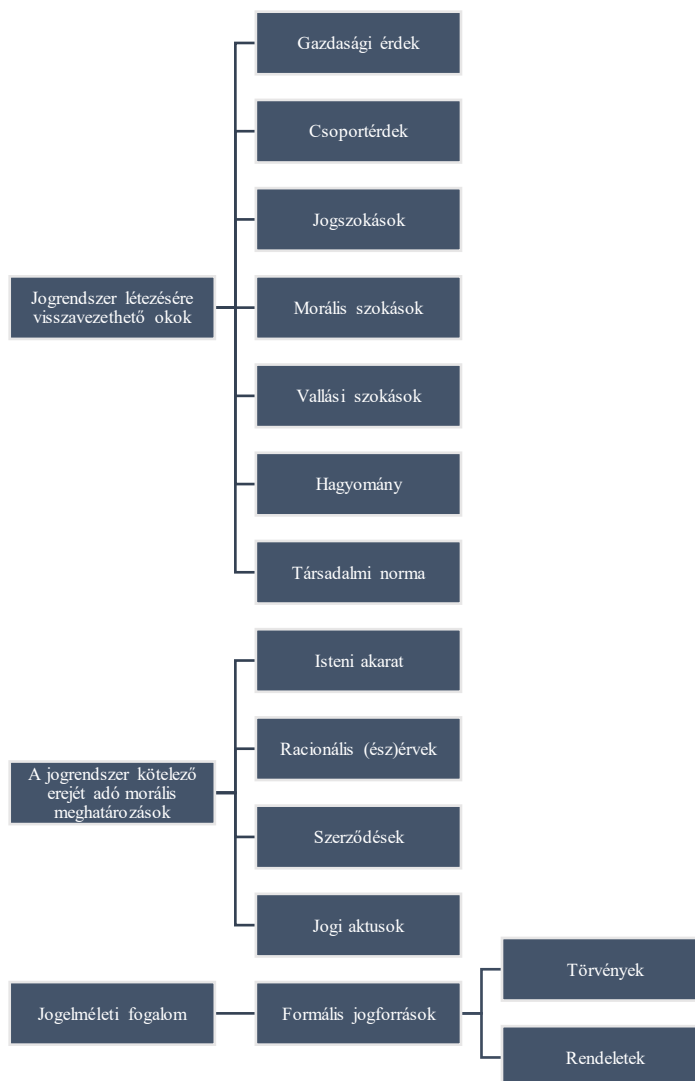
4. ábra
Forrás: Szerző



³² BERGBOHM 1892, 40–44.

Alf Ross felfogása szerint a jogforrás három dolgot jelent.³³ Elsődlegesen az adott jogrendszer létezésére visszavezethető okok (kauzalitások) szociológiai kérdéseit, amelyek az egyes igazságos aktusok (magatartási cselekedetek) okait kutatják, és egy bizonyos jogrendszer tekintetében meghatározóak. Ez a cél a gazdasági viszonyokra, egyes csoportérdekekre (osztályérdek), jogi, erkölcsi vagy vallási szokásokra, hagyományokra és egyéb társadalmi normákra hivatkozó jogforrás. Másodlagosan a jogrendszer kötelező erejét adó morális meghatározásokat – azaz egyfajta általános *genust*, amelyből következethetünk a speciálisra. Azaz úgynevezett „végső jogforrásnak” (*letzte Quelle*) tekintendő az isteni akarat, a racionális (ész) érvek, a kontraktusok vagy hasonló aktusokra való hivatkozások. Harmadlagosan pedig jogelméleti jogforrásfogalmat határozza meg. Ebben az értelemben itt a pozitív írott jogforrásokat jelöli meg, mint a törvények vagy rendeletek. Álláspontja szerint a formális jogforrás-meghatározás az, amely a jognak a megismerési formáját adja. Így ezzel azt állítja, hogy az angol jogtudományban alkalmazott materiális és formális megközelítés téves, mert két egymástól távol álló problémáról van szó. Egy jogelméleti és egy szociológiai problémáról, amelyek nem hasonlíthatók össze, és nem foglalhatók egy rendszerbe sem. Tehát mindezek alapján azt tudjuk mondani, hogy a jogforrás fogalma azon múlik, hogy a jog „mibenlétének” az elemzésekor milyen kérdésre keressük a választ.

5. ábra
Forrás: Szerző



³³ Ross 1929, 291–292. Lásd bővebben: XII. fejezet.

Hans Nawiasky a jogforrás kifejezés alatt két fő típust különböztet meg a külső megjelenésük szerint³⁴ – amelyek az eddigi ismert felosztás szerint a formális jogforrás kifejezésén belül helyezhetők el –, így beszél írott és íratlan jogforrásokról. Az íratlan jogforrás az egyszerű, lassan változó társadalmi struktúrákban alakul ki, ahol a fejlődés szinte észrevehetetlen, az írás és az olvasás pedig még nem terjedt el. Ebben a társadalmi rendszerben a jog az konstans és változatlan, így a társadalmi norma *nem* egy tudatos vagy formalizált aktussal jön létre, hanem a szójhagyományban él, és nemzedékről nemzedékre öröklődik.

Az írott jogforrások – főszabály szerint – a komplex berendezkedésű társadalmakban alakulnak ki, ahol a gazdasági és társadalmi változások dinamikusak, az érdekek és az egyéni szemléletmódok diverzifikáltak, így a társadalomban (a nagy számok törvénye alapján is) több konfliktus keletkezik, és több konfrontációra van lehetőség. Ebből következik, hogy ahol több konfliktus van (*terminus medius*), ott több jogvita is keletkezik. Ennek okán ezen fejlettebb közegekben megjelenik az igény a szélesebb körben megismerhető szabályok iránt, amelyre rendszerint az írásbeli forma szolgál.

Moór Gyula szerint a jogforrásrendszer nem materiális-formális, vagy írott-íratlan párosra bontható, hanem külső és belső jogforrásfogalomra. A külső jogforrásfogalom pedig a „jog fogalmából” dedukálható.³⁵ Álláspontja szerint a belső jogforrás *végző soron a legerősebb társadalmi hatalom*. Továbbá ezen meghatározást még specializálja úgy, hogy ezen jogalkotási lehetőségnek a továbbadását sem zárja ki. Így ebben az értelemben beszélhetünk primer (elsődleges), valamint sekunder (másodlagos) jogforrásokról is. Minden elsődleges jogforrásnak tekintendő, amely a legerősebb társadalmi hatalomtól származik, így a másodlagos jogforrások egyfajta tényezői az elsődleges jogforrásnak – azaz míg az elsődleges jogforrás abszolút, úgy a másodlagos csak relatív jogforrásnak tekintendő, amely függő viszonyban van az abszolút értékű jogforrással.³⁶ Továbbá Moór azt írja, hogy a másodlagos jogforrások „[...] fogalma [...] kizárólag tételes jogi kérdés”.³⁷ A jogforrás külső-belső viszonya ugyanakkor szorosán kapcsolódik a jog fogalmához – és ahogy kifejtettük –, így a „joghoz” *mint terminus technicus*hoz a legtöbb jogbölcse szerint hozzátartozik annak a realizálódása és követése is. *Ez azonban feltételezi, hogy a jog valamely külső formában nyilvánuljon meg, hogy felismerhetővé és követhetővé váljon. A jog keletkezése tehát tulajdonképpen a külső jogforrás alakjában való megjelenéssel van befejezve. Másrészt pedig a külső jogforrás a jog értelmezésének alapja, vagyis a jogalkalmazás kiindulópontja.*³⁸

6. ábra
Forrás: Szerző

Külső jogforrás = a jog fogalma

Belső jogforrás = legerősebb társadalmi hatalom

Elsődleges jogforrás

Másodlagos jogforrás

³⁴ NAWISKY 1941, 26–35.

³⁵ Megjegyzés: ehhez hasonló felosztás csak az egyházjog területén olvasható. Lásd Paul ERTE: *Die Quellen des römischen-gemeinen, kirchlichen und deutschen Rechtes*. Berlin, 1890. 74-93. A belső jogforrásokról, mint gyűjteményekről és együttesekről ír a külső jogforrásokról pedig – csak, ahogy a többi jogbölcse is – a rendeleteket, törvényeket és egyes szabályokat, szerződéseket tekint. 74-84.

³⁶ Megjegyzés: Szilágyi Péter ezt végül úgy értelmezi, hogy az elsődleges jogforrásnak a forradalmi jogalkotást, az alkotmányt és a törvényt tekinti. SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006. 226. és 227. Lásd MOÓR 1923, 229.

³⁷ MOÓR 1923, 222.

³⁸ MOÓR 1923. 222. és 223.

Somló Bódog szerint a jogforrást kettő plusz egy módon lehet értelmezni.³⁹ Először is, mint azt a tényezőt, amelyből a jogi normák származnak, majd az a forma, amelyben megjelennek. Az első értelemben belső jogforrásokról beszélünk, a másodikban pedig külső forrásokról. Az úgynevezett *plusz egy* pedig a külső és belső jogforrások kombinációja révén létrejött jogforrásokat jelöli. A külső jogforrások alatt a *jogot létrehozó akaratot*, azaz a *kifejezési formákat* (aktusokat), másrészt a megalkotott normákat is érti. A belső jogforrások alatt pedig azt a forrást, amelyből a jog fakad, azaz *az állam jogi hatalma és autoritása* (csak ahogy a kortárs német jogfilozófusok is megfogalmazták ezt) – azaz maga a jogalkotó grémium. Ennek értelmében a belső jogforrás minden „jog” eredeti forrása. Továbbá még Somló is – hasonlóan Moór Gyulához – megkülönbözteti az elsődleges és másodlagos jogforrásokat is.⁴⁰ Ugyanakkor Somló a másodlagos jogforrások „létezését” nem tartja szükségszerűnek a jogrendszerben, mert szerinte létezhet olyan állam, amelyben nincsenek ilyen jogforrások. Ahol pedig nem fordulnak elő, ott egy kezdetleges államalakulatról van szó, akárcsak Nawiasky íratlan jogforrásfelfogása.

7. ábra
Forrás: Szerző



Peschka Vilmos a fenti definícióképzéseken túl (materiális-formális, külső-belső, írott-íratlan, elsődleges-másodlagos) bevezeti a *gnoszeológiai* és a *genetikus* jogforrás fogalmát, valamint idézi az *általános* és az *individuális* szocialista jogforrás fogalmát is. Az általános jogforrás fogalma mindezek alapján nem más, mint *az a specifikus társadalmi jelenség, tényező vagy viszony, amely az objektív jogot (a jogi normák összességét) közvetlenül előidézi, létrehozza*.⁴¹ Az individuális jogforrás alatt pedig *az állami tevékenység specifikus fajtáját, az állam jogalkotó tevékenységét* érti.⁴² Ugyanakkor Peschka generális jogforrásfogalma elé helyezi a *genetikus* jogforrásfogalmat, míg másik fogalommeghatározásként a *gnoszeológiai* jogforrás kifejezést alkotja meg, amely a jog megismerési formát definiálja, mint más szerzőknél a külső jogforrás definíciója.⁴³ Peschka a *genetikus* jogforrást a társadalmi, politikai, ideológiai jelenségekből absztrahálja, amelyek a tárgyi joggal meghatározott összefüggésben értelmezhetők.⁴⁴ Azaz az alapkérdése, hogy mi is a jog keletkezési folyamata, mi alakítja, befolyásolja annak a keletkezését.⁴⁵ A *gnoszeológiai* jogforrást Peschka a jog

³⁹ Felix SOMLÓ: *Juristische Grundlehre*. Leipzig, Felix Meiner, 1917. 330–332.

⁴⁰ John Austin szerint a jogforrás képletes kifejezése már akkor is helytelen, ha egy jogi norma másodlagos alkotóját is forrásként említik. A szó valódi értelmében ugyanis csak azok a jogi normák a jogforrások, amelyek közvetlenül a legfelsőbb hatalomtól származnak, azaz csak az elsődleges jogforrások.

⁴¹ PESCHKA 1965, 52.

⁴² PESCHKA 1965, 66. Eredeti lábjegyzet: Hasonlóan fogalmazza meg a jogforrás fogalmának definícióját Kerimov: „Véleményünk szerint a jogforrás az állami szerv alkotótevékenysége, amely abban áll, hogy jogszabályokat bocsát ki vagy más társadalmi normákat jogszabályokként ismer el, és amelyeket a társadalom megfelelő gazdasági, politikai és egyéb előfeltételei határoznak meg.” (D. A. Kerimov, *Zur Anwendung der marxistischen Methodologie der Erforschung rechtlicher Erscheinungen*. Staat und Recht, 1957. 1217.)

⁴³ PESCHKA 1965, 35. és 36.

⁴⁴ PESCHKA 1965, 37. A szerző itt idézi Savigny-t: „Jogforrásoknak az általános jog, tehát épp úgy a jogintézmények, mint az ezekből absztrakció által képzett egyes jogszabályok keletkezési alapjait nevezzük. Friedrich Carl von SAVIGNY: *System des heutigen römischen Rechts*. Berlin, 1840. 11.”

⁴⁵ PESCHKA 1965, 37.

megismerési forrásának (*fontes cognoscendi*) tekinti. Ez az elmélet pedig azt tárgyalja, hogy miből ismerjük meg a jogot, honnan tudjuk, hogy jogi jelenséggel állunk szemben, melyek azok a források, amelyekből jogi ismereteinket nyerjük.⁴⁶ Ebből pedig az következik, hogy lényegében a korábbi jogbölcselek külső jogforrásfelfogásának felel meg a *gnoszeológiai* jogforrás kifejezés.⁴⁷ „[Amíg a] jogforrás általános fogalmának genetikus meghatározása a jogforrás fogalmát és problematikáját elsősorban és lényegében a jogalkotás szemszögéből nézi, addig a jogforrás általános fogalmának gnoszeológiai definíciója a jogforrásfogalom és a jogforrástan súlypontját inkább a jog-alkalmazás felé tolja el, a jogforrás fogalmát a jogalkalmazó oldaláról ítéli meg, a jogforráselmélet problematikáját a jogalkalmazás folyamatához igazítja.”⁴⁸

Összegzés

Az láthatjuk, hogy Bergbohmnek van igaza a jogforrásfogalommal kapcsolatban, mert a mai napig nincsen egzakt megfogalmazásunk arra, hogy mit tekintünk jogforrásnak, és mit nem, és milyen kérdésekre keressük a választ, így a jogforrásfelfogással kapcsolatban a jogbölcsesek is legalább tizennégyféle rendszertani megfogalmazást adtak számunkra:

1. *Materiális/tartalmi/anyagi jogforrásoknak* azokat az *okokat* tekintjük, amelyekből a jog lényege és azonossága ered, vagyis amelyből pozitív jog *jöhet* (azaz nem szükségszerűen jön) létre. Ezek azok a legfőbb társadalmi erők, amelyeket a szokások és a hagyományok kifejezéssel illetünk, vagyis általánosan megfogalmazva a társadalmat mozgató jelenségek, amelyekből maga a jog *szubsztanciája* is keletkezik. Idetartoznak a történelem során kialakult jogelvek, mint például a jóhízeműség, a tisztességes eljárás és a kétség esetén a vádlott javára való döntés elve.

2. *Formális/megjelenési/alaki jogforrások* alatt azokat a külső azonossági, *kifejezési momentumokat* (cselekvéseket) értjük, amelyekkel a jog materiája a legfőbb társadalmi erő által *érvényessé*, megismerhetővé és kikényszeríthetővé teszi a jogi rendelkezéseket. Idesoroljuk például a törvényeket, a rendeleteket és minden olyan eszközt, amely a társadalom magatartását formalizált módon (elsődlegesen pozitív, írott formában) szabályozza.

3. *Külső jogforrások* alatt a jogot létrehozó *akaratot* – de nem annak tartalmát –, azaz a *kifejezési formákat* (szavakat és aktusokat), másrészt már magukat a megalkotott normákat is értjük, amelyek a jogértelmezés (szemantikai és szintaktikai) alapja, azaz a jogalkalmazás kiindulópontja.

⁴⁶ PESCHKA 1965, 38.

⁴⁷ PESCHKA 1965, 38.

⁴⁸ PESCHKA 1965, 39.

4. *Belső jogforrások (fons essendi)* alatt azon formalizált társadalmi *autoritásokat* (országgyűlés, kormány, önkormányzat, miniszter, polgármester, egyes országokban a bíróságok) értjük, amelyek célzott és eredeti módon *képesek jogot alkotni, létrehozni* – így ez nem más, mint azok a tényezők, amelyekből a jogi norma származik.

5. *Írott jogforrások* alatt elsődlegesen azon *kizárólagos jogalkotási céllal kifejezésre jutott jogi aktusokat* értjük, amelyek generálisan szabályozzák a társadalmi életet, és külső formájukat tekintve formalizáltak (például Alaptörvény, törvények, rendeletek, határozatok). Másodlagosan csakugyan idetartoznak a *nem explicit írásban rögzített* jogi aktusok is, amelyeket *kizárólag jogalkotási céllal* alkottak meg (kezdetleges törzsi gyűlések határozatai).

6. *Íratlan jogforrások* kifejezéssel a népszokásokat és az azokból kialakult szokásjogot szoktuk illetni, amelyek az írott jog közvetett tartalmaként jelennek meg. Ezáltal a bíró ezen szokások alapulvételével kitölti a jogi szöveg által okozott hiátusokat. Ugyanúgy idetartoznak a jogtudomány által kialakított tudományos fogalmak, mint az analógia, a fikció és a vélelem. Szükséges megemlíteni, hogy ezek a jogforrások nem válnak „írott jogforrássá” azzal, hogy valaki – *nem* *kizárólagos jogalkotási céllal* – azokat leírja, más szóval, ha a tételt valaki leírja, még nem válik joggá.

7. *Elsődleges jogforrásnak* tekintünk minden a legerősebb társadalmi hatalomtól (országgyűlés, népgyűlés) – és nem mástól, mint a kormánytól – származó jogi aktust, legyen az írott vagy íratlan – úgynevezett *abszolút értékű jogforrások*.

8. *Másodlagos jogforrásnak* tekintjük azon jogi aktusokat, amelyek *relatív* értéként jelennek meg, azaz egy *elsődleges jogforrásnak a tényezői*, és *felhatalmazásuk* egy elsődleges jogforrásból származik – például miniszterek által alkotott rendeletek.

9. A *gnoszeológiai jogforrás (fontes cognoscendi)* felfogás egy megismerési, ismeretelméleti megközelítést alkalmaz arra, hogy miből ismerhetjük meg magát a jogot.

10. A *genetikus jogforrás* felfogás azt mondja meg, hogy milyen folyamat eredményeként alakul ki a tárgyi jog, amely *tárgyilag* minden formalizált jogforrással megegyezik, ebben a felfogásban pedig magával az *írott jogforrással* is, ezzel meghatározva a jog keletkezési folyamatát és azokat a tényezőket, amelyek a jog belső tartalmát adják (*ius obiectum*).

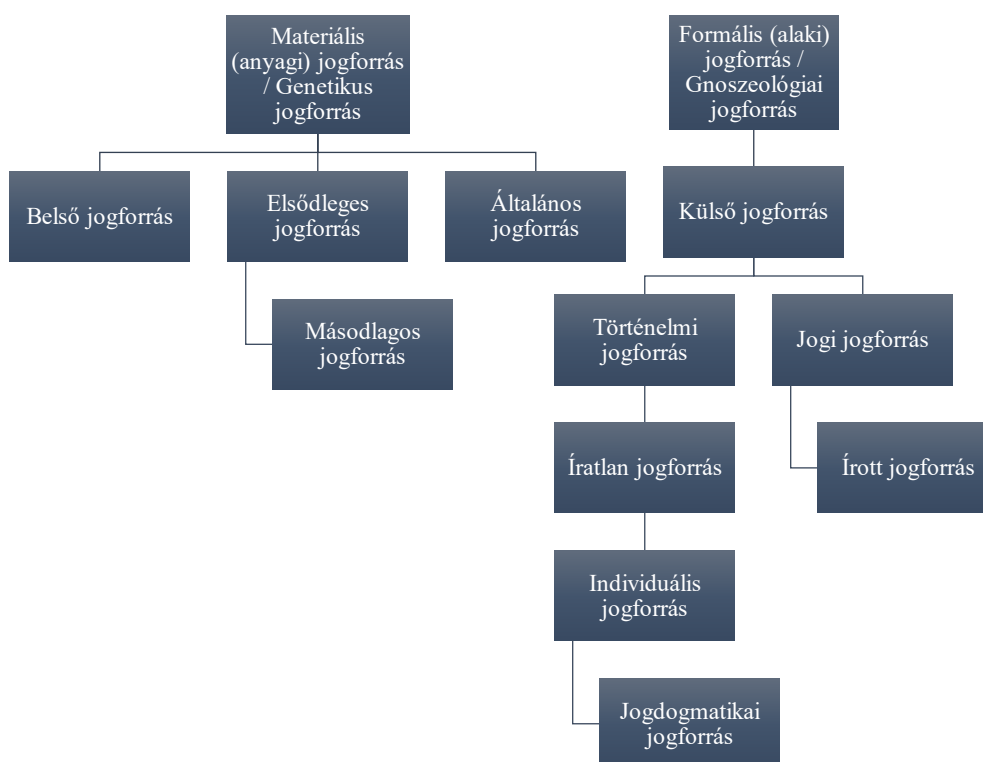
11. Az *általános jogforrás* azt határozza meg, hogy melyek azok a különleges társadalmi *jelenségek, viszonyok, illetve tényezők*, amelyek a tárgyi jogot megalkotják.

12. *Individuális jogforrás* alatt azokat a keletkezési folyamatokat értjük, amelyek közvetlenül létrehozzák az állam által alkotható (jogi) aktusokat.

13. A *jogi jogforrás* azt mondja meg, hogy milyen közvetlen folyamatok eredményeként jött létre az adott jogi aktus. Mindezek alapján idetartoznak: a hatályos jogszabályok, a szokásjog, a precedensjog (esetjog), a jogtudósi értelmezések – szakmai cikkek –, valamint a felek közötti megállapodások, amelyek autentikus megismerésül szolgálnak.

14. A *történelmi jogforrás* azt mondja meg, hogy milyen *közvetett folyamatok* eredményeként jött létre az adott jogi aktus. Ugyanakkor ezen módszer egy jogilag *nem elismert kútfő*, ezáltal *nem szolgál autentikus megismerésül*.

8. ábra
Forrás: Szerző



Felhasznált irodalom

1. Alf Ross: Directives and Norms. London, Routledge – Kegan Paul Ltd., 1968.
2. Alf Ross: *Theorie der Rechtsquellen: Ein Beitrag zur Theorie des positiven Rechts auf Grundlage dogmenhistorischer Untersuchungen*. Leipzig–Wien, F. Deuticke, 1929
3. D. A. Kerimov, *Zur Anwendung der marxistischen Methodologie der Erforschung rechtlicher Erscheinungen*. Staat und Recht, 1957
4. Friedrich Carl von Savigny: *System des heutigen Römischen Rechts*. I. Berlin, Veit, 1840.
5. Friedrich Carl von Savigny: *System des heutigen römischen Rechts*. Berlin, 1840
6. H. L. A. Hart: *A jog fogalma*. Budapest, Osiris, 1995
7. Hans Kelsen: *Reine Rechtslehre*. Mohr Siebeck, 1960.
8. Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István, Budapest, ELTE, 1988.
9. Hans von Nawisky: *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*. Einsiedeln–Köln, Verlagsanstalt Benigner & Co. Ag., 1941
10. Horváth Barna: *A jogelmélet vázolata*. Máriabesenyő–Gödöllő, Attraktor, 2004
11. Horváth Barna: *Angol jogelmélet*. Budapest, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., 2001.
12. John Austin: *The Province of Jurisprudence Determined*. 1885b;
13. John Austin: *The Province of Jurisprudence Determined*. Wilfrid E. Rumble (szerk.), Cambridge University Press, 2007.
14. John Bowring (szerk.): *The Works of Jeremy Bentham*. London, Simpkin, Marshall & Co., 1943
15. John W. Salmond: *Jurisprudence*. London, Sweet and Maxwell, 1920
16. Julius Hermann von Kirchmann: *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft: Ein Vortrag, gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin*. Berlin, Julius Springer, 1848.
17. Karl Bergbohm: *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1892.
18. Moór Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába*. Budapest, Pfeifer, 1923
19. Ota Weinberger: *Studien zur Normenlogik und Rechtsinformatik*. Berlin, Schweitzer, 1974.
20. Peschka Vilmos: *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965.
21. Pokol Béla: *Jogelmélet: Társadalomtudományi trilógia II*. Budapest, Századvég, 2005. 16.
22. Rudolf von Jhering: *Der Zweck im Recht*. I. Leipzig, Druck und Verlag von Breitkopf & Hartel, 1877
23. Samu Mihály – Szótáczky Mihály: *Állam- és jogelmélet*. II. Budapest, Tankönyvkiadó, 1985.
24. Szilágyi Péter: *A jog normativitása és a jogi norma*. In SZABÓ Miklós: *Regula Iuris. Szabály és/vagy norma a jogelméletben*. Miskolc, Bíbor, 2004.
25. Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006
26. Thomas Erskine HOLLAND: *The Elements of Jurisprudence*. Oxford University Press, 1917.
27. Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Budapest, Patrocinium. 2019
28. Varga Zs. András: *Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről*. Magyar Közigazgatás, Új folyam, 2011/3. sz. 67.

Bónis Péter
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Habilitált egyetemi docens

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

**Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás és a hatalmi ágak viszonya.
II. rész: Az abszolutista monarchia és kritikája (1500-1800)**

**Division, limitation and separation of public powers.
Part II: The absolute monarchy and its critics (1500-1800)**

ABSTRACT

This paper deals with the history of the principle of separation of powers. At the turn of the 15th and 16th centuries, the international world order of the Middle Ages, which had united kings and princes under the authority of the Church and the Papacy, came to an end. From the 16th century onwards, absolute monarchies emerged, claiming full sovereignty and unlimited power in both international and domestic affairs.

However, absolute power provoked opposition from citizens and subjects, and theories were born that called for the division and limitation of absolute royal power.

English and French thinkers (Locke and Montesquieu) were the first to formulate these revolutionary ideas, which necessarily lacked the conciseness and precision that characterise normative texts and legislation. The theory of the separation of powers became truly important and practical when it was incorporated into early constitutions, and the codifiers and constituent assemblies of the late 18th century gave solid form to the separation of powers.

KEYWORDS: division of powers, limited powers, absolutist monarchy, Montesquieu, Locke, Virginia Declaration of Rights

A középkori nemzetközi rend felbomlása és az abszolutista állam

A tanulmány előző részében¹ a hatalommegosztás történeti gyökereinek keresésekor arra a következtetésre jutottunk, hogy a virágzó középkor közhatalmi viszonyai jelentősen különböztek az abszolutista monarchia közjogi berendezkedésétől, és Montesquieu nem a virágzó középkor gyakorlatát kritizálta, mert a hatalommegosztás² elmélete az abszolutista monarchia visszaélései ellen született meg a 17-18. században. Az abszolutista monarchiától eltérően a középkorban az észak-itáliai területeken léteztek olyan városállamok, ahol az önkényesség elkerülése érdekében a hatalommegosztás technikáit alkalmazták anélkül, hogy részletesebb elméleti fejtegetésbe bocsátkoztak volna.

Sajnos a podesta-városok demokratikus berendezkedése csak két évszázadon át állt fenn. *A nagyobb városállamok ugyanis lassanként bekebelezték a kisebb podesta-városokat* (például Firenze az 1400-as évek elején elfoglalta Pisát), és ezzel párhuzamosan a terjeszkedő territoriális államokban egyre jobban teret nyert az egyszemélyi hatalomgyakorlás a fejedelem kezében.

Ezzel létrejöttek az abszolutista jellegű territoriális államok, amelyekben a hatalmat egyetlen személy gyakorolta, például a fejedelem, a herceg, vagy pedig egyes nagy hatalmú családok a köztársasági államformát megtartva, de azt kiüresítve tényleges egyeduralmat gyakoroltak. Az elfoglalt kisebb városállamokban a fejedelem nevezte ki a podestát, aki így államfőből egyszerű polgármesterré süllyedt. Az egyeduralmon alapuló territoriális államok rendszerét nevezték signoriának.

A 15. század végére az észak-olasz régiót a Firenzei Köztársaság, a Velencei Köztársaság, a Sienai Köztársaság, a Ferrarai Hercegség és a Milánói Hercegség uralta. Ezekben az államokban a podesta már nem játszott nagy szerepet, részben a tisztséget eltörölték, részben egyszerű, sokszor csak felülről kinevezett polgármester lett belőle.

A podesta-városok hanyatlásának paradox módon éppen gazdasági sikerük volt az oka. A fejlett jogrendszer, a jogbiztonságot a korábbiaknál jobban biztosító alkotmányos

¹ Bónis Péter: *Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás, és a hatalmi ágak viszonya*. I. rész: Közhatalom a virágzó középkorban (1100-1500). In *De iurisprudencia et iure publico*, 14. évf. 1. sz. (2023) 28-47
<http://mjat.hu/wp-content/uploads/2023/03/DIEIP-2023-03-1.pdf>

² A hatalommegosztás történetéről szóló szakirodalomból ld. pl. Bónis György: *Montesquieu jogi és politikai nézetei*. In *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 209-245.; Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, 1998.; Máthé Gábor (szerk.): *Theorie und Institutionssystem der Gewalttrennung in Europa*, Budapest, 1993.; Máthé Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*, Budapest, 2004.; Máthé Gábor: *A hatalommegosztás kérdései*, in *Jogtörténeti Szemle* 6/2 (2004) 44-47.; Szaniszló Krisztián: *A hatalommegosztás államelméleti előképei*. Hatalomkorlátozás az európai állambölcséletben az antikvitás korától a felvilágosodásig, in *Acta Humana* (2016) 63-88.; Sári János: *A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai*, in Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Osiris, Budapest, 1998, 69-76.; Ráczy Lajos: *A hatalomkorlátozás tendenciái a középkori magyar politikai-jogi kultúrában*, in *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, 1998, 57-68. Attekintő jelleggel általában minden Államelmélet vagy Államtan című tankönyv foglalkozik a korszakkal: Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003.; Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Második, átdolgozott kiadás, Budapest 2019.; Tsatsos, Themistokles: *Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung*, Heidelberg, 1968.; Fassò, Guido: *Storia della filosofia del diritto*, Roma-Bari, 2012, I-III. kötet.

berendezkedés lehetővé tette a kereskedelem fejlődését, ami magával vonta a népesség gyarapodását és a városállamok közötti vetélkedést. A nagyobb városállamok elkezdtek bekebelezni a kisebb városállamokat, és létrejöttek a területiális államok, fejedelemségek. A sok kis független podesta-város helyett az abszolutizálódó, dinasztikus signoriák vették át az uralmat, amelyben megerősödtek a feudális vonások, és csökkentek a demokratikus elemek.

A signoria valójában egy centralizálódó, abszolutizálódó, fokozatosan egyeduradalomra épülő államformát takar. A *signoria* az olasz *signore*, azaz „úr” szóból származik jelezvén, hogy a város immár egyetlen úr (fejedelem) uralma alá került, lényegében tehát monarchikus és dinasztikus egyeduradalmat jelentett. A 15. századtól egyes dinasztikus egyeduradalmat gyakorló signorék a pápától vagy a császártól hercegi vagy grófi címet kaptak, így jöttek létre a hercegségek és egyéb abszolutista fejedelemségek. A signoria mint államforma nem tévesztendő össze a bizonyos (város)államokban létező nagytanáccsal, amelyet bizonyos városokban szintén signoriának neveztek. Az olasz történettudományban a signoriának létezik egy harmadik jelentése is (*signoria delle campagne*), amely nagyjából földesuraságnak fordítható.

A signoria mintája a francia állam volt. A francia király már a 13. század végétől rivalizálni kezdett a pápasággal, és olyannyira sikeresen tudta meggyengíteni az egyház és a pápaság hatalmát, hogy a zsidó nép babiloni fogságának mintájára elnevezett avignoni fogság idején a pápák szinte a francia király függésébe, de legalábbis erőteljes befolyása alá kerültek.

Az angol királlyal vívott harcokban a francia király fokozatosan hatalmat szerzett egész Franciaország felett, és hozzálátott ahhoz, hogy a középkori nemzetközi rendet felszámolva kialakítsa a szuverén francia királyságot, amely aztán abszolutista monarchiává fejlődve a francia forradalomig állt fenn.

A francia jogászok igyekeztek jogi érvekkel is alátámasztani a francia király függetlenségét. A virágzó középkorban a Róma-eszme uralkodott, mely szerint a keresztény világban a római császár minden más királlyal és keresztény fejedelemmel együtt alá van vetve a római pápa lelki hatalmának. A középkor végén azonban a keresztény világ egysége megbomlott, a pápa főségét a fejedelmek visszautasították, és követelték maguknak a középkorban csak a római császárnak elismert hatalom teljességét (*plenitudo potestatis*), mely szerint a római császár a világ egyetemes ura (*dominus mundi*) a római pápa fősége alatt. A királyok és a római császárok közötti egyenlőséget hangsúlyozva dolgozták ki a korabeli jogászok azt az alapelvet, hogy a császár főségét el nem ismerő királyok ugyanazzal a hatalommal rendelkeznek a saját királyságukban mint a római császár (*rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator*).³ Ez később a szuverenitáselméletek és az abszolutista monarchiák megalapozásaként szolgált.

A pápaság főségének meggyengülése, a római császár királyok feletti előjogainak vitatása, és Európa vallási egységének megszűnése teljesen átalakította a középkori közhatalmi viszonyokat. Angliában az angol király, VIII. Henrik függetlenítette magát a római pápa hatalmától és saját nemzeti egyházat hozott létre, amelynek feje maga az angol király volt, így nemzetközileg sem zavarta semmi az angol királyt abban, hogy minél szélesebb királyi egyeduradalmat alakítson ki országában. Megszületett az angol abszolutizmus.

³ Cortese, Ennio: *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medioevale*, Roma, 1966, 45-98.; Ercole, Francesco: Sulla origine francese e le vicende in Italia della formola 'rex superiorem non recognoscens est princeps in regno suo', in *Archivio Storico* 89/4 (1931) 197-238.; Pennington, Kenneth: *The Prince and the Law 1200-1600: Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*. Berkeley 1993. 31-39.

Az abszolutista monarchia Franciaországban is létrejött. A francia király ugyan nem hozott létre saját államegyházat, de az egyház befolyását a minimálisra szorította. A francia király a királyi tetsvényjogával élve a pápa határozatainak kihirdetését is megakadályozhatta, amennyiben ezek neki nem tetszettek, így a pápaságnak már nem volt ereje beavatkozni a francia belügyekbe. A francia király visszaszorította a rendek befolyását is, és a rendi gyűlést egyre ritkábban hívták össze. A király hatalma majdnem korlátlaná, abszolúttá vált.

I. Az abszolutista monarchia jellemzői

Az abszolutista monarchia jellemzőinek számbavétele előtt két kérdést mindenképpen tisztázni kell. Először is le kell szögezni, hogy az abszolút monarchia nem középkori, hanem újkori jelenség. Az abszolutista monarchia teljesen idegen volt a középkori államelmélettől, hiszen a 15-16. században olyan alapvető változások történtek, amelyek az addigi középkori világméretet teljesen szétrombolták. E tekintetben elegendő itt a könyvnyomtatásra, a reformációra, Amerika felfedezésére, vagy az angol polgári forradalomra utalni. Mindezek a tényezők átalakították azokat a viszonyokat, amelyek a középkort jellemezték, mert pl. megszűnt az egyházi bíróságok jelentős hatalma és befolyása, vagy a római pápa megkérdőjelezhetetlen hatalma az uralkodók felett, megerősödött a király központi hatalma, a rendiség pedig meggyengült. Ezek a változások cáfolják a marxista történettudomány sematikus leegyszerűsítését, amely az abszolutizmusban is a feudalizmus megmerevedett maradványait látta. Noha az abszolutista monarchia kétségkívül hanyatló korszaknak tűnik, de egyáltalán nem tekinthető a középkor elnyújtott hanyatlásának, hiszen a középkor hanyatlása már a 15. században, a reneszánsz előtt lezajlott. Az abszolutizmus a középkori államhoz képest új, más jellegű rendszer volt. Ami az abszolutizmusra jellemző volt, nem feltétlenül volt jellemző a középkorra.⁴

A másik hamis történelmi azonosítás, amely az abszolutista monarchiával kapcsolatban gyakran felmerül, szintén cáfolatot érdemel. Sokszor tekintünk úgy az abszolutista monarchiára mintha valamiféle huszadik századi elnyomó államforma lenne. Az abszolutista monarchia azonban nem volt sztálini diktatúra. Nyilván az abszolutista állam is tekintélyelvű rendszer volt, és nem jeleskedett a jogok tiszteletben tartásában, de tömeggyilkosságok, tömeges munkatáborok, kitelepítések nem jellemezték az abszolutista monarchiát.

Az abszolutista monarchiában megvolt a jognak egy bizonyos szerepe, sőt a középkorhoz képest a jognak sokkal nagyobb szerepe volt. A 15. században feltalálták a könyvnyomtatást, amely a 16. századra már kellően olcsóvá vált ahhoz, hogy elvileg mindenkihez eljusson. A király egyre inkább az írott jog segítségével kormányzott, sorra születtek a királyi rendeletek, sőt a kezdetleges kodifikációk is (pl. kereskedelmi kódex, Code Savary).⁵ Az írásbeliség elterjedése lehetővé tette a központi királyi rendeletekkel való kormányzást, a centralizációt. Az írásbeliség révén létrejött a dikasztériális kormányzás, megnőtt az állami bürokrácia szerepe. Az abszolutista monarchiák nem azáltal vívták ki a népszerűtlenséget, hogy nem tartották be a jogot (persze ilyen jogsértés is volt), hanem inkább azáltal, hogy olyan jogot alkottak, amely önkényes volt.

A jogalkotásnak ez a túlhajtása a középkori viszonyokhoz szokott ember ellenérzését válthatta ki, és az elnyomás képzetét keltette. A középkorban nem volt jellemző az

⁴ Padoa-Schioppa, A., *A History of Law in Europe From the Early Middle Ages to the Twentieth Century*, Cambridge, 2017, 320-381.

⁵ Sassier, Y.-Saint-Bonnet, F., *Histoire des institutions avant 1789*, 7e édition, Paris, 2022, 295-315.

abszolutizmuskori bürokrácia, a központból vezérelt jogi irányítás. E tekintetben nagyon tanulságos idézni azt a középkori forrást, amire Szücs Jenő hivatkozott. Szerinte bárki megtehetné volna azt a gunyoros nyilatkozatot, mint az az apát, aki a tours-i grófságon átutazva így összegezte benyomásait: „Most éppen annyi hatalmam van, mint a francia királynak, minthogy itt senki sem törődik komolyabban az ő parancsaival, mint az enyéimmal.”⁶ A középkorban nem létezett abszolút monarchia, sem bürokrácia, sem centralizált közigazgatás, sem abszolutista állam, vagy állami szuverenitás.

Noha az abszolutista korszakban született jogtudományi művek mintegy középkori maradványként leírták, hogy az uralkodó kötve van a természetjoghoz, de mivel ezt iratlan jognak tekintették, senki sem tudhatta pontosan, hogy mi a természetjog. Bodin, a királyi szuverenitás rajongója is elismerte, hogy az emberi törvények nem hághatják át a természetjogot, garanciát mégsem adott azok betartására, mert ahhoz a király főhatalmát kellett volna korlátoznia.⁷ A szuverenitás túlhangsúlyozása olyan magasságokba emelte a királyt, hogy az uralkodó azt hihette, hogy nyugodtan túlteheti magát a természetjog előírásain. A kormányzás művészete nem abban áll, hogy letörjük az alattvalók ellenállását, hanem abban áll, hogy lehetőleg mindenki számára elfogadható döntéseket hozunk. E feladatnak az abszolút uralkodók nem tudtak eleget tenni, de még a dikasztériális igazgatás sem volt a helyzet magaslatán. A rendek panaszait ugyan a rendi gyűlésekkel együtt elnyomták, a helytelen döntések azonban gazdasági válságot, szegénységet, egyenlőtlenséget, korrupciót, véget nem érő háborúkat, nyomort, és államcsődöt eredményeztek.⁸

Az abszolutizmus államszervezetének középpontjában a király állott. Elvben tiszteletben kellett tartania az ország „alaptörvényeit”, az egyes rendek kiváltságait és a jó szokásokat, amelyeknek megtartására koronázásakor esküt tett. De egyetlen államszerv, egyetlen polgár sem korlátozhatta vagy ellenőrizhette hatalmának gyakorlásában, a kormányzás eszközeit belátása szerint választotta ki. Senkivel sem osztotta meg abszolút hatalmát, még családjának tagjaival sem.

Állama Bodin meghatározása szerint „tisztá monarchia” volt, melyben sok hivatal, bíróság, hatóság szolgált tanáccsal és tettel a királyt, de a döntés egyedül őtőle függött. Elméleti megalapozását „a király isteni jogának” tanítása szolgáltatta. A középkorban vallották azt a római jogi eredetű tételt, mely szerint az uralkodó Isten kegyelméből, de a nép hatalomátruházó aktusa alapján uralkodik; most az abszolutizmus gondolkodói kijelentették, hogy hatalmát közvetlenül Istentől kapta, és közembernek nem tartozik felelősséggel. Ez a tanítás jól mutatja a klérus és a francia abszolutizmus összefonódását; hatása az angol abszolutizmuson is megfigyelhető.

A király fejlett központi hivatalszervezet útján kormányzott. Az Államtanács a XVII. század folyamán tovább differenciálódott kormányzati, bírói, igazgatási és pénzügyi ügykörök szerint. Meglehetősen bonyolult átalakulása XIV. Lajos alatt jutott nyugvópontra. Ekkor elvben egységes maradt mint államtanács, de egyes részei változó összetételben és eltérő időpontban ülészek.

⁶ Idézi Szücs Jenő, *Nemzet és történelem*, Budapest, 1984, 233.; Kirn, P., *Aus der Frühzeit des Nationalgefühls*, Leipzig 1943, 67.

⁷ Sœur, Paul, *Histoire du droit public français XVe-XVIIIe siècle*. Affirmation et crise de l'Etat sous l'Ancien Régime, Paris, 2007, 234-238.

⁸ Bossuat, A., La formule “le roi est empereur en son royaume”: son employ au XVe siècle devant le parlement de Paris, in *Revue Historique de Droit Français et Étranger* 39 (1961) 371-381.

Ezek a tanácsok tárgyalták le a kül- és belpolitika, az igazságszolgáltatás, a belügyi és pénzügyi igazgatás egyes kérdéseit. Az ügyeket kisebb bizottságok készítették elő, melyekben 2-3 államtanácsos és 4-5 szakhivatalnok dolgozott; ezután kerültek az illetékes tanácsban megvitatásra, és végül a király elé. A miniszterek nem dönthettek önállóan, csak a királyi (tanácsi) határozat alapján intézkedtek; a 18. században azonban önállóságuk lényegesen megnőtt a kollegiális szervek rovására.

Az apparátus vezető tisztviselőit minisztereknek nevezték. Számuk és ügykörük ugyancsak XIV. Lajos idejében állandósult. A hivatali gépezetet irányító kancellár mellett már a XVI. században külön ügykörökhöz jutottak az államtitkárok, akik az ügyeket a tanácsokban referálták.⁹

Az ügyviteli ágak irányítói között a rangra és befolyásra kiemelkedőt nevezték „első miniszternek” (pl. Richelieu, Mazarin, Dubois, Fleury). De hivatalánál fogva a kancellár volt a legfőbb; ő tette rá a király nagypecséjét az oklevelekre, ő adta ki a bírói parancsokat, irányította a cenzurát és felügyelt a bíróságok működésére. Az államtitkárok számát négyben állapították meg: a királyi ház, a külügyek, a tengerészet és a hadügyek reszortjainak élén. Belügyi államtitkár nem volt, az egyes tartományokkal való érintkezést rendszerint kiosztották az említett négy között. A pénzügyek, majd a közmunka, a földművelés, a kereskedelem és az ipar ügyeinek intézése is a „pénzügyek főellenőrének” és kiterjedt hivatali apparátusának kezében volt; ezt a tisztséget olyan kiváló közigazdászok viselték, mint Colbert, Turgot és Necker. A miniszterek vezetése alatt dolgozott a kisebb tisztviselők serege.¹⁰

Némi önállóságot élveztek az abszolutizmus „szuverén bíróságai”, elsősorban a párizsi parlament, továbbá a sorra egyesített tartományokban meghagyott és újjászervezett 12 parlament és 4 „szuverén tanács”. Ezek a fórumok annyiban voltak „szuverének”, hogy területükön felső fokon bíraskodhattak, s ítéleteiket csak a király semmisíthette meg anyagi vagy eljárási szabálysértés címén. A párizsi parlament már 1308-tól állandóan bíraskodott, előbb egységesen, majd később több polgári és egy büntető tanácsban. Ezt utánozták a vidéki felsőbbíróságok, melyek egyúttal a helyi szokásjog fenntartását is szolgálták. A parlamentek bírái (*domini curiae*) hivatásos jogászok voltak, akik már a XV. században kivívták elmozdíthatatlanságukat, majd nemsokára vásárlás útján szerezték meg és utódaikra is átörökítették tisztségüket. Jövedelmük a királytól élvezett fizetés mellett a felektől kapott ajándékokból, később pénzben meghatározott illetékekből állott. A gazdag polgári családok ilyen módon élvezték a tisztség vásárlásába fektetett pénzük kamatait; a bírói szék elfoglalása előtt persze minden örökösnek jogi vizsgát kellett tennie. Az örökös bírók függetlenségét nem élvezték a XV. századra kialakuló királyi ügyészek (*procureurs du roi*), akik főleg bűnügyekben a király érdekeit képviselték. De minthogy ők sem vesztették el állásukat, nem egyszer „tiltakoztak a király nevében” az uralkodó rendeleteinek beiktatása ellen. A végleges szabályozás szerint szabadon érvelhettek, de írásban adott véleményüket a kormány utasítása szerint kellett megfogalmazniok.¹¹

A felsőbbíróságok hatásköre nemcsak az igazságszolgáltatásra, közelebbről a fellebbezések elbírálására terjedt ki. Saját kezdeményezésükből vagy a királyi ügyész kérésére szabályokat is alkottak az anyagi jog, a peres eljárás, sőt a terület közigazgatásának kérdéseiben; ezek azonban

⁹ Viollet, P., *Le Roi et ses Ministres pendant les trois derniers siècles de la Monarchie*, Paris, 1912

¹⁰ Sassier, Y.-Saint-Bonnet, F., *Histoire des institutions avant 1789*, 7e édition, Paris, 2022, 320-344.

¹¹ Bónis György-Bónis Péter: *A francia jogfejlődés a virágzó korszakban*, in Bónis Péter-Gönczi Katalin-Stipta István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*, Budapest 2019, 113-139

nem ellenkezhetek a törvénnyel és a szokásjoggal. (Ezek a szabályok kb. a magyar statutumoknak feleltek meg.) Politikailag jelentős volt az a kiváltságuk, hogy ők „iktatták be” és hirdették ki a király törvényeit, s ezeket csak a beiktatás után lehetett végrehajtani. Mint a király jogi tanácsadói a parancs ellen illő formában észrevételt tehettek (*remontrance*), s a beiktatást felfüggeszthették. Az uralkodó, ha rendeletét fenntartotta, újabb erélyes felszólítást intézett hozzájuk, és ha ez sem használt, személyesen jelent meg körükben. Felállította a bírói széket (*lit de justice*), felolvastatta rendeletét, és jelenlevő tanácsosainak véleményére támaszkodva, maga parancsolta meg a bíróság jegyzőjének a beiktatást. Az abszolutizmusnak nem egyszer kellett megküzdenie a parlamentek politikai jellegű ellenállásával; XIV. Lajos szűk körre szorította az észrevételezés jogát, sőt a Fronde idején (1648-52) hozott ellenzéki határozatok megsemmisítését is elrendelte. A XVIII. században különösen veszélyessé vált a parlamentek ellenállása azáltal, hogy közölték egymással határozataikat, és a „franciák jogainak” védelmezőiként, egységesen léptek fel.

Az abszolutizmus megerősítette a vidéki igazgatás szervezetét. A *prévôt*-k és baillik, illetve helyetteseik egyre inkább az alsófokú bíráskodás és igazgatás feladataira korlátozódtak. Mivel állásukat megvásárolták és örökössé tették, a monarchia nem számíthatott rájuk mindenben. Ezért már a XV. században, elsősorban katonai és pénzügyi feladatok elvégzésére, *gouverneur* címmel magasabb rangú tisztviselőket állított föléljük; hagyományosan 12 *gouverneur*i kerület alakult ki. Minthogy ezek is önálló hatalmat próbáltak kiépíteni, a régi időszaki ellenőrökből a kormány kifejlesztette „az igazságszolgáltatás, rendészet és pénzügyek intendánsainak” tisztségét, mely — a többitől eltérően — nem volt megvásárolható és átörökíthető. A bármikor visszahívható intendánsok (számszerint kb. harmincan) a királyi tanácsnak egy-egy kerületbe állandóan kiküldött tagjai voltak, akik a tartományi gyűlésekkel, parlamentekkel és a kisebb tisztségek örökös birtokosaival szemben az igazgatás minden ágában érvényre juttatták az uralkodó akaratát. Richelieu kormányzása óta a központi igazgatás az intendánsok útján gyámkodott az ország életének minden megnyilvánulása fölött.¹²

Az igazságszolgáltatásba való királyi beavatkozás és az uralkodói önkény szimbólumává vált *lettres de cachet* szintén az abszolutista rezsimek jellemző intézménye volt. Ha egy pamfletíró a hatalmon lévők, a vallás vagy a király hatalma ellen irányuló rágalmakat tett közzé, akkor elfogták és a Bastille-ba zárták: az általános vélekedés szerint ez volt a *lettre de cachet* tipikus alkalmazási területe. Voltaire például 1717-ben tizenegy hónapot töltött a Bastille-ban, mert a régenst sértő szatírárt írt, 1726-ban pedig hét napra bebörtönözték, miután összeveszett Rohan lovaggal. Kétségtelenül előfordult ez az eset, és más hasonló esetek is; de a *lettres de cachet* alkalmazása ennél jóval szélesebb körű volt.

Az igazságszolgáltatásba való királyi beavatkozás és az uralkodói önkény szimbólumává vált *lettre de cachet* az abszolutista rezsimek intézménye volt. A *lettre de cachet* kifejezés a 16. században jelent meg. Lényegében királyi elfogatóparancsnak, ideiglenes letartóztatást elrendelő királyi parancsnak nevezhető, amely lehetővé tette, hogy ítélet nélkül tartsanak fogva határozatlan ideig olyan személyeket, akiket bizonyos bűncselekményekkel vagy társadalomra veszélyesnek tartott vagy annak kikiáltott deviáns cselekményekkel, rendzavarással, vagy elmezavarral gyanúsítottak meg. Az ártatlanság vélelmének semmibevétele, az ítélet nélküli, évekig tartó fogság tette gyűlöletessé ezt az intézményt a franciák előtt, és vált a királyi önkény és a feudális büntetőeljárás romlottságának szimbólumává.

¹² Harouel, J-L., *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, 11e édition, Paris, 2005.

Ezek eleinte a királyság biztonságát veszélyeztető gyanúsítottak ellen kiadott ideiglenes, határozatlan idejű elfogatóparancsok voltak: pl. Fouquet-t tartóztatták le ilyen módon. XIV. Lajostól kezdve azonban a tágabb értelemben vett közrendet érintő ügyek is idekerültek. Ne felejtjük el, hogy az adósok börtöne még a 19. században is élő intézmény volt. XV. Lajos alatt a levelek kitöltött, nyomtatott dokumentumok lettek, amelyeken nem feltétlenül szerepelt a királyi aláírás.

Ekkorra a kérelmek túlnyomó többségét magánszemélyek nyújtották be, akik azt szerették volna elérni, hogy azokat az embereket, akikkel vitájuk volt, rövid időre internálják, letartóztassák, amíg a vétkes felek megbánják vagy jóváteszik tettüket. A hatósághoz tehát mindenféle magánügyekről érkeztek panaszok: kifizetetlen kölcsönökről, tékozló gyerekekről, házasságtörő viszonyokról, elmeháborodottságról.¹³

Az internáltak általában családtagjaiktól függtek, és nem keveredtek a köztörvényes foglyokkal. A 18. század elejétől kezdve a cachet-levelek „sikere” olyan mértékűvé vált, mind Párizsban, mind a tartományokban, hogy a királyi hatalom képtelen volt olyan épületeket biztosítani, amelyek alkalmasak voltak az összes gyanúsított, feljelentett és elmezavarodott elzárására.

1790-ben a király javaslatára az alkotmányozó gyűlés eltörölte a ezeket a királyi elfogató leveleket. Ez azonban nem akadályozta meg a forradalmat abban, hogy néhány hónappal később a jakobinus diktatúra idjén a bírósági önkény más, véres formáit is bevezesse.¹⁴

1789-ben a lettres de cachet az egész Ancien Régime túlkapasait és hiányosságait szimbolizálta. Az eltörlésük messze túlmutatott egy közvetlen királyi parancs eltörlésén, amelynek fő célja az volt, hogy az alattvalókat bezárják, mert azok vagy a király akaratával vagy törvényével szembeszálltak.

Az 1789. november 24-én felállított Comité des lettres de cachet feladata rendkívül összetett volt, tekintettel a fogvatartottak nagy számára és arra, hogy nehéz, ha nem lehetetlen volt kideríteni fogva tartásuk valódi okait.¹⁵

Konkrétan 1789 nyarán merült fel a kérdés: mi legyen azzal a több ezer lettre de cachet alá tartozó fogollyal, akik még mindig állami börtönökben, kolostorokban sínylődtek a királyságban? A forradalmárok számára ez valódi dilemmát jelentett. A kezdeti kísértés, hogy mindenkit kiengedjenek, sokáig tartott, hiszen tudták, hogy a foglyok, bár nem ítékeztek felettük, gyakran nem voltak ártatlanok, és néha nagyon is jó okokból voltak bebörtönözve. Hogyan lehetett tehát az „önkény” és a „despotizmus” elutasítását összeegyeztetni a közbiztonsággal? Ez az állandó hezitálás gyötörte a törvényhozót, majd a végrehajtó hatalmat, amelynek feladata az eltörlési rendelet alkalmazása volt, a foglyok, öreik és családtagjaik állandó nyomása alatt, akik hangosan hallatták hangjukat a vitákban.

¹³ Mirabeau, *Des lettres de cachet et des prisons d'État*, s.l., 1782; Simon-Nicolas-Henri Linguet, *Mémoires sur la Bastille et sur la détention de M. Linguet*, Londres, T. Spilsbury, 1783; Henri Masers de Latude, *Le despotisme dévoilé ou mémoires de Henri Masers de Latude, détenu pendant trente cinq ans dans diverses prisons d'État*, Paris, Lejay, 1790,

¹⁴ Sueur, P., *Histoire du droit public français XVe-XVIIIe siècle*. Affirmation et crise de l'État sous l'Ancien Régime, Paris, 2007, 280.

¹⁵ Nomination des membres du comité des lettres de cachet, lors de la séance du 24 novembre 1789. In: *Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome X - Du 12 novembre au 24 décembre 1789*. Paris, 1878. p. 249.

Úgy tűnik, hogy 1792 végére, az eltörlési rendelet cikkelyeinek különböző mértékű betartásával, a Bastille, a kastélyok, az állami börtönök és kolostorok kiürültek, és a régi rezsime gyűlöletes intézménye megszűnt, és átkerült a történelmi múltba, ahol az abszolutista elnyomást szimbolizálta.

II. Az abszolutizmus teoretikusai: Hobbes, Bodin

Jean Bodin szuverenitás-elméletében a középkori gyökerektől igyekezett szabadulni. Bodin a 16. században amellett érvelt, hogy a francia király főhatalma teljeskörű szuverenitás, amely időben és térben nem korlátozható, és ezért a francia király főhatalma a német-római császár hatalmától is teljesen független.

Bodin lényegében a francia abszolutista monarchia elméleti igazolását adta, célja az volt, hogy a francia király főhatalmának, szuverenitásának teljességét, korlátlanágát bizonyítsa, amely megszabadult mind a római pápa beavatkozásától, mind a római császár előjogaitól. Bodin szerint a szuverén joga kiterjed a törvényhozásra, a bírászkodásra, a közhivatalnokok kinevezésére, a kegyelmezésre, stb. Bodin szerint tehát a törvényhozó, a végrehajtó és a legfőbb bírói hatalom a szuverén kezében egyesül.¹⁶ Bár Bodin nem tagadta, hogy az uralkodó alá van vetve a természetjognak, arra semmilyen intézményes garanciát nem adott, hogy a szuverén a természetjogot be is fogja tartani.¹⁷

Bodin állama a hatalomkoncentráció állama, amelyben nincs helye a hatalom megosztásának. Bodin egyenesen felségárulásnak minősítette a hatalom megosztásának mindenféle gondolatát. Bodin szerint az, „...hogy Franciaország államformája is a három összetétele, hogy a párizsi parlament az arisztokráciát, a három rend a demokráciát, a király pedig a monarchiát képviseli; ez nemcsak képtelen, hanem bűnös vélekedés is. Mert az alattvalókat a szuverén uralkodó társainak tekinteni felségárulás.”¹⁸

Bodinhez hasonlóan foglalt állást Hobbes is *Leviatán* című művében. Hobbes abból indult ki, hogy a jog és állam nélkül létező emberek természetes állapota „mindenki háborúja mindenki ellen” (*bellum omnium contra omnes*), ahol ember embernek farkasa. Ez az állapot senki számára nem kívánatos, mert nem biztosítja az ember személyének és tulajdonának biztonságát.¹⁹ Mivel az emberek önként felismerték a természeti állapot tarthatatlanságát, az anarchia elkerülése végett szerződést kötöttek egymással, és minden hatalmat egyetlen személyre vagy testületre ruházták át, azért hogy az uralkodó a békés együttélés feltételeit megteremtse.²⁰ A természeti állapotban élő emberek sokasága elfogadta, hogy a békés együttélés feltételei csak úgy teremthetők meg, ha az állam kényszerítő erejével erőszakmonopóliumot kap. A Hobbes-féle társadalmi szerződés nem bontható fel, az átruházott hatalom nem vonható vissza. Hobbes szerint az uralkodót megilleti a törvényhozás joga, a bírászkodás joga, a hivatalnokok kinevezésének joga, a békekötés joga, stb.²¹

¹⁶ Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003, 97-109.; Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Második, átdolgozott kiadás, Budapest 2019, 266.

¹⁷ Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003, 108.; Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.*, Budapest 2009, 53-109

¹⁸ Jean Bodin: *Az államról*, Budapest, 1987, 130.

¹⁹ Bredekamp, H., *Thomas Hobbes Der Leviathan*. Das Urbild des modernen Staates und seine Gegenbilder, 1651-2001. Berlin, 2003, 145.; Koselleck, R.-Schnur, R., *Hobbes-Forschungen*, Berlin, 1969, 85.

²⁰ Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003, 123-125.; Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Második, átdolgozott kiadás, Budapest 2019, 249-250.

²¹ Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003.; Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.*, Budapest 2009, 53-109

Hobbes ellenezte a hatalom megosztását a hatalmi ágak között, mert véleménye szerint a hatalom megosztása zűrzavarhoz, anarchiához, az állam felbomlásához vezet, mert a megosztott hatalmak lerontják egymást. Hobbes a hatalom egységének felfogását vallotta, mellyel többé-kevésbé igazolta saját korának viszonyait.²²

III. Az abszolutizmus angol kritikusa: Locke

Az abszolutizmus kritikája az abszolutista nemzeti királyságok kialakulásával vált az államelméleti gondolkodás központi témájává. Angliában és részben Franciaországban is fokozatosan megszüntették a középkorra jellemző autonómiák hálózatát, felszámolták a pápaság befolyását, az egyházat a királyi hatalom gyámsága alá helyezték, feloszlatták a szerzetesrendeket, visszaszorították, majd teljesen mellőzték a rendi gyűléseket.

Angliában a 16. században felbomlott a középkorra jellemző hatalmi egyensúly, az egyház és a rendek hatalomkorlátozó befolyása meggyengült vagy megszűnt, és megerősödött a királyi egyeduralom. A nemesség háttérbe szorítása együtt járt a polgárság felemelkedésével, amely a királyi abszolutizmus hatalmát korlátozó tényezőként lépett fel. Az angol polgári forradalom a királyi hatalom visszaszorulását, és a parlament megerősödését hozta el, és ennek alátámasztására születtek meg a hatalmi ágak szétválasztásáról mint a királyi önkény korlátozásának hatékony eszközéről szóló elméletek. Nem véletlen, hogy a hatalommegosztás klasszikus teoretikusai angol (Locke), majd francia (Montesquieu) szerzők voltak, hiszen országukban az abszolutista királyi hatalom önkényének korlátozása nagyon is aktuális kérdés volt.²³

A túlzó központosítás és zsarnokság abszolutista veszélye ellen John Locke fejtette ki az állam működéséről szóló nézeteit. Locke is felállított egy hatalommegosztási modellt, de ez különbözött Montesquieu-étől. Locke szerint a bíróságok a végrehajtó hatalomhoz tartoztak, hiszen a gyakorlatban a bíróságok szereznek érvényt a törvényeknek. Valószínűleg Locke azért nem tekintette önálló hatalmi ágának a bírászkodást, mert saját korának angliai viszonyaiból indult ki, ahol a bírászkodás és a végrehajtás igencsak összefonódott, mert pl. a lordkancellár tagja volt a kormánynak, 2005-ig elnöke volt a Lordok Házának és Anglia és Wales Legfelsőbb Bíróságának és hivatalból bírāja volt a Court of Appealnek. Az önálló bírászkodó hatalom helyére harmadikként a föderatív hatalom került, amely a külpolitikát alakította. Locke tehát a törvényhozó-végrehajtó-bírászkodó hármas helyett a törvényhozó-végrehajtó-föderatív hatalommegosztási hármast vázolta fel.

Hobbes-tól eltérően Locke a társadalmi szerződésben már nem egy visszavonhatatlan joglemondást látott, hanem a társadalmi szerződést egy bizonyos cél érdekében, a szabadság és a tulajdon hatékonyabb megóvása érdekében kötött megbízási szerződésnek tekintette. Locke szerint minden kormányzás lényegében megbízás (*trust*), amelynek célja, hogy a megbízott, a szuverén a kapott megbízást a megbízó érdekében gyakorolja.

²² Thomas Hobbes: *Leviatán vagy az egyházi és világi állam anyaga, formája és hatalma*, ford. Vámosi P., Budapest, 1970.

²³ Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003, 131-135.

Ami a hatalommegosztás elvét illeti, Locke Hobbestól eltérően nem ragaszkodott a hatalom egységének felfogásához, és lehetségesnek tartotta a hatalom megosztását, bár eszmerendszere ellentmondásokkal tarkított.

Locke az *Értekezés a polgári kormányzatról* című művében így fogalmazott: „... ha ugyanazok az emberek tartják kezükben mind a törvényhozó hatalmat, mind a törvények végrehajtásának hatalmát - minthogy ezáltal felmenthetik saját magukat az alól, hogy engedelmeskedjenek az általuk hozott törvényeknek, a törvények alkotását és végrehajtását pedig saját előnyükhöz igazíthatják, és így a közösség többi tagjától eltérő, a társadalom és a kormányzat céljával ellentétes érdekeik lesznek -, megfelelően rendezett államokban, ahol úgy veszik figyelembe az egész érdekét, ahogy kell, ha a törvényhozó hatalom külön személyek kezébe van letéve, akiknek, ha megfelelő módon összegyűlnek, hatalmuk van arra, magukban vagy másokkal együtt, hogy törvényt alkossanak, de miután megalkották, ezeket elkülönítik tőlük, és maguk is alá lesznek vetve az általuk hozott törvényeknek.”²⁴

Talán a fenti idézet foglalja össze legjobban Locke felfogását a hatalom megosztásáról a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között. Locke gondolatmenete, amely szerint az emberek hajlanak arra, hogy felmentsék magukat az alól, hogy engedelmeskedjenek az általuk hozott törvényeknek, rokonságot mutat Montesquieu felfogásával, aki szerint régi tapasztalat, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen, és ezt addig teszi, ami korlátokba nem ütközik. Locke szerint a hatalommal való visszaélés ellen a legjobb ellenszer az, ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom külön kezekbe van letéve (*balancing the power of government by placing several parts of it in different hands*).²⁵ Locke a hatalmi ágak külön kezekbe való letételét ajánlotta, és ezzel mintát adott Montesquieu-nek.

Mivel Locke szerint a törvényhozó hatalom ritkán ülésezik, és gyakorta kerül sor választásokra, míg a végrehajtó hatalom állandó, folyamatos tevékenységet folytat, a törvényhozó és végrehajtó hatalom ennek következtében feltételezhetően ritkán lehet teljesen azonos, hiszen a törvényhozó testület tagjai gyakran változnak.

Locke így érvel: „mivel a törvényeknek, amelyeket egyszer, mégpedig rövid idő alatt megalkottak, állandó és maradandó érvényük van, állandóan alkalmazni kell és állandóan figyelembe kell venni őket; ennél fogva kell hogy legyen egy állandóan működő hatalom, amely gondoskodik a megalkotott és továbbra is érvényben lévő törvények végrehajtásáról. És így gyakran szétválasztják a törvényhozó és végrehajtó hatalmat.”²⁶

²⁴ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*, ford. Endreffy Z., Budapest, 1986, 148. Eredetiben: John Locke: *The Second Treatise of Government*, Mineola, 2002, 66. (§ 143): „And because it may be too great temptation to human frailty, apt to grasp at power, for the same persons who have the power of making laws to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from obedience to the laws they make, and suit the law, both in its making and execution, to their own private advantage, and thereby come to have a distinct interest from the rest of the community, contrary to the end of society and government. Therefore in well-ordered commonwealths, where the good of the whole is so considered as it ought, the legislative power is put into the hands of divers persons who, duly assembled, have by themselves, or jointly with others, a power to make laws, which when they have done, being separated again, they are themselves subject to the laws they have made; which is a new and near tie upon them to take care that they make them for the public good.”

²⁵ John Locke: *The Second Treatise of Government*, Mineola, 2002, 48. (§ 107): „It was not at all strange that they should not much trouble themselves to think of methods of restraining any exorbitances of those to whom they had given the authority over them, and of balancing the power of government by placing several parts of it in different hands.”

²⁶ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, 1986, 155.; Rostock, Michael: *Die Lehre von der Gewaltenteilung in der politischen Theorie von John Locke*, Meisenheim am Glan, 1974, 154.

Locke szerint a törvényhozói hatalom szerepe nem korlátozódik a törvényhozásra, hanem magában foglalja az ellenőrzést is. Locke szerint a törvényhozóknak joga van ellenőrizni is elszámoltatni a végrehajtó hatalmat: „Ha a törvényhozó hatalom másokra bízta is az általa hozott törvények végrehajtását, azért még megvan a hatalma ahhoz, hogy ezt visszavegye tőlük, ha okot talál rá, és megbüntesse azokat, akik visszaéltek a hatalommal.”²⁷

Locke szerint azonban „a végrehajtó hatalomnak van bizonyos mozgástere, hogy saját elhatározásából megtegyen sok mindent, amit a törvény nem ír elő.”²⁸ A végrehajtó hatalom mozgástere azonban Locke szerint nem lehet korlátlan.²⁹

Locke szerint rendkívül fontos, hogy a törvények viszonylag állandók és mindig előre megismerhetők legyenek: „Bárki rendelkezék is tehát egy államban a törvényhozó vagy legfőbb hatalommal, annak kötelessége, hogy ne rögtönzött rendeletekkel, hanem érvényes, állandó törvényekkel kormányozzon, amelyeket kihirdettek és ismertettek az emberek előtt; hogy a hatalmat elfogulatlan és igazságos bírók útján gyakorolja, akiknek e törvények alapján kell eldönteniük a vitákat.”³⁰

Az egyes hatalmi ágak között Locke olyan viszonyrendszert képzelt el, amelyben az egyes hatalmi ágak nem csak el vannak egymástól választva, el vannak egymástól zárva, hanem a közöttük lévő ellenőrzés és kölcsönös korlátozás révén kialakul közöttük a *hatalmi egyensúly*. Locke ezáltal vált a checks and balances, a fékek és egyensúlyok elméletének előfutárává. A fékek és egyensúlyok rendszere olyan alkotmányos rendszer, amely lehetővé teszi az államhatalom egyes ágai számára, hogy módosítsák, felülbírálják vagy megvétőzzák egy másik hatalmi ág aktusait annak érdekében, hogy megakadályozzák, hogy bármelyik hatalmi ág túl nagy hatáskört gyakoroljon vagy hatáskörét meghaladó hatalmat gyakoroljon vagy azzal a polgárok kárára visszaéljen.

Locke ennek megfelelően hangsúlyozta, hogy a törvényhozói hatalom nem pusztán megalkotja a törvényeket, hanem ellenőrzést gyakorol a végrehajtói hatalom felett, mert ha „a végrehajtó hatalom nem olyan ember kezébe van letéve, aki részese a törvényhozásnak is, akkor a végrehajtó hatalom szemmel láthatóan alá van rendelve és felelősséggel tartozik a törvényhozásnak.”³¹

IV. Az abszolutizmus francia kritikusa: Montesquieu

Montesquieu elméletével kapcsolatban mindenekelőtt rögzítenünk kell azt, hogy Montesquieu a korabeli francia viszonyokból indult ki, erre vonatkozóan fogalmazta meg a hatalommegosztásról szóló mondatait, de nem a középkorról értekezett. Fontos megemlíteni és aláhúzni, hogy Montesquieu nem a középkorban élt, hanem a 18 századi abszolutista francia királyságban, mert különben azt hihetnénk, hogy Montesquieu művében a középkor kritikája fogalmazódik meg. A középkori állam legalapvetőbb jellemzője a partikularizmus volt, az erős központi hatalom hiánya, és a rendi foglalkozási vagy nemzetiségen alapuló autonómiák széles rendszere, amely tükröződött a jogrendszer és a hatalomgyakorlás

²⁷ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, 1986, 155.

²⁸ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, 1986, 155.

²⁹ Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003.; Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Második, átdolgozott kiadás, Budapest 2019, 323-324.; Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.*, Budapest 2009, 53-109

³⁰ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, 1986, 129.

³¹ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*, Budapest, 1986, 147.

szétaprózódottságában. Montesquieu már nem ismerte ezeket a középkori jogi és politikai viszonyokat, fogalma sem volt arról, hogy a középkorban milyen jellegű volt a hatalom gyakorlása, de nem is akart ezzel foglalkozni.

Montesquieu korában a francia állam sokkal centralizáltabb volt, mint a középkorban. A 16. század elejétől kezdve Franciaországban kialakult a francia nemzeti királyság, amely teljesen kivonta magát a pápaság uralma alól, független volt a német-római császár hatalmától, és maga fölött nem ismert el senkit, aki hatalmát korlátozhatta volna.

Montesquieu *A törvények szelleméről* írott munkájában leplezetlenül és kíméletlenül bírálta ezt az abszolút és centralisztikus hatalomgyakorlást, és a francia királyi abszolutizmusra válaszul született meg írásaiban a hatalommegosztás elmélete. Ahogyan Bónis György megfogalmazta: „Montesquieu elítéli a zsarnokságot, melyet kora francia monarchiájával azonosít.”³² Montesquieu úgy érezte, hogy hazája alkotmányának eredeti tisztaságában való visszaállításával szolgálja legjobban a szabadság ügyét. Ez az alkotmány pedig nem volt más, mint a monarchia típusaként odaállított francia rendi alkotmány.

Montesquieu művének értelmezéséről megoszlik a szakirodalom véleménye. Egyesek őt a szigorú szétválasztási elmélet megalkotójaként mutatják be, mások szerint Montesquieu csak arra törekedett, hogy a hatalmi ágak kiegyensúlyozzák egymást. A hatalmak szétválasztásának elmélete (*séparation des pouvoirs*) szerint az államhatalom három részét: a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat az államszervek három különböző, egymástól független és teljesen elválasztott csoportjára kell bízni: Montesquieu szerint a kétkamarás parlamentre, az uralkodóra és miniszterekre, illetve a bíróságokra. Egyetlen személy vagy testület sem lehet része közülük kettőnek, így a parlament tagja nem lehet egyben miniszter. Mindhárom egy-egy hatalmat a maga egészében gyakorol, de a másiknak funkcióiba nem avatkozhatik; ezáltal az elválasztás szervezeti és működési szempontból is teljes. Következésként mindegyiknek a másik kettő beavatkozásától függetlenül kell működnie, ami az utasítás és az ellenőrzés jogát is kizárja. A szerveknek (csoportoknak) nincs joguk egymás tagjainak elmozdítására, működésének akadályozására, vagy a másik munkájában való részvételre. Ez a szétválasztási elmélet Montesquieu felfogásának csak egyik oldalát emeli ki. Művében a szétválasztást nem találjuk meg a jogi dogmatika élességében.³³

Bónis György joggal állapította meg: „Azok a konkrét javaslatok, amelyeket az angol alkotmány ismertetésének címén tesz, az ún. elválasztással szöges ellentétben állanak. Így a törvényhozó hatalmat a parlament és az uralkodó együttesen gyakorolják, az utóbbi vétőjogával részt vesz a törvényhozásban, vagy — írónk szavával — a végrehajtó hatalom a törvényhozás részese ! Ugyanakkor a parlament felsőháza bírói hatóságot gyakorol egyes esetekben. Példákkal illusztrálhatnánk azt is, hogy az egyes szervek függetlenségének tétele sem áll meg; így a minisztereknek egy későbbi fejezetben mondottak szerint ’igazolniuk kell magatartásukat a nép képviselőinek testülete előtt’³⁴ (XIX. 27.)”³⁵

³² Bónis György, *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 209-245

³³ Bónis György: *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 227-228

³⁴ Más fordításban: Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 472.: „miniszterei gyakran kénytelenek magatartásukról egy népi tanács előtt számot adni.”

³⁵ Bónis György, *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 227-228

A hagyományos értelmezéssel szemben, amely Montesquieut-t a hatalmi ágak elválasztójaként jellemzi, egyes kutatók, mint például Eisenmann³⁶, nem mulasztják el hangsúlyozni a szétválasztással ellentétes vonásokat.

A hatalmak egymást akadályozó képességéről (eredetiben: *faculté d'empêcher*), a hatalmi ágak egymást korrigáló, javító, helyesbítő tevékenységéről például Montesquieu sokszor szót ejtett. „Mínt hogy ebben a törvényhozó testület két részből áll, e részek korlátozhatják egymást kölcsönös akadályozóképességük által. Mind a kettőt köti a végrehajtó hatalom, amelyet viszont a törvényhozó hatalom köt.”³⁷ A másik, állandóan idézett és hivatkozott kijelentése szintén arra utal, hogy az egyik hatalmi ágnek korrigálnia kell a másikat: „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”³⁸ (*le pouvoir arrête le pouvoir*).³⁹

Ez a kölcsönös megkötés, ez a kölcsönös korlátozás egyenesen összeférhetetlen a szétválasztással; egymástól független szférában működő testületek nem képesek egymást megakadályozni a szabadságot sértő intézkedésekben. Bónis György szerint Montesquieu elméletének lényege tehát a hatalmak kiegyensúlyozása. A megosztás, amit a XIX. század közjogászai vulgarizáltak, csak az egyensúly előmozdítója az ő rendszerében.⁴⁰

Montesquieu az egymást kölcsönösen mérséklő⁴¹, akadályozó hatalmi ágakról⁴² beszél, a hatalmi ágak egymás elleni akadályozóképességét⁴³ hangsúlyozza, amelyek képesek egymást megakadályozni a polgárok szabadságát sértő intézkedésekben. A hatalmi ágak elválasztása Montesquieu írásaiban nem az jelenti, hogy nem avatkozhatnak be ugyanabba az ügybe, amelyben a másik hatalmi ág eljár vagy eljárt, hanem az azonos érdekállású hatalomgyakorlók vannak egymástól elválasztva, a hatalmat gyakorló emberek személye nem lehet azonos, és nem tartozhatnak ugyanahhoz a társadalmi érdekcsoporthoz sem.⁴⁴

Montesquieu szerint a törvényességre és a szabadságra nézve a legnagyobb veszély a hatalom egy kézben való egyesítése, mert „azok a fejedelmek, akik önkényuralmat akartak gyakorolni, mindig azzal kezdték, hogy minden hatóságot a maguk személyében egyesítettek.”⁴⁵ Ezért Montesquieu elítélte azt a fajta látszólagos hatalommegosztást is, amikor „a különböző szervek ugyanahhoz a rendhez tartozó hatósági személyekből alakulnak, ami

³⁶ Eisenmann, Charles: *La pensée constitutionnelle de Montesquieu*, in *La Pensée politique et constitutionnelle de Montesquieu. Bicentenaire de l'Esprit des Lois, 1748-1948*. Paris 1952, 133-159.

³⁷ Más fordításban: Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 258.: Eredetiben: „Voici donc la constitution fondamentale du gouvernement dont nous parlons. Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre par sa faculté mutuelle d'empêcher. Toutes les deux seront liées par la puissance exécutrice, qui le sera elle-même par la législative.”

³⁸ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 247.

³⁹ Althusser, Louis: *Montesquieu, la politique et l'histoire*, Paris, 1974, 98-100.; Bart, Jean: *Histoire du droit*, Paris, 1999, 134-138.; Benrekassa, Georges: *Montesquieu - la liberté et l'histoire*, Paris, 1987, 138-145.;

⁴⁰ Bónis György: *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történelmi Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 228

⁴¹ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 250; 253.: „A három hatalom közül, melyekről szólottunk, a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom. Csak két hatalom marad tehát, és mivel ezeknek szükségük van egy olyan szabályozó hatalomra, amely mérsékelni tudja őket, a törvényhozó testületnek a nemesekből álló része igen alkalmas ennek a hatásnak a kifejtésére.”

⁴² Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 255-257.

⁴³ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 257.: „A végrehajtó hatalomnak, mint mondtuk, akadályozóképessége által kell a törvényhozásban részt vennie.”

⁴⁴ Montesquieu korában még nem léteztek modern politikai pártok.

⁴⁵ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 250.

végeredményben mégiscsak ugyanazt az egyetlen hatalmat jelenti.”⁴⁶ Ez utóbbit nevezhetnénk látszólagos, fiktív hatalommegosztásnak.

Montesquieu szerint tehát a hatalmi ágak közötti teljes egyetértés nem kívánatos, sőt veszélyes. Montesquieu szerint a hatalmi ágaknak egymást kell ellenőrizniük, korrigálniuk, sőt akadályozniuk (*faculté d'empêcher*), ha egyik vagy másik hatalmi ágba tartozó tisztségviselő a törvényességet vagy a polgárok jogait veszélyezteti. Ha a hatalmi ágak nem korrigálják egymást többé, akkor az államot a zsarnokság veszélyeztetheti. Ha a különböző szervek ugyanahhoz a csoporthoz, rendhez tartozó hatósági személyekből alakulnak, akkor Montesquieu szerint már nem beszélhetünk hatalommegosztásról, hanem hatalomegyesítésről lenne szó. Montesquieu tehát nemcsak a nyílt hatalomegyesítést, hanem a burkolt hatalomegyesítést is ellenezte.

Ahogy Bónis György írta, az egyes hatalmi ágakkal kapcsolatban kiemelő, hogy Montesquieu a bírói hatalomnak nem tulajdonított nagy jelentőséget,⁴⁷ egyrészt a »bíróautomata«⁴⁸ téves felfogása alapján, másrészt mert az állandó bírói testületek helyett a népből összeválogatott esküdtek kezébe adja a törvénykezést. Így Montesquieu megfogalmazása szerint „a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom”⁴⁹, és csak „két látható hatalom létezik, a törvényhozó és a végrehajtó.”⁵⁰ Az igazi ellensúly, kölcsönös korlátozás tehát ezek között alakul ki, hogy vissza ne éljenek a hatalommal, vagyis hogy egyik se jusson túlsúlyra. A király és parlament viszonya pedig a 17. századi Anglia alapvető problémája volt.⁵¹

A történelmi kontextus alapján Bónis György arra a következtetésre jut, hogy Montesquieu nemcsak a hatalmi ágak közötti, hanem a rendek közötti hatalmi egyensúly kialakítását is szívügyének tartotta, sőt a hatalmi egyensúlyt tehát valójában nem csak a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom közt kell megteremteni, hanem a két társadalmi réteg, az arisztokrácia és a „nép” (azaz a polgárság) között, melyekhez harmadiknak, egyensúlyozónak a király járul. Ezt az arisztokratikus színezetű polgári alkotmányt ajánlja Montesquieu, a francia főnemes honfitársainak, ebben látta a szabadság tükrét a mű megírása idején.⁵²

Bibó helyesen jegyezte meg: „Kétszáz év óta csodálkozunk, hogyan érthette Montesquieu annyira félre az angol alkotmányt, hogy benne a hatalmak megosztásának ilyen elvét vélte felfedezni, holott az angol alkotmány szerint a törvényhozó testület befolyást gyakorolt a végrehajtó hatalomra a kormánybuktatáson keresztül, viszont a végrehajtó hatalom élén álló király befolyik a szentesítési jog folytán a törvényhozó hatalomba, nem is beszélve arról, hogy a bíraskodás és közigazgatás akkor alig voltak elválasztva, és a törvényhozó testület egyik része bizonyos kérdésekben ma is egyben legfelsőbb bíróság is.”⁵³ Elég világos, hogy Montesquieu nem a korabeli angol államot írta le, ahol a parlamenti szuverenitás érvényesült, de az is lehet, hogy a cenzúra miatti félelmében inkább szándékos tévedésről van szó, mert úgy adta elő a

⁴⁶ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 250.

⁴⁷ Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Második, átdolgozott kiadás, Budapest 2019, 325.

⁴⁸ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 251.: „De ha a bíróságoknak nem is kell állandóknak lenniük, az ítéleteknek annyira szilárdaknak kell lenniük, hogy sohase legyenek mások, mint pontos törvényszövegek.”

⁴⁹ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 253.

⁵⁰ Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 466.

⁵¹ Bónis György: *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történelmi Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 228

⁵² Bónis György: *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történelmi Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 228

⁵³ Bibó István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*, in: *Válogatott tanulmányok*. 2. köt. 1945–1949. (szerk. Vida István), Budapest, 1986, 381

hatalmi ágak elválasztásáról szóló mondanivalóját, mintha az Angliában már megvalósult volna.

A történeti értelmezés alapján tehát Montesquieu felfogása eléggé eltér a hatalommegosztás 20. században megvalósult formáitól. Míg a végrehajtói és törvényhozói hatalom legtöbbször túlságosan összefonódik, mert ugyanaz a párt adja a parlamenti többséget és a végrehajtó hatalom fejét, Montesquieu-nél éppen a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti elválasztás a hangsúlyosabb. Míg a 19. és 20. században a bírói hatalom vált a végrehajtói hatalom legfőbb korlátjává, addig Montesquieu a bírói hatalmi ágnak csekély szerepet tulajdonított.

A középkorból ismert (rendi, városi, stb.) autonómiák rendszere, Montesquieu-nél a hatalmi ágak kiegyensúlyozásánál nem jut szerephez. Kritikája a centralisztikus, a hatalmat a király kezében összpontosító 18. századi francia abszolút monarchia ellen irányult, és időben nagyon távol volt már Montesquieu-től a középkori hatalmi viszonyok problematikája, és Montesquieu ezzel nem is kívánt foglalkozni.

V. A hatalommegosztás elvének megjelenése a Virginiai Jogok Nyilatkozatában (Virginia Declaration of Rights)

Az amerikai jogtörténetben és az egyetemes alkotmánytörténetben is nagy jelentőséggel bír a Virginia Declaration of Rights, ahol elsőként jelent meg a hatalommegosztás elvének ünnepélyes normatív kinyilvánítása.

A Nyilatkozatot 1776. június 12-én a virginiai Williamsburgban tartott Ötödik Virginiai Konvent egyhangúlag fogadta el, a később, 1776. június 29-én elfogadott virginiai alkotmánytól különálló dokumentumként. 1830-ban a Virginiai Jogok Nyilatkozata I. cikkelyként bekerült Virginia állam alkotmányába, de még ezt megelőzően a Virginiai Jogok Nyilatkozata kimondta, hogy az „a kormányzás alapja és tartóköve” Virginiában. Egy alig módosított változata még mindig megtalálható Virginia alkotmányában, annak I. cikkelyét képezi, így jogilag a mai napig hatályos.

A Függetlenségi Nyilatkozatot és a Virginiai Nyilatkozatot a többi gyarmat széles körben lemásolta, és ez lett a Bill of Rights alapja. A Virginiai Jogok Nyilatkozatát George Mason írta, és a virginiai alkotmányozó gyűlés 1776. június 12-én fogadta el.

A hatalmi ágak elválasztásának elvét először az amerikai jogtörténetben fogalmazták meg. Ez az elv a Virginiai Jogok Nyilatkozatának (Virginia Declaration of Rights) 5. szakaszában nyert elsőként klasszikus kifejeződést. Ez a híres 5. szakasz magyar fordításban a következőképpen rendelkezik: „Hogy az állam törvényhozói és végrehajtói hatalma elkülönüljön a bírói hatalomtól, és hogy az előbbi kettő tagjait visszatartsák az elnyomástól azáltal, hogy érzik és részt vesznek a nép terheiben, meghatározott időközönként a közhatalomtól meg kell fosztani őket, vissza kell térniük abba a testületbe, amelyből eredetileg választották őket, és a megüresedett helyeket gyakori, biztos és rendszeres választásokkal kell pótolni, amelyeken a korábbi tagok mindegyike vagy egy része a törvény rendelkezése szerint vagy újraválasztható vagy nem újraválasztható.”⁵⁴

⁵⁴ Virginia Declaration of Rights, Section 5: „That the legislative and executive powers of the state should be separate and distinct from the judiciary; and that the members of the two first may be restrained from oppression, by feeling and participating the burdens of the people, they should, at fixed periods, be reduced to a private station,

A Virginiai Jogok Nyilatkozatának a jogtörténelemben három hatalmas újdonsága volt. Egyrészt ez a nyilatkozat alkotmányos erővel bírt, vagyis Virginia állam alaptörvényének volt tekinthető még akkor is, ha formálisan csak 1830-ban foglalták bele a Virginiai alkotmányba, mivel már 1776-ban a *Virginia Gazette* című közlönyben ezzel a felirattal jelent meg: „Virginia jó népének teljes és szabad gyűlésben összegyűlt képviselői által tett jognyilatkozat, amely ránk és utódainkra vonatkozik, mint kormányzásunk alapja és tartóköve.”⁵⁵ Emellett az amerikai Kongresszus törvénye alapján összeállított *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming the United States of America* című hivatalos kiadvány hetedik kötetében is a „The constitution of Virginia - 1776” cím alatt szerepel, tehát az 1776. évi Virginiai alkotmány részének tekintették. Az 1830. évi alkotmány is úgy hivatkozott az 1776-ban kihirdetett Virginia Declaration of Rights-ra mint a korábbi virginiai alkotmány részére, tehát 1830 előtt is alkotmányerejű volt.⁵⁶

Másrészt a Virginiai Jogok Nyilatkozata volt az első olyan normatív, sőt alkotmányerejű aktus, amely a világon elsőként fogalmazta meg e szinten a hatalommegosztás elvét. Korábban csak filozófusok, jogászok könyveiben, írásaiban formálódott a hatalommegosztás elve, de normatív és alkotmányos szintre ezt megelőzően sohasem emelkedett. A Virginiai Jogok Nyilatkozatának nagy hatását bizonyítja, hogy hatott nemcsak a Függetlenségi Nyilatkozatra, hanem az Egyesült Államok Alkotmányára és Virginián kívül számos más amerikai tagállami alkotmányra.

Harmadrészt szerintem a Virginiai Jogok Nyilatkozatának 5. szakasza⁵⁷ abban is elsőnek tekinthető, hogy a hatalommegosztás elvét egybekapcsolta a rendszeres és gyakori időközönként tartott választásokkal, amelyekben legalább a képviselők egy része nem újraválasztható. Montesquieu-nél a hatalommegosztás és a választás elve közötti kapcsolat nem igazán hangsúlyos, a virginiai Nyilatkozatban viszont a hatalommegosztás és a gyakori időközönként megújuló törvényhozás egybekapcsolódik, és ez teszi lehetővé a hatalomkoncentráció elleni tökéletesebb alkotmányos szintű fellépést, ahogyan ez később az Egyesült Államok Alkotmányában is megvalósult.

A Virginiai Nyilatkozat forrásait elsősorban John Locke műveiben kell keresnünk. Locke fejtegetései (*balancing the power of government by placing several parts of it in different hands*) alapul szolgáltak ahhoz, hogy az amerikai politikai gondolkodók továbbfejlesztve Locke gondolatait, kodifikálják a hatalommegosztás elvét.⁵⁸ Ez természetesen azt is jelentette,

return into that body from which they were originally taken, and the vacancies be supplied by frequent, certain, and regular elections, in which all, or any part, of the former members, to be again eligible, or ineligible, as the laws shall direct.” Kiadása: Thorpe, Francis (ed.): *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming the United States of America*, Vol. VII: Virginia-Wyoming, Washington, 1909, 3813.

⁵⁵ Thorpe, Francis (ed.): *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming the United States of America*, Vol. VII: Virginia-Wyoming, Washington, 1909, 3812.

⁵⁶ Thorpe, Francis (ed.): *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming the United States of America*, Vol. VII: Virginia-Wyoming, Washington, 1909, 3820.: „have the same relation thereto as it had to the former constitution.”

⁵⁷ Thorpe, Francis (ed.): *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other Organic Laws of the states, territories and colonies now or heretofore forming the United States of America*, Vol. VII: Virginia-Wyoming, Washington, 1909, 3813.

⁵⁸ Rácz Lajos: *Az alkotmánygondolat kialakulása*, in Rácz Lajos: *Rex et regnum*. Tanulmányok a magyar politikai gondolkodás történetéből, Budapest, 2016, 81-98

hogy a korábban létező hatalommegosztási, hatalomkorlátozási elméletek közül az amerikai kodifikátoroknak szelektálniuk kellett. A korábban elég pontatlanul, elnagyoltan megfogalmazott hatalommegosztási gondolatok kodifikálása, alkotmányos rangra való emelése a hatalommegosztási elv átalakítását is jelentette. Sem Locke, sem mások nem adtak pontos útmutatást ahhoz, hogyan kell a hatalommegosztás elvét kodifikálni, alkotmányba foglalni.

A történettudományi szakirodalom szerint az észak-amerikai gyarmatokon Locke művei mellett Pufendorf műveit is ismerték. Bár Locke műveihez képest lényegesen kisebb befolyást gyakorolt, de elterjedt volt Pufendorf *De iure naturae et gentium* című művének francia fordítása (Barbeyrac, *Le Droit de la nature et des gens*, Amsterdam, 1712), amelynek egyik részében (7. könyv, 3. fejezet: *De parties de la souveraineté*) Pufendorf áttekintette az államhatalmi ágakra vonatkozó korábbi szerzők nézeteit. Pufendorf ebben a fejezetben számos véleményről adott áttekintést, idézte Hobbes, Locke és Grotius véleményét, majd saját véleményének összegzését adva kijelentette, hogy bár a hatalmi ágak megosztása bizonyos elméleti nehézségeket felvet, gyakorlati megvalósítása azonban nem tekinthető lehetetlennek. Pufendorf szerint a szuverén hatalma amúgyis mindig korlátozott, mert alá van vetve a természetjog előírásainak, hiszen Pufendorf szavaival élve „nevetséges lenne megkérdőjelezni, hogy a szuverén alá van vetve az isteni jognak.”⁵⁹

VI. A hatalommegosztás az Egyesült Államok Alkotmányában (1787)

Noha az Egyesült Államok Alkotmánya az egyik legkövetkezetesebb megvalósulási formáját adja a montesquieu-i elveknek, mégis elég különösnek hat, hogy az Egyesült Államok Alkotmányából a hatalommegosztás elvének⁶⁰ elvi deklarációja, ünnepélyes kinyilvánítása, elvi magyarázata hiányzik.⁶¹

Mivel az amerikai alkotmány elfogadtatása számos tagállamban nehézségekbe ütközött, 1787-ben Hamilton azt javasolta az alkotmányozás folyamatában tevékenyen részt vevő Madisonnak és John Jaynek, hogy írjanak cikksorozatot az alkotmány védelmében. Az 1787-1788-ban különböző amerikai újságokban megjelent cikksorozat később *The Federalist* címmel jelent meg együttesen, és e cikkgyűjtemény (*The Federalist Papers*) alapján nyerhetünk betekintést az alapítók gondolataiba, mivel az alkotmány maga nem tartalmaz elméleti megalapozást.⁶²

Madison a *The Federalist* 47. esszéjében azt írja: „A törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalom egyazon kézben való összpontosítása, akár egy, akár néhány, akár sok ember kezében van, akár örökletes, akár önjelölt, akár választott kézben, joggal nevezhető a zsarnokság definíciójának.

... Ahhoz, hogy helyes gondolatokat alakítsunk ki e fontos témáról, helyénvaló megvizsgálni, hogy a szabadság megőrzése milyen értelemben követeli meg, hogy a hatalom

⁵⁹ Pufendorf, *Le droit de la nature et des gens*, Amsterdam, 1712, II. kötet, 291.

⁶⁰ A hatalommegosztás modern kori párhuzamaira ld. Rixer Ádám-Csink Lóránt, *Alkotmányjog és közigazgatási jog*, Budapest, 2006, 14-45.; Rixer Ádám, *The Roles and Functions of the State in Hungary*, in *Studia Iuridica Caroliensia* 4 (2009) 155-167.; Móré Sándor: *Magyarország kartális alkotmányfejlődése*, in: Rixer Ádám-Szabó Zsolt (szerk.), *Alkotmányjogi alapismeretek*, Budapest, 2011, 64-98.; Móré Sándor: *Gondolatok az Alaptörvény elfogadásáról*, in Rixer Ádám (szerk.), *Állam és közösség*. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarországi Alaptörvénye tiszteletére, Budapest, 2012, 167-173.

⁶¹ Képes György: *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*, Budapest, 2003, 95-118.

⁶² Hamza Gábor: *Alkotmányfejlődés az Amerikai Egyesült Államokban, különös tekintettel a hatalmi ágak megosztására*, in *Parlamenti Szemle* 1 (2016) 5-22.

három nagy ága elkülönüljön egymástól. A tekintély, akit e témában mindig megkérdeznek és idéznek, a híres Montesquieu. Ha nem is ő a szerzője az államtudomány e felbecsülhetetlen értékű parancsolatának, legalábbis érdeme, hogy a leghatékonyabban mutatta be és ajánlotta az emberiség figyelmébe. Először is igyekezzünk kideríteni, hogy mit értett ezen.”

Ezután Madison így folytatta: „Ezekből a tényekből, amelyek Montesquieu-t vezérelték, egyértelműen levonható, hogy amikor azt mondta, hogy "nem lehet szabadság, ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyanabban a személyben vagy bírói testületben egyesül", vagy "ha a bírói hatalom nem különül el a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól", nem úgy értette, hogy ezeknek a szerveknek nem szabadna részlegesen részt venniük egymás cselekedeteiben, vagy nem kellene ellenőrizniük egymás cselekedeteit.”⁶³

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy Madison és az Egyesült Államok Alkotmányának megfogalmazói számára Montesquieu hatalommegosztásról szóló tanítása nem azt jelentette, hogy a hatalmi ágak el vannak egymástól zárva, és egymást nem akadályozhatják, hanem éppen ellenkezőleg, Madison szerint Montesquieu helyes értelme abban ragadható meg, hogy az alkotmány garantálja a jó kormányzást, amelyben a hatalmi ágak közötti kölcsönös ellenőrzés és kölcsönös korlátozás révén kialakul a hatalmi ágak közötti egyensúly. Ezt az elvet nevezhetjük úgy is, mint a *fékek és egyensúlyok* rendszerét (*checks and balances*). Madison ezt a jól körülhatárolt értelmet tulajdonította Montesquieu művének, és amellet szállt síkra, hogy Montesquieu munkásságának helyes értelme a fékek és egyensúlyok rendszerében ragadható meg. Ez az értelmezés nyert gyakorlati megfogalmazást az Egyesült Államok Alkotmányában.

VII. A hatalmi ágak elválasztása a francia alkotmányban (1791)

Az első európai kartális alkotmány, amely a hatalommegosztás elvei alapján épült fel az 1791. évi francia alkotmány volt. De mielőtt az 1791. évi francia alkotmány hatalommegosztásra vonatkozó rendelkezéseit nagy vonalakban áttekintenénk, néhány szót kell szólnunk az 1789-ben megfogalmazott Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatáról, amely szintén tartalmaz egy mondatot a hatalommegosztásról.

Az Ember és Polgár Jogairól szóló 1789-es francia deklarációban már szerepelt a következő mondat: „Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya.”

Nyilvánvaló, hogy az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata nem volt alkotmány, vagyis nem foglalkozott az államszervezet alapvető kérdéseivel. A nyilatkozat célja pusztán az volt, hogy az emberi jogokat és azok betartásának biztosítékait felsorolja. Az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának újdonsága az volt, hogy az emberi jogokat elismerő alkotmány szilárdságát és a hatalmi ágak szétválasztását az emberi jogok biztosítékának nyilvánította. Vagyis a nyilatkozat szerint az emberi jogok érvényesüléséhez szükséges az, hogy az alaptörvény maradéktalanul elismerje az emberi jogokat, és azt minél szélesebb körben mindenkinek biztosítsa, másrészt pedig a hatalmi ágak legyenek szétválasztva, mert ez a biztosítéka annak, hogy a végrehajtó hatalom nem próbálja meg vita esetén az emberi jogok érvényesítésére hivatott bíróságokat befolyásolni.

⁶³ Alexander Hamilton-James Madison-John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról*, Budapest, 1998

Az 1791. évi francia alkotmány szerint, amely a hatalommegosztás elvei alapján álló, első európai kartális alkotmány volt, a főhatalom nem a királyé, hanem a népé, és a népnek egyetlen egy csoportja, sem egyetlen személy nem sajátíthatja ki a maga számára annak gyakorlását.

Az alkotmány szerint a törvényhozó hatalmat a nemzetgyűlés gyakorolta, amely a nép által szabadon meghatározott időre választott képviselők közül állt, akik hatalmukat a király szentesítésével az alkotmányban meghatározott módon gyakorolták.

Az alkotmány szerint a kormányzat monarchikus, a végrehajtó hatalom a királyra volt bízva, hogy tekintélye alatt a miniszterek és más felelős személyek az alkotmányban meghatározott módon gyakorolják.⁶⁴

A harmadik hatalmi ágról, a bírói hatalomról az alkotmány úgy rendelkezett, hogy a bírói hatalom a nép által meghatározott időre megválasztott bírókra van bízva.

Az 1791. évi francia alkotmány tehát két módon is korlátozta a hatalmat. Egyrészt időben, hiszen előírta a törvényhozói testület és a bírók rendszeres időközönkénti választását. A francia alkotmány szerint a bírói hatalom nem a törvényhozástól ered, a bírókat ezért a parlament nem választhatta meg. Az alkotmány szerint a bírókat közvetlenül a nép választotta. Nincs tehát szó a parlament felsőbbrendűségéről a bírói hatalmi ágazattal szemben.

Másrészt a hatalom nem csak időben, hanem hatáskörileg is korlátozva volt, a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalom nem avatkozhatott egymás hatáskörébe. A miniszterek kiválasztása és visszahívása egyedül a királyt illette meg, nem a törvényhozói testületet. A törvényeket viszont a törvényhozó testület hozta és a miniszterek hajtották végre.

A miniszter mindazon vétésekért, amelyeket a nemzet biztonsága és az Alkotmány ellen elkövettek, felelősséggel tartozott. A végrehajtó hatalom semmiféle törvényt, még ideiglenes törvényt sem hozhatott, hanem csak a törvényeknek megfelelő rendeleteket.

Az alkotmány szerint a törvényhozó testület vagy a király a bírói hatalmat egyetlen esetben sem gyakorolhatja. Ez a rendelkezés egyértelműen jelzi a bírói hatalom és a többi hatalmi ág elválasztását. Az igazságot a nép által előre választott bírók ingyenesen szolgáltatják, akiknek elismerését a király nem tagadhatja meg.

A francia alkotmány szerint a bíróságok sem a törvényhozó hatalom működésébe nem avatkozhatnak, sem a törvények végrehajtását nem függeszthetik fel, sem a közigazgatási szervek ellen nem járhatnak el, illetve a tisztségviselőket funkcióik miatt maguk elé sem idézhetik.

A bírói hatalmi ág és a végrehajtói hatalmi ág elválasztása annyira merev, hogy a közigazgatási bírászkodás intézménye is ki volt zárva a francia jogban egészen a 1872-ig, amikor egy törvénnyel⁶⁵ átalakították az Államtanács szervezetét és jogkörét, de ekkor sem a rendes bíróságok kapták meg ezt a jogkört, bár el kell ismerni, hogy ezzel a szervezeti átalakítással az Államtanácsnak a közigazgatási bírászkodást intéző szekciója nem áll a végrehajtó hatalom befolyása alatt, és a bíróságokhoz hasonló függetlenséget élvez.

⁶⁴ Részletesebben vö. Bónis Péter: A francia jog a forradalmi jogalkotás és Napóleon idején. In: Bónis Péter-Gönczi Katalin-Stipta István: Egyetemes állam- és jogtörténet, Budapest, 2019, 257-289.; Bónis Péter: A francia állam és jog a restaurációtól a harmadik köztársaságig. In: Bónis Péter-Gönczi Katalin-Stipta István: Egyetemes állam- és jogtörténet, Budapest, 2019, 290-301.

⁶⁵ Loi du 24 mai 1872 sur la réorganisation du Conseil d'Etat.

Az első alkotmányok, így a francia és az amerikai alkotmány azért jelentős a jogtörténeti fejlődés nézőpontjából, mert a korábban csak a filozófusok és jogászok műveiben létező hatalommegosztás elvét egy bizonyos módon konkretizálták, és nagyon tanulságos megnézni, hogy ez a konkretizálás milyen módon ment végbe, illetve azt is nagyon tanulságos tanulmányozni, hogy a korai alkotmányokban megjelenő hatalommegosztás elve hogyan változott később, a 19. és 20. században, mennyit sikerült megőrizni a korai idők elvi tisztaságából.

Összefoglalás

Szükségképpen tömör áttekintésünk alapján láthattuk, hogy a 15. és a 16. század fordulóján a korábban több évszázadig fennálló középkori jogi, társadalmi és nemzetközi viszonyok radikálisan megváltoztak, a középkorra jellemző közjogi viszonyok megszűntek. A 16. századtól kialakultak az abszolút monarchiák, amelyek mind nemzetközi téren, mind a belügyekben maguknak teljes szuverenitást és korlátlan hatalmat követeltek.

Az abszolút hatalom azonban a polgárok és alattvalók ellenállását váltotta ki, és megszülettek azok az elméletek, amelyek az abszolút királyi hatalom megosztását követelték. A hatalommegosztás és a hatalmi ágak elválasztásának elmélete tehát az abszolút monarchia elleni reakció volt, és nem közvetlenül a középkori viszonyok kritikája, hiszen a középkorban az abszolutizmusra jellemző hatalomkoncentrációnak nyoma sem volt.

Angol és francia gondolkodók (Locke és Montesquieu) fogalmazták meg először ezeket a forradalmi gondolatokat, amelyek szükségképpen nélkülözték a jogszabályokra jellemző tömörséget és pontosságot. A hatalommegosztás elmélete akkor vált igazán fontossá és gyakorlativá, amikor a korai alkotmányokban bekerült, és a 18. század végi kodifikátorok és alkotmányozó testületek szilárd formát adtak a hatalmi ágak elválasztásának.

Cemre, Erdal
*University of Szeged Faculty of Law and Political
Sciences, Doctoral School
PhD-student*

*XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu*

**Political and legal comparison of the European Union's
and Hungary's migration policy**

ABSTRACT

This paper evaluates the migration in the European Union (EU) and importance of the immigration policies with comparison of the policies between Hungary and the European Union. While the EU has promoted a more inclusive and diverse approach to immigration integration, Hungary has implemented restrictive policies that prioritize assimilation and limit opportunities for migrants. The paper tries to examine the historical, political, and legal perspectives of immigration policies in Hungary and the EU, as well as the implications of these policies for the integration of migrants. Through a comparative analysis of these policies, the paper highlights the challenges and opportunities for successful immigration integration in both Hungary and the EU, and offers recommendations for improving policies and practices. Ultimately, the paper argues that while Hungary's restrictive approach may have short-term benefits for some segments of the population, it ultimately undermines the long-term social and economic stability of the country and its position within the broader EU framework.

KEYWORDS: Migration, European Union, Integration, Migration Policies, Hungary

Introduction

Migration is a common social process that has both advantages and disadvantages. Based on presumptions and unconfirmed information, there has been a growing conviction in recent years that migration is a source of problems. In Europe, attitudes toward migrants and migration are more critical than at any time since World War II, but a world without migration and migrants would not exist.¹ The European continent, in particular, is at the forefront of the main immigration debates due to the intense immigration it has received. The European Union appears to be an organization that has recognized immigration, as well as the problems and opportunities that it brings, and has continued to develop policies in response. On the other hand, Hungary, as a member state of the EU, has implemented immigration integration policies that significantly differ from those promoted by the EU. These policies have been the subject of significant political and legal debate, both within Hungary and within the EU. From a political perspective, the issue of immigration integration is tied to questions of national identity, security, and sovereignty, as well as broader debates around the role of the state in promoting social cohesion and diversity. From a legal perspective, the issue of immigration integration is tied to questions of human rights, EU law, and the obligations of member states to uphold fundamental values such as non-discrimination and equality. This paper aims to compare the immigration policies of Hungary and the EU from a political and legal perspective, exploring the tensions and synergies between these two domains. Through a comparative analysis, the paper seeks to shed light on the challenges and opportunities for effective immigration integration in both Hungary and the EU. Ultimately, the paper argues that a comprehensive and coherent approach to immigration integration requires a careful balancing of national and supranational interests, as well as a commitment to upholding the rule of law and fundamental human rights. The first part of the paper tries to highlight the migration concept from a historical standpoint. The second part of the paper tries to show migration in the EU and the European Union's migration policies. The third part of the paper tries to define migration in Hungary and Hungary's migrant integration policies. Eventually conclusion will conclude the paper and its intention.

I. Migration Concept

Throughout history, people have had to leave their place of residence for various reasons. This separation, which is expressed with the concept of migration, has had multifaceted effect on people and countries. Moreover, throughout history, various ideas, traditions, and lifestyles migrated with people. Immigration, which causes the interaction of societies with each other, has therefore become one of the most important factors that affect the history of law, politics, and economy, or in other words, the history of humanity. For this reason, the phenomenon of migration has had a very significant impact on human history. There are various definitions of who constitutes an international migrant. A migrant is generally defined as "someone who moves to another place of residence for some minimum period of time," which excludes tourists, business travelers, and others from the category of international migrants.

¹DUSZCZYK, M., PACHOCKA, M., PSZCZÓŁKOWSKA, D., (2020). *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States. P.1* from https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22440/9780367208431_text.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Retrieved March 5, 2023

The minimum criterion is frequently one year of intended residence.² Migration has a long history. Individual or collective migration, which, with a few exceptions, was not seen until the 15th century, has, with the development of trade, pushed individuals to discover new places and has begun to be observed in social life.³ As a result, millions of people were employed in Europe and America. Some of them were slaves, while others were volunteers. However, it appears that the primary objective of immigration has changed since the 19th century. Starting in the 19th century, migrations were made to obtain a better education, to work in safe working conditions, and to have comprehensive and guaranteed social work rights.⁴ The phenomenon of migration has reached an undeniable dimension in the eyes of developed countries as a result of the globalizing world and developments in the 21st century. Although international migration is a concept that can be explained simply as "the movement of people who leave their country of origin or habitual residence to settle in another country, either permanently or temporarily as a result, an international border is crossed."⁵ this definition is insufficient when considering its consequences. European countries, which have become attractive due to improved living conditions and freedoms, have been major centers of immigration. Due to the European Union's level of development, it has been constantly exposed to immigration from other countries for both attractive and repulsive reasons. We witnessed that immigration changed its shape with the 60s. Most people who relocated to European Union countries for economic reasons became citizens of those countries after the 1960s.⁶ However, new immigration to Union countries is occurring for economic, political, and educational reasons. In addition to each European Union country's unique legislation and practices concerning migration and the economic and social inclusion of immigrants, common regulations and practices arise over time throughout the Union. In the light of these developments, the integration of immigrants into their societies has become so important that it cannot be ignored. The European Union has seen a number of waves of migratory movements in recent decades, and issues relating to immigrant integration have become increasingly important for political, legal, and economic reasons. In the EU, the dynamics and combined effects of migratory movements, national policies, and the roles of local governments continue to paint a mixed picture.⁷ Most migrant integration policies are defined in terms of a regime. Some EU members have restrictive immigration and integration policies, while others make their political and welfare systems more accessible.⁸

II. Existing Migration Theories

²Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, p. 7

³ Ferrie, J. P., & Hatton, T. J. (2014). Two Centuries of International Migration. p.3. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2377602>

⁴ AYKAÇ, & YERTÜM. (2017). *Evolution of European Union's Migration Policies: From Guest Workers to Refugee Surge*. *Journal of Social Policy Conferences*, (70 – 2016/1, 1–29), 2. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/394275>

⁵ International Migration Law Glossary on Migration. (n.d.). International Organization for Migration, p.33. Retrieved from https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf

⁶ Mol , & de Valk. (2016). *Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors*. P.33 Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4>

⁷ Vatta. (n.d.). *The EU Migration Policy: between Europeanization and Re-Nationalization*. P.13-14. Retrieved from https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/15218/1/BSA3_03-Vatta.pdf

⁸KLAUS, DUSZCZYK , & PSZCZÓŁKOWSKA. (2020). *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States*. P.7-10. Retrieved from https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22440/9780367208431_text.pdf?sequence=1&isAl lowed=y

With the increase in immigration over the years, some questions and problems have arisen. Knowing the causes of migration has perhaps become one of the most important cornerstones of understanding the migration factor. Therefore, scholars have developed a variety of theories throughout the years in order to explain why people migrate and how migration patterns are formed. This section will try to point out existing migration theories to gain a better perspective on the reasons for immigration. Here are some essential migration theories to understand and evaluate the concept of migration. *Neoclassical Theory*: According to this economic theory, people migrate because of the differences in wage and employment opportunities between their home country and their destination country. Neoclassical theory emphasizes the importance of individual decision-making and assumes that people are rational actors who will migrate if the projected economic gains outweigh the costs.⁹ *Dual Labor Market Theory*: According to this theory, people move in reaction to labor market conditions, with a focus on the need for low-skilled or unskilled labor. According to this theory, migrants are frequently willing to accept lower wages and less favorable working circumstances than native-born workers, which makes them more attractive to employers.¹⁰ *World Systems Theory*: This theory focuses on the influence of global economic and political systems on migration patterns. People from poorer nations are often pushed to migrate to richer countries as a result of uneven development and exploitation within the global system, according to world systems theory.¹¹ *Social Capital Theory*: According to the social capital theory, social networks have a significant influence in shaping migration patterns. According to social capital theory, migrants are more inclined to settle in places where they already have social connections, such as friends, family members, or others of the same ethnicity. These social networks can provide migrants with essential information, support, and resources, as well as assist them in navigating the hurdles of establishing themselves in a new nation.¹² *Gendered Migration Theory*: The theory of gendered migration highlights the role of gender in affecting migration patterns and experiences. According to gender migration theory, men and women may have distinct reasons for migrating and may experience various problems and possibilities during the migration process. This theory also emphasizes how gender interacts with other elements like race, class, and sexuality to determine migratory experiences¹³

⁹ Todaro, M. P. (1980). Internal migration in developing countries: A survey. *Handbook of Development Economics*, 1, 365-402.

¹⁰ A. Klimczuk, M. Klimczuk-Kochańska, Dual Labor Market, N. Naples, A. Wong, M. Wickramasinghe, R.C. Hoogland (eds.), *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies*, Wiley-Blackwell, Hoboken, New Jersey 2016, pp. 1–3 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/230397/1/manuscript-Dual-labour-market.pdf>

¹¹ Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino, & Taylor. (1993). *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*. Population Council. P.431-466 Retrieved from https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/2019-intersemestral/14_de_junio/Theories_of_International_Migration.pdf

¹² *Migration Networks and the Concept of Social Capital*. (n.d.). p.1-4. Retrieved from http://www.glopp.ch/C1/en/multimedia/C1_pdf3.pdf

¹³ Oishi. (2002). *Gender and Migration: An Integrative Approach*. The Center for Comparative Immigration Studies University of California. P.1-4. Retrieved from https://ccis.ucsd.edu/_files/wp49.pdf

III. Migration History in the European Union

Migration is one of our defining issues, with millions of people attempting to cross borders and start new lives in different countries. As more refugees and migrants arrive on its shores, the European Union has been at the forefront of the migration debate.¹⁴ Nationally, migration is frequently linked to issues of national identity, security, and sovereignty, as well as broader debates about multiculturalism and diversity. On the other hand, internationally it is legally bound by obligations under international human rights law, refugee law, and the domestic laws of both sending and receiving countries.¹⁵ Migration waves to Europe began to emerge after the Second World War. According to the literature, there are mainly two reasons why the European countries started the worker migration¹⁶ to Europe. Essentially, the deaths of many young people after the Second World War created a huge deficit in every sector. Germany, France, and Belgium accepted low-wage workers from southern Europe, Türkiye, and North Africa. Many foreign workers were classified as "guest workers" and were considered temporary residents. On the other hand, North-Western Europe was economically booming in the period after the Second World War, with industrial production increasing by 30% between 1953 and 1958.¹⁷ As a result, the number of educated locals in the region has increased, and many of them have been promoted to white-collar jobs.¹⁸ Due to the fact that local people with higher education levels refused to work in unhealthy and cheap labor jobs in agriculture, cleaning, construction, and mining.¹⁹ Eventually, a shortage of cheap labor occurred in these sectors. As a result, governments in North-Western Europe (Belgium, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Sweden, and Switzerland) started recruiting labor in peripheral countries such as Algeria, Greece, Italy, Morocco, Portugal, Spain, Tunisia, Türkiye, and Yugoslavia.²⁰ After a while, European countries started recruiting from outside Europe. One of the main reasons was Europe's Cold War division, which severely limited East-West labor mobility. There was a significant emergence of workers from Greece, Italy, and Spain, as well as from East Germany, in West Germany, for example. However, the construction of the Berlin Wall in 1961 put an end to the latter. As a result, West Germany's recruitment efforts shifted elsewhere. Therefore, bilateral agreements were signed with Türkiye (1961), Morocco (1963), Portugal (1964), Tunisia (1965), and Yugoslavia (1968). Other receiving countries, such as Belgium, the Netherlands, France, and Switzerland, also started signing recruitment agreements with those countries in the 1960s.²¹ The basic plan behind the employment contracts signed with these European countries was as follows: guest workers were expected to return to

¹⁴ Haas, H. de, *European Migrations Dynamics, drivers, and the role of policies* (2018). Luxembourg; Publications Office of the European Union. Retrieved March 4, 2023, from doi:10.2760/168653, JRC109783.

¹⁵ *Migration and International Human Rights Law A Practitioners' Guide*. (2014). p. 36-38. Retrieved from <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHRlaw-PG-no-6-Publications-PractitionersGuide-2014-eng.pdf>

¹⁶ According to the International Convention on the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW), a "migrant worker" is "a person who is to be engaged, is engaged, or has been engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national."

¹⁷ Dietz, & Kaczmarczyk. (2008). *On the demand side of international labour mobility: The structure of the German labour market as a causal factor of seasonal Polish migration*. P.37-39 <https://doi.org/10.1515/9789048501540-004>

¹⁸ Boyle, P., Halfacree, K., & Robinson, V. (1998). *Exploring contemporary migration*. Essex: Pearson Education Limited.

¹⁹ Mol and Valk, nd, p.32

²⁰ Mol and Valk, nd, p.32

²¹ Mol and Valk, nd, p.33

their homes after meeting their needs for cheap labor in the countries they were recruited from and after their employment contracts expired. For this reason, these guest workers were not subjected to any language tests by the governments they were accepted into. Or the integration of these immigrant workers into the new countries where they were accepted was not considered necessary. Moreover, guest workers, whose interactions with the local people seem to be limited due to their jobs, did not participate in the efforts of integrating them into society by the people of the countries they were in. Receiving and sending countries initially perceived this international migration positively. It was beneficial to receiving countries because they were able to meet the demand for low-wage labor. It was beneficial to sending countries because, first and foremost, it allowed them to reduce unemployment rates by sending young or middle-aged workers to these countries. Second, those guest workers were bringing in foreign currency and thus contributing to the domestic economy. For example, in the 1960s, the monetary returns of Turkish guest workers became one of the essential elements of the economy. Moreover, in 1974, Türkiye even experienced economic destabilization when labor migration terminated with Germany²² The Schengen Agreement, signed by several EU members (Belgium, France, Germany, Luxembourg, and the Netherlands) in 1985, removed border controls between participating countries. This enabled internal EU movement and contributed to the growth of cross-border migration.²³ With Eastern Enlargement, the EU's enlargements in 2004 and 2007 included various nations from Eastern and Central Europe, including Poland, Hungary, and Romania, which joined the Union. As a result, substantial migratory flows from these countries to Western European countries, mainly the United Kingdom and Germany, occurred.²⁴ The most recent immigrant influx, which kept the European Union's agency busy, started in 2015 and continues even today. The Syrian refugee crisis has resulted in a major influx of refugees into Europe, with many requesting asylum in EU countries. This has generated arguments about the EU's asylum policies and member states' responsibilities to share the burden of hosting refugees.²⁵ Overall, migration in the EU has been affected by a variety of economic, political, and social reasons, and it continues to adapt in reaction to changing global conditions.

IV. Migration Policy of the EU

The EU's approach toward migrants has been the subject of discussion and analysis. While the EU has implemented a variety of laws and initiatives to regulate migration flows and integrate migrants, some have criticized its approach to migrants as lacking compassion and understanding. On the one hand, the EU has taken a number of steps to defend the rights of migrants and refugees. The EU, for example, has established a single European asylum system, that includes legislation on asylum processes, reception conditions, and determining refugee status.²⁶ The EU has also established a variety of initiatives targeted at facilitating the integration of migrants, including the European Strategy on Migration and the Action Plan on

²² Mol and Valk, nd, p.33

²³ Julia Gelatt, J. G. (2005, October 1). Schengen and the Free Movement of People Across Europe. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/schengen-and-free-movement-people-across-europe>

²⁴ Koikkalainen, S. (2011, April 21). Free Movement in Europe: Past and Present. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>

²⁵ Papademetriou Demetrios G. Papademetriou, D. G. (2015, December 17). Migration Crisis Tests European Consensus and Governance. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance>

²⁶ Common European Asylum System. (n.d.). Retrieved from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en

Integration and Inclusion.²⁷ However, some contend that the EU's approach to migration is overly focused on security and border control and that it lacks a human rights-based viewpoint. The EU, for example, has been chastised for its treatment of migrants and refugees in detention centers, as well as its practice of returning people to countries where they may face persecution or danger.

The European Union is and will remain an immigration hotspot. More migrants will arrive from all over the world, following new migration patterns. Some of them will settle and culturally adapt to their new environment, enriching the local culture and the diversity of ethno-cultural identities.²⁸ If immigrants continue to reside in their new countries, governments must develop and implement policies to integrate migrants to the society in which they live. I believe that all countries should recognize the realities of immigration policies and immigrant integration policies, as well as the realities of immigration. On the other hand, migrant integration is a complex process with significant political and legal implications. Migration integration policies are critical from a political perspective for promoting social cohesion, addressing security concerns, and fostering a sense of belonging among diverse populations. Legally, these policies are connected to member states' obligations to uphold fundamental human rights and non-discrimination principles, as well as the EU's legal framework. In other words, the issue of immigration integration has significant political and legal implications, both at the national and supranational levels. Within the European Union, the question of how to effectively integrate migrants into member states has been a key priority for policymakers and scholars alike. The legal framework of the European Union's migration policy is composed of a variety of sources, including treaties, laws, directives, case law, and other legal instruments. These legislative instruments set the norms and processes for managing migration within the EU and assure the protection of migrants' rights. The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) is a fundamental legal instrument in the EU's migration policy. The TFEU establishes the legal framework for EU migration policy and defines the EU's competence in the field of migration. According to Article 79 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the EU shall create a single policy on asylum, immigration, and external border control. This strategy strives to ensure a high degree of human rights protection and promote the well-being of migrants while taking the EU's economic, social, and demographic interests into account. In addition to the TFEU, other regulations and directives regulate the EU's migration policy.²⁹ For example, the Dublin Regulation specifies the criteria and methods for identifying which member state is responsible for reviewing an asylum application. The Reception Conditions Directive provides minimal criteria for member states' reception of asylum seekers. The Family Reunification Directive guarantees the right of migrants' family members to join them in the EU. Other legal instruments that guide the EU's migration policy include the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which outlines the fundamental rights of EU citizens and third-country nationals, and the European Convention on Human Rights, which is incorporated into the EU's legal framework. The legal framework of the EU's migration policy is intended to protect migrants' rights and to regulate migration in a fair, transparent, and

²⁷ Action plan on the integration and inclusion. (n.d.). Retrieved from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/integration/action-plan-integration-and-inclusion_en

²⁸ Martiniello. (n.d.). Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union : Retrieved from <https://www.oecd.org/dev/38295165.pdf>

²⁹ EUR-Lex - - EN. (n.d.). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

humanitarian manner. The EU aims to promote the interests of both migrants and the EU as a whole by building a comprehensive legal framework.

The legal framework for the EU's migration integration policy is based principally on the Treaty on the Functioning of the European Union, which establishes the legal basis for EU migration policy. The TFEU provides measures for worker mobility, the development of common asylum and migration policies, and the preservation of basic rights. Furthermore, various EU regulations and directives have been adopted to put the TFEU requirements on migrant integration policies into effect. As follows:

1. The CEAS Directive establishes the minimum requirements for the treatment of asylum seekers as well as the processes for granting international protection in the EU.
2. The EU Blue Card Directive sets a standard framework for allowing highly competent third-country nationals to work and settle in the EU.
3. Family Reunification Directive: This directive establishes the conditions under which family members of EU citizens and third-country nationals legitimately resident in the EU may join them.
4. Long-term Residence Directive: This directive specifies the requirements for third-country nationals to obtain long-term residency in the EU.
5. The Single Permit Directive establishes a standardized framework for awarding work and residence permits to non-EU nationals.
6. The Anti-discrimination Directive: The directive forbids discrimination on the basis of race, ethnicity, religion, or nationality in sectors like employment, education, and access to goods and services.

These legal frameworks aim to encourage migrants' integration in the EU by providing legal protection, ensuring their rights are respected, and encouraging their engagement in EU society and the economy.

V. Migration History of Hungary

Hungary has a long history of migration, with waves of migration occurring over time. Prior to the twentieth century, different ethnic groups, including Celts, Romans, Huns, and Magyars, migrated, and settled in Hungary. Around the fourth century BC, Celtic tribes migrated to today's Hungary, bringing their language, religion, and culture with them. The Roman Empire seized the area in the first century AD, and Roman colonies and roads were created. Hungary was occupied by the Romans until the fifth century AD. The Huns arrived in the Carpathian Basin in the 4th century AD, bringing with them their nomadic lifestyle and militaristic culture.

The Magyars (Hungarians) moved to the Carpathian Basin in the late ninth century AD, where they settled and created the Kingdom of Hungary. Throughout the 16th and 17th centuries, the Ottoman Empire conquered parts of Hungary, leading ethnic Serbs to migrate to Hungary. Throughout the 18th century, the Habsburg Empire encouraged German and Slovak settlers to settle in Hungary to help grow the country's economy.³⁰ These migrations have

³⁰ Kásler, M. (n.d.). *Ethnic and demographic changes in Hungary's (more than) 1100 years long history*. Polgári Szemle English Special Issues. Retrieved March 5, 2023, p.295-325 from

contributed to Hungary's and surrounding countries' cultural variety over time. The Magyar migration in the ninth century was especially significant since it resulted in the founding of the Kingdom of Hungary and the development of Hungarian culture. Following World War I, Hungary lost two-thirds of its territory and population as a result of the Treaty of Trianon. Many ethnic Hungarians found themselves residing outside of Hungary's new borders, resulting in major ethnic Hungarian migration into Hungary from neighboring nations.³¹ During WWII, Germany conquered Hungary, and many Jews were sent to concentration camps. Several ethnic Germans were exiled from Hungary after the war.³² In 1947, Hungary became a communist state, and mobility inside the Eastern Bloc was significant, with many Hungarians transferring to other Soviet-aligned nations. Following the fall of communism in 1989, a large number of Hungarians fled to Western Europe and North America. Hungary has seen a considerable influx of migrants in recent years, particularly during the 2015 migration crisis. The government has taken a harsh position on migration, implementing controversial policies such as erecting a barrier around the country's southern border and criminalizing people who assist unauthorized migrants.

VI. Legal Framework of Migration Policy of Hungary

In recent years, Hungary has taken a strong stance on refugee and migration policy, adopting contentious measures such as building a border fence, criminalizing persons who assist undocumented migrants, and restricting access to asylum. Internationally, human rights organizations and the European Union have questioned the government's attitude. Hungary is a member of the European Union (EU) and is subject to EU migration and refugee legislation and policies. Nevertheless, the government has had disagreements with the EU over its migration policy, particularly during the 2015 refugee crisis. Hungary has also been participating in discussions about EU-wide migration policies, such as refugee resettlement. Domestically in Hungary, migration and refugee policy have become highly politicized concerns, with the government presenting its approach as one of national security and sovereignty. The government has utilized the issue to mobilize its supporters and appeal to anti-immigrant sentiment.

The immigration flow that began in 2015 as a result of the Syrian civil war had a significant impact on Hungary, as well as other European Union countries. Given its geographical position, Hungary's attitude toward immigrants is critical for the union. The country is the first Schengen point of entry in the Northern Balkans and, with the exception of Greece, the first continental entry point in south-eastern Europe.³³ The emergence of the Western Balkan Road for mass migration to Europe in 2015 led to major shifts in Hungary's political attitude toward migration.

<https://eng.polgariszemle.hu/archive/141-vol-13-special-issue-2017/hungarian-history/895-ethnic-and-demographic-changes-in-hungary-s-more-than-1100-years-long-history>

³¹ Cottrell, A. S. (1931). (The) effect of the Treaty of Trianon on Hungary (thesis). p.117. Boston University, Boston. from <https://mek.oszk.hu/20700/20774/20774.pdf>

³² Braham. (2010). HUNGARIAN, GERMAN, AND JEWISH CALCULATIONS AND MISCALCULATIONS in the Last Chapter of the Holocaust. p.2. Retrieved March 5, 2023, from https://www.ushmm.org/m/pdfs/Publication_OP_2010-01.pdf

³³ Daher. (2020). Limen Journal of the Hungarian Migration Research Institute. p.40 Retrieved from <https://www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2021/08/Limen-2-2020-2-Rashed-Daher-Crisis-on-the-edge-of-Europe.-Migration-and-self-defense-in-Hungary.pdf>

Hungary has witnessed an unpredictable influx of immigrants from a non-European Union country which is an Islamic country. As a result, it was critical to make an urgent decision on the issue of immigrants, both for the country's socioeconomic order and for the future of the union. The issue of migration affected international interest for two reasons: first, the country was one of the most affected in 2015, with 411,515 recorded crossings, the highest per capita number in Europe.³⁴ Second, the country's leadership quickly developed a clear anti-migration policy, which has remained unchanged since then. The Hungarian case was initially unique in the European Union due to its complete rejection of immigration; however, many European countries later followed the same policy or decided to pursue similar restrictive measures against mass migration. To understand Hungary's current immigration policies, I believe it's helpful to look back at previous decisions.

1. Act II of 2007 Concerning the Entrance and Stay of People Seeking Employment: This law governs the entry and stay of non-EU citizens for the purpose of employment, as well as the procedures for acquiring work permits and residency permits.³⁵
2. Act LXXX of 2007 on Asylum: This law oversees the asylum process in Hungary and describes the rights and obligations of both asylum applicants and the government³⁶
3. Act CXL of September 2015: Criminalizing irregular entry and introducing border procedures: This law defines migration-related criminal offenses such as human trafficking, migrant smuggling, and unlawful border crossing.³⁷

In recent years, Hungary has taken various steps to tighten its immigration policies. Here are some of the main indicators:

1. *Border fence*: Hungary built a fence along its southern border with Serbia and Croatia in 2015 to keep unauthorized migrants out.³⁸
2. *Asylum restrictions*: Hungary has implemented a number of steps to limit access to the asylum procedure, such as limiting the number of asylum seekers who can enter the country each day and requiring asylum seekers to petition for asylum at a border transit zone.³⁹

³⁴ Migration in Hungary | IOM Hungary. (2021, June 22). Retrieved from <https://hungary.iom.int/migration-hungary>

³⁵ Integration of Refugees in Greece, Hungary and Italy Annex 2: Country Case Study Hungary. (2017). Retrieved March 5, 2023, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614194/IPOL_STU\(2017\)614194\(ANN02\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614194/IPOL_STU(2017)614194(ANN02)_EN.pdf) p.19

³⁶ Act LXXX of 2007 on Asylum. (n.d.). Retrieved March 5, 2023, from <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55c9c7724>

³⁷ Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary. (2015). *European Council for Refugees and Exiles (ECRE)*, p.13 12. Retrieved from https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/12/crossing_boundaries_october_2015.pdf

³⁸ Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary. (2015). *European Council for Refugees and Exiles (ECRE)*, 12. Retrieved from https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/12/crossing_boundaries_october_2015.pdf

³⁹ Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary. (2015). *European Council for Refugees and Exiles (ECRE)*, p.28 12. Retrieved from https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/12/crossing_boundaries_october_2015.pdf

3. *Criminalization of unlawful border crossing*: In 2018, Hungary passed legislation making illegal border crossing a crime. Human rights organizations have condemned the measure for criminalizing irregular migration.⁴⁰

4. *Expanded border guard powers*: In recent years, Hungary has dramatically increased the border guard's capabilities, including permitting them to use force to push back migrants at the border and allowing them to conduct searches without a warrant.⁴¹

5. *Closing of refugee camps*: Hungary shuttered its refugee camps in 2017 and relocated asylum seekers to border transit zones, where they are held in detention-like conditions while their asylum petitions are processed.

Conclusion

In conclusion, the comparison of Hungary's and the European Union's (EU) immigration policies has highlighted the complex political and legal landscape surrounding this issue. The paper highlighted that Hungary and the EU approach immigration integration very differently, with Hungary emphasizing exclusionary policies and the EU emphasizing inclusion and social cohesion. Immigration integration is politically linked to issues of national identity, security, and sovereignty, as well as the role of the state in promoting diversity and social cohesion. Legally, the issue of immigration integration is linked to human rights, EU law, and member states' obligations to uphold fundamental values such as non-discrimination and equality. The paper revealed the tensions and synergies between these two domains through a comparative analysis. Overall, the comparison of Hungary's and the EU's immigration policies emphasizes the importance of a balanced approach that takes both political and legal considerations into account. Considering the reality of immigration and the transformation of Europe into an immigration continent the paper tried to highlight that effective immigration integration necessitates a commitment to promoting diversity, inclusion, and social cohesion while upholding human rights and the rule of law. By collaborating to address these issues, Hungary and the EU can develop more sustainable and equitable immigration integration policies that benefit all members of society.

⁴⁰ Bill No. T/333 amending certain laws relating to measures to combat illegal immigration. (n.d.). Retrieved March 5, 2023, from <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/T333-ENG.pdf>

⁴¹ Hungary Archives. (n.d.). Retrieved from <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/hungary/report-hungary/>

Bibliography

1. A. Klimczuk, M. Klimczuk-Kochańska, Dual Labor Market, N. Naples, A. Wong, M. Wickramasinghe, R.C. Hoogland (eds.), The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Gender and Sexuality Studies, Wiley-Blackwell, Hoboken, New Jersey 2016, pp. 1–3 <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/230397/1/manuscript-Dual-labour-market.pdf>
2. Act LXXX of 2007 on Asylum. (n.d.). Retrieved March 5, 2023, from <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55c9c7724>
3. Action plan on the integration and inclusion. (n.d.). Retrieved from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/integration/action-plan-integration-and-inclusion_en
4. AYKAÇ, & YERTÜM. (2017). Evolution of European Union's Migration Policies: From Guest Workers to Refugee Surge. Journal of Social Policy Conferences, (70 – 2016/1, 1–29), 2. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/394275>
5. Bill No. T/333 amending certain laws relating to measures to combat illegal immigration. (n.d.). Retrieved March 5, 2023, from <https://helsinki.hu/wp-content/uploads/T333-ENG.pdf>
6. Boyle, P., Halfacree, K., & Robinson, V. (1998). Exploring contemporary migration. Essex: Pearson Education Limited.
7. Braham. (2010). HUNGARIAN, GERMAN, AND JEWISH CALCULATIONS AND MISCALCULATIONS in the Last Chapter of the Holocaust. p.2. Retrieved March 5, 2023, from https://www.ushmm.org/m/pdfs/Publication_OP_2010-01.pdf
8. Common European Asylum System. (n.d.). Retrieved from https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en
9. Cottrell, A. S. (1931). (The) effect of the Treaty of Trianon on Hungary (thesis). p.117. Boston University, Boston. from <https://mek.oszk.hu/20700/20774/20774.pdf>
10. Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary. (2015). European Council for Refugees and Exiles (ECRE), p.13 12. Retrieved from https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/12/crossing_boundaries_october_2015.pdf
11. Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary. (2015). European Council for Refugees and Exiles (ECRE), 12. Retrieved from https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/12/crossing_boundaries_october_2015.pdf
12. Crossing Boundaries The new asylum procedure at the border and restrictions to accessing protection in Hungary. (2015). European Council for Refugees and Exiles (ECRE), p.28 12. Retrieved from https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/12/crossing_boundaries_october_2015.pdf
13. Daher. (2020). Limen Journal of the Hungarian Migration Research Institute. p.40 Retrieved from <https://www.migraciokutato.hu/wp-content/uploads/2021/08/Limen-2-2020-2-Rashed-Daher-Crisis-on-the-edge-of-Europe.-Migration-and-self-defense-in-Hungary.pdf>
14. Dietz , & Kaczmarczyk. (2008). On the demand side of international labour mobility: The structure of the German labour market as a causal factor of seasonal Polish migration. P.37-39 <https://doi.org/10.1515/9789048501540-004>

15. DUSZCZYK, M., PACHOCKA, M., PSZCZÓŁKOWSKA, D., (2020). Relations between Immigration and Integration Policies in Europe Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States. P.1 from https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22440/9780367208431_t_ext.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Retrieved March 5, 2023
16. EUR-Lex - - EN. (n.d.). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>
17. Ferrie, J. P., & Hatton, T. J. (2014). Two Centuries of International Migration. p.3. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2377602>
18. Haas, H. de, European Migrations Dynamics, drivers, and the role of policies (2018). Luxembourg; Publications Office of the European Union. Retrieved March 4, 2023, from doi:10.2760/168653, JRC109783.
19. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614194/IPOL_STU\(2017\)614194\(ANN02\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/614194/IPOL_STU(2017)614194(ANN02)_EN.pdf)
20. Hungary Archives. (n.d.). Retrieved from <https://www.amnesty.org/en/location/europe-and-central-asia/hungary/report-hungary/>
21. Integration of Refugees in Greece, Hungary and Italy Annex 2: Country Case Study Hungary. (2017). Retrieved March 5, 2023, p.19 from
22. International Migration Law Glossary on Migration. (n.d.). International Organization for Migration, p.33. Retrieved from https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf
23. Julia Gelatt, J. G. (2005, October 1). Schengen and the Free Movement of People Across Europe. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/schengen-and-free-movement-people-across-europe>
24. Kásler, M. (n.d.). Ethnic and demographic changes in Hungary's (more than) 1100 years long history. Polgári Szemle English Special Issues. Retrieved March 5, 2023, p.295-325 from <https://eng.polgariszemle.hu/archive/141-vol-13-special-issue-2017/hungarian-history/895-ethnic-and-demographic-changes-in-hungary-s-more-than-1100-years-long-history>
25. KLAUS, DUSZCZYK , & PSZCZÓŁKOWSKA. (2020). Relations between Immigration and Integration Policies in Europe Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU Member States. P.7-10. Retrieved from https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/22440/9780367208431_t_ext.pdf?sequence=1&isAllowed=y
26. Koikkalainen, S. (2011, April 21). Free Movement in Europe: Past and Present. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present>
27. Martiniello. (n.d.). Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union : Retrieved from <https://www.oecd.org/dev/38295165.pdf>
28. Massey, Arango, Hugo, Kouaouci, Pellegrino, & Taylor. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. Population Council. P.431-466 Retrieved from https://isfcolombia.uniandes.edu.co/images/2019-intersemestral/14_de_junio/Theories_of_International_Migration.pdf
29. Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. Population and Development Review, p. 7
30. Migration and International Human Rights Law A Practitioners' Guide. (2014). p. 36-38. Retrieved from <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHRLaw-PG-no-6-Publications-PractitionersGuide-2014-eng.pdf>

31. Migration in Hungary | IOM Hungary. (2021, June 22). Retrieved from <https://hungary.iom.int/migration-hungary>
32. ¹Migration Networks and the Concept of Social Capital. (n.d.). p.1-4. Retrieved from http://www.glopp.ch/C1/en/multimedia/C1_pdf3.pdf
33. Mol , & de Valk. (2016). Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors. P.32-33 Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4>
34. Oishi. (2002). Gender and Migration: An Integrative Approach. The Center for Comparative Immigration Studies University of California. P.1-4.Retrieved from https://ccis.ucsd.edu/_files/wp49.pdf
35. Papademetriou Demetrios G. Papademetriou, D. G. (2015, December 17). Migration Crisis Tests European Consensus and Governance. Retrieved from <https://www.migrationpolicy.org/article/migration-crisis-tests-european-consensus-and-governance>
36. Todaro, M. P. (1980). Internal migration in developing countries: A survey. Handbook of Development Economics, 1, 365-402.
37. Vatta. (n.d.). The EU Migration Policy: between Europeanization and Re-Nationalization. P.13-14. Retrieved from https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/15218/1/BSA3_03-Vatta.pdf

Kiss Nikolett
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola
PhD-hallgató

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Észtország közigazgatása és e-közigazgatásának sikere

The success of Estonia's public administration and eGovernment

ABSTRACT

Estonia is a „model country”. In recent years, it has served as an example, both in terms of the economy and e-administration. In my study, I seek to answer how Estonia got to the point where it is now a model country in the field of public administration, and many European countries try to follow the Estonian model. Today, Estonia is the only country where 99 percent of public services can be performed online. Digital operation has created an opportunity for the work of the government to be transparent and for the operation of businesses to become predictable. All in all, digitalisation and the efficient operation of public administration have greatly contributed to Estonia's economic transformation and progress. A survey conducted in 2022 shows that out of the 41 SGI countries, Estonia ranks seventh in democracy, eighth in political performance and 11th in governance. By 2022, Estonia has become a country where only memories of official administration remain.

KEYWORDS: administration, e-administration, Estonia, e-residency, kiberwar.

Bevezetés – Észtország közigazgatási rendszere

Észtország parlamentáris köztársaság, amely világosan meghatározott hatalmi ágak szétválasztásának elvével, fékek és ellensúlyok rendszerével, valamint a jogok és szabadságok átfogó, modern listájával rendelkezik, amely az európai alapelvek alapján készült. Észtország politikai rendszerét az 1992-ben elfogadott, azóta sokszor módosított alkotmány határozza meg. Szabó Zsolt tanulmányában¹ kifejtette, hogy az észt alkotmány német típusú parlamentarizmust hozott létre: köztársasági államformával, erős parlamenttel, stabil kormánnyal és gyenge, ceremonális parlament által választott államfővel. A parlament, amit az észt *Riigikogu*-nak hívnak, egykamarás, a nép 4 évre választja, 101 képviselőből áll. Az észt parlament tagjai az állam igazgatásával foglalkoznak, de nem az államigazgatással.² Az észt kormány (*Vabariigi Valitus*) testületi szerv, mely a miniszterelnökből és miniszterekből áll, amely kancellár-elve alapján működik.³ A kormányfőt a köztársasági elnök nevezi ki, a kinevezést pedig a parlament hagyja jóvá. Az észt parlament választja meg többek között a köztársasági elnököt, a köztársasági elnök javaslatára, pedig a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a Nemzeti Bank elnökét, Számvevőszék elnökét, a Jogi Kancellárt és a hadsereg főparancsnokát.⁴ A köztársasági elnök (*Vabariigi President*) öt évre, legfeljebb két egymást követő ciklusra választható.⁵ A parlament Kancelláriáját 1992 októberében azért hozták létre, hogy támogassa az észt parlament munkáját.⁶ A Kancellár fő feladata a parlament alkotmányos funkcióinak ellátásához szükséges feltételek biztosítása. A kancellária feladatait az alapszabály határozza meg, a kancellária pedig a parlament elnökségének tartozik beszámolási kötelezettséggel.

A Kormány segédszerve az Állami Kancellária, melynek élén államtitkári rangban lévő személy áll, aki felszólalási joggal vesz részt a kormányüléseken.⁷

Jelenleg a tanulmány megírásakor, 2023-ban az Észt Köztársaságnak 14 minisztériuma van: Kulturális Minisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Gazdasági- és Infrastrukturális Minisztérium, Oktatási és Kutatási Minisztérium, Vállalkozási és Informatikai Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Külügyminisztérium, Egészségügyi és Munkaügyi Minisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Közigazgatási Minisztérium, Földművelésügyi Minisztérium, Szociális Ügyek Minisztériuma, Környezetvédelmi Minisztérium és Belügyminisztérium.⁸ Észtországban a helyi önkormányzat, az Alkotmány által garantált jog, amely kimondja, hogy minden helyi ügyet a helyi hatóságok határoznak meg és kezelnek, akik feladataikat a törvénynek megfelelően önállóan látják el. 2016 júliusában elfogadták a közigazgatási reformról szóló törvényt, amely meghatározta, hogy minden helyi önkormányzati egységnek legalább 5,000 lakosú területi illetőséggel kell rendelkeznie. 2016 végéig azok a helyi önkormányzati egységek, amelyek nem teljesítették ezt a kritériumot, saját kezdeményezésükre tárgyalhattak az egyesülésről, és ehhez pénzügyi ösztönzőket kaptak. Ezt követően a kormány abban a helyzetben volt, hogy fúziókat kezdeményezhetett. 2017 elején 26 helyi önkormányzati egység nem teljesítette a kritériumokat. A reformot a tervek szerint a 2017. októberi helyhatósági választásokig zárták volna le, és ez így is történt. A reform célja a helyi önkormányzati egységek, az önkormányzatok képességeinek növelése, valamint a

¹ Szabó Zsolt: *A parlament és a jogalkotás Észtországban*, In: Észt Köztársaság- 100 év Innováció II. Tanulmánykötet a tartui béke megkötésének és a magyar-észt diplomáciai kapcsolatok felvételének 100 éves jubileuma tiszteletére, 2021. 288. oldal

² Szamel Katalin - Balázs István - Gajduschek György - Koi Gyula : *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest, 2012.

³ Szabó i.m. 289. oldal

⁴ Republic of Estonia Government, Észtország kormányának honlapja: www.valitsus.ee/en

⁵ Szabó i.m. 289. oldal

⁶ Chancellery of the Riigikogu <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/chancellery-riigikogu/>

⁷ Szamel, Balázs, Gajduschek, Koi

⁸ Republic of Estonia Government

közigazgatási reformról szóló törvény 1. cikkében meghatározott következetesebb regionális fejlődés biztosítása volt. A reform eredményeként 11 típusú területi minta alakult ki, például két önkormányzat működik a reform után a megyék határaitban. A városi önkormányzatokon (városokon) kívül 32 város van a vidéki önkormányzatokon belül, amelyek nem alkotnak külön önkormányzati egységeket. A 15 városi önkormányzat közül 10 város egy városi településből, míg 5 város egy városi központból és vidéki településekből áll. 2020 januárjában Észtország legkisebb településének, Ruhnunak 131 lakosa van, míg a legnagyobb, Tallinnnak körülbelül 438 000 lakosa van.

Az önkormányzatok jelentik a területi autonómia egyetlen szintjét, mivel a megyék (maakonnad – 15 van belőlük) a központi kormányzat decentralizált szintjévé váltak. Ezek államigazgatási egységek (nem helyi önkormányzatok), amelyek nem rendelkeznek külön választott képviselői szervekkel vagy bármilyen más jelentős független hatáskörrel. Nincs regionális kormányzati szint. A megyei önkormányzatokat a megyei kormányzókkal együtt a 2017-es közigazgatási-területi reformmal megszüntették, feladataikat pedig 2018. január 1-jétől a minisztériumokra, más kormányzati szervekre vagy önkormányzatokra ruházták át. A kormányzati szervek mindegyike kialakíthatja saját területi struktúráját, amelynek nem kell követnie más szervek területi struktúráját vagy a megyék számát. Ezzel a változással a területi közigazgatás lényegében megszűnt, mivel a megyék elvesztették jelentőségüket, és többnyire a települések legalacsonyabb együttműködési szintjeként működnek. A helyi önkormányzatok alapvető feladata a helyi ügyek független szervezése és irányítása a törvény szerint és a vidéki önkormányzat vagy város lakosainak jogos igényei és érdekei alapján.⁹

I. E-Észtország

Észtország az 1990-es évek elején olyan országnak bizonyult, ahol a lakosság túlnyomó részének még internete sem volt, az információs társadalom kiépítése ennek ellenére sikeresen megindult. Észtország hatékony, biztonságos és átlátható rendszert hozott létre. Bálint Kata¹⁰ tanulmányában Shobit Shakya és Wolfgang Drechsler interjúalányaival tisztázta a digitális állam kifejezést. Az interjúalanyok elmondták, hogy egy állam alapvetően nem tud teljesen személytelenül digitális formában működni, az észtek a „digitális állam” kifejezés alatt a kormányzás digitalizálását értik. A digitális társadalom tudatos és szisztematikus fejlesztése Észtország stratégiai döntése 1994 óta. 1999-ben döntés született arról, hogy az iskolában elsőbbséget élvezzen a számítógépes ismeretek oktatása. Az észti e-kormányzat fejlesztése az észti parlament által 1998-ban elfogadott észti információs politika elvein alapult. Ezzel a kormány digitális átalakulást kezdeményezett, hogy növelje folyamatainak hatékonyságát, valamint a közszolgáltatások nyújtásának hatékonyságát. Az ország digitális mobiltelefon-hálózatának teljes lefedettsége és a biztonságos adatcsere-környezet biztosítása mellett az észti kormány két technológiai döntést hozott, amelyek támogatták a digitális átalakulást. Az első, a digitális személyazonosság (személyi igazolvány) korai létrehozása volt. Ezt a személyazonosító igazolványt kötelezővé tették, és úgy tekintették, mint az egyének felismerésének módját a digitális világban, amely lehetővé teszi, hogy a valós világ megfeleljen a digitálisnak. A kártyát a kormány adja ki, és kötelező dokumentummá vált. Az elfogadást az észti bankok is elősegítették, amelyek jelentős beruházásokat hajtottak végre az e-bankolásban, és az elektronikus személyi igazolványt használták szolgáltatásaik elérésének módjaként. A

⁹European Committee of the Regions: division of powers: Estonia

¹⁰Bálint Kata: *A digitalizáció gazdasági hatásai – Észtország példája*. In: Válogatott tanulmányok kutató hallgatók munkáiból az EFOP 3.6.1-16-2016-00012 számú projekt keretében végzett kutatások eredményeiből. Budapesti Gazdasági Egyetem, 2019. Budapest, pp. 5-43.

rendszer kriptográfiai kulcsokon alapul, egy személyes kulccsal, amelyet a személyes adatokat tartalmazó adatbázisok többségében elsődleges kulcsként használtak. A második döntés az X-Road nevezetű adatbázis létrehozásáról született, amely az adatkezelési infrastruktúra fejlesztése volt. A hatékonyság nevében az adatkezelés gyakran központosított, ami azt jelenti, hogy az összes adatot egyetlen digitális létesítményben helyezik el. Ennek a lehetőségnek az az előnye, hogy megkönnyíti az adatokhoz való hozzáférést és olcsó. Ez az oka annak, hogy a kis országok általában úgy döntenek, hogy ilyen rendszereket fogadnak el. Ugyanakkor sebezhetőségeket is teremt és növeli a kockázatokat: a hackereknek csak egy létesítményt kellene megtámadniuk, hogy hozzáférjenek az összes adathoz, ami potenciálisan jövedelmező gyakorlattá teszi.¹¹

2000-ben az észti parlament módosította az alkotmányt, mely szerint alapvető emberi jog a szabadon elérhető internet használata.¹² Az észtek már 2000-ben sikeresen bevezették az internet-alapú adóbevallás és a mobiltelefonos parkolás rendszerét (nemcsak az adóbevallás működik így, az állam adminisztrációt igénylő szolgáltatásainak 99 százaléka intézhető digitálisan). 2001-ben létrehozták az X-Road nevezetű nemzeti adatbázist, 2002-ben bevezették az elektronikus személyi igazolványt (eID), amivel napjainkra azt észti lakosság 98 százaléka rendelkezik. Az ötlet a finnektől származik, az észteknél viszont működik is, mivel kötelezővé tették a használatát. Születéskor minden állampolgár kap egy digitális azonosítót, amit a 15 éves korban kötelezővé váló eID is tartalmaz – a polgárok ezzel tudják azonosítani magukat az online szolgáltatásokban.¹³ 2005-ben megteremtették az elektronikus úton történő szavazás lehetőségét. 2007-ben szervezett támadás érte az észti informatikai rendszereket ezért elkezdtek fejleszteni a kiberbiztonság rendszerét. 2008-ban megindult az egészségügyi szolgáltatások digitalizálására. Sandra Särav, az észti Gazdasági és Kommunikációs Minisztérium globális ügyekért felelős igazgatója az Internet Economy Summit konferencián tartott előadásában elmondta, hogy *„életében csak egyszer látott papíralapú receptet, sőt az egészségügyi adatokat is digitális kartonok őrzik. Az érzékeny információkhoz pedig csak az férhet hozzá, aki rendelkezik a megfelelő jogosultságokkal: az orvosoknak az említett kartonokhoz, a rendőrségnek csak a bűnügyi előlélethez van hozzáférése.”*¹⁴

2013-ban kezdődött a közigazgatás elektronikus alapjainak lerakása, az ehhez szükséges szolgáltatások feltérképezése. Sandra Särav véleménye szerint, abban az esetben, ha az állampolgárok nem működnek együtt, nem működne a rendszer sem. Az adatok azt mutatják, hogy az észtek szívesen használják a digitalizált hivatali rendszert, még annak ellenére is, hogy az állami szolgáltatások jelentős része továbbra is igénybe vehető hagyományos módokon. 2014-ben létrehozták az autós befizetések digitális platformját, 2017-ben összekapcsolták az észti és a finn nemzeti adatbázisok egy részét. 2018-ban kezdték meg az állami-hatósági ügyintézés digitalizálását, 2019-ben pedig nagy áttörés indult meg a mesterséges intelligencia fokozatos bevezetésével az állami és céges ügyek lebonyolításában. Észtország e-kormányzásának történetét világszerte ünneplik, példaként kerül elő minden e-közigazgatással kapcsolatos konferencián. A szakirodalom szerint ahhoz, hogy az e-közigazgatás tökéletesen működjön, négy feltételnek kell teljesülnie.

¹¹ Ene Kämer: *The Future of Agriculture is Digital*. Showcasting e-Estonia, frontiers in Veterinary Science, 2017. szeptember 21. 2. oldal

¹² Szilágyi J.: *Észtország az Európai Unióban*. In BALOGH M. (szerk.): *Diszciplínák határain innen és túl*. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ, 2007. 483–499.

¹³ Birkás Péter: *Van egy ország, ahol már csak emlék a hivatali ügyintézés* <https://24.hu/tech/2019/04/19/esztorszag-sandra-sarav-eloadas-internet-economy-summit-hongkong-2019/> (2023. 01.10.)

¹⁴ Birkás i.m. 16.o.

Először is, a méretről azt mondják, hogy előnyös. Észtországnak 2016-ban mindössze 1,3 millió lakosa volt.

A népesség demográfiai szerkezete fontos szerepet játszik. Minél nagyobb a digitális bennszülöttek¹⁵ aránya, annál kevesebb időre és erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy meggyőzzük a polgárokat a digitális megoldások hatékonyságáról és biztonságáról.

A digitális szolgáltatások bizalmat igényelnek. Valójában az egész észt e-kormányzási infrastruktúra arra az elképzelésre épül, hogy a polgárok megbíznak az intézményeikben. A hitelesség vagy a digitális tanúsítványok vagy az adatokkal való visszaélés esetén a jogkövetkezmények érvényesítése intézményi hitelességet igényel.

Észtország esetében a technológiai ugrás érvét említik. A Szovjetunió összeomlása után, Észtország, a kommunikációs infrastruktúra működő rendszere nélkül maradt. Ahogy Toomas Hendrik Ilves, a korábbi észt elnök és a posztszovjet modernizáció kulcsfigurája fogalmazott: „1993-ban Észtország rendelkezett az 1938-as telefonrendszerrel” Mivel kevés korábbi kommunikációs infrastruktúra áll rendelkezésre, az olyan országoknak, mint a korai független Észtország, van esélyük és szükségük az újrakezdésre.

Az olyan országok, mint Észtország, példaképekké váltak a társadalmi szerződés digitális megújításában. Az észt példa azt sugallja, hogy az e-kormányzás a fiatal lakossággal rendelkező kis országokban működik a legjobban, amelyek osztoznak az intézményekbe vetett nagy bizalomban, és felül akarnak kerekedni a diszfunkcionális múltbeli kommunikációs infrastruktúrán. Ezt a négy szempontot gyakran említik anekdotikus bizonyítékok formájában, de ritkán tesztelik empirikusan, makroszinten. A digitális modernizáció négy mozgatórugójának érvényességét elemzik egy 27 európai országból álló mintában 2008 és 2017 között.¹⁶ Ami a népesség méretét illeti, a vizsgálat megerősíti, hogy az e-kormányzás a kis országokban magasabb. Az életkor tekintetében azonban az észt esetet vitatják. Az e-kormányzás aránya magasabb a régebbi társadalmakban. Nyilvánvaló, hogy a bizalom érvét az empirikus bizonyítékok támasztják alá. Ahol a polgárok nagymértékben megbíznak jogi intézményeikben, az e-kormányzás közötti interakció erős. Végül, az eredmények nem támasztják alá az ugrásszerű érvelést. Az előző generáció kommunikációs infrastruktúrája nem kapcsolódik az e-kormányzás interakciós arányához. Hasonlóképpen, a posztszovjet országok átlagosan nem rendelkeznek előnnyel a digitális kormányzás adaptálásában. A digitális modernizáció észt sikertörténete nem általánosan alkalmazandó. Nincs mindenhez megfelelő megoldás az európai e-kormányzás sikerére.

II. E-részvétel

Az e-részvétel alatt a társadalom közigazgatási folyamatokban való részvételét értjük. Az ENSZ megfogalmazásában az e-részvétel-kezdemenyezések célja az állampolgárok információkhoz és közszolgáltatásokhoz való hozzájutásának, illetve az állami döntéshozatali folyamatokban való részvételének az elősegítése.¹⁷ Az ENSZ által végzett 2022-es felmérés¹⁸ szerint az e-kormányzati felmérés rangsorában Észtországban – az ENSZ 193 tagállama közül – a rendkívül előkelő 8. helyen áll. Kiemelkedő helyezésként számít, hiszen mindez azt jelenti, hogy Észtország a vezető országok közé tartozik az e-kormányzat fejlesztése tekintetében. Az

¹⁵A kifejezés itt olyan személyekre utal, akik a digitális technológiák, például az internet napi használatával nőttek fel.

¹⁶Fabian Stephany: *Make your publications visible Econ stop It is not only size that matters*. How unique is the Estonian e-governance success story? Agenda Austria Working Paper, No. 2015. 15. oldal

¹⁷Bálint i.m. 22. oldal

¹⁸E-Government Survey 2022, The Future of Digital Government, UNITED NATIONS New York, 2022. 8. oldal

észték első e-részvétel-projektje a TOM nevet – az észti Täna Otsustan Mina rövidítésből – kapta, mely magyarul azt jelenti, hogy „Ma én döntök”. A 2001-ben indult projekt előtt nem volt hasonló a világon. A kormány által kezelt online platform lehetővé tette a lakosság számára, hogy javaslatokat tegyen új jogszabályok és politikák kidolgozására, melyeket később megvitathattak, majd szavazhattak rájuk. Sajnos a projekt hamar kudarcba fulladt a kormányzati intézmények nem tudták hasznosítani a javaslatokat azok alacsony minősége miatt. TOM projekt helyett létrehozták az Osale.ee-t, mely hivatalosan 2007-ben indult, a jogalkotási tervezetekkel kapcsolatos nyilvános konzultációk platformjaként. 2013-ban Rahvakogut (Népgyűlés) rendeztek Észtország elnöke és számos civil szervezet részvételével. Mindez szintén online platform formájában működött. Fontosnak tartom kiemelni, hogy Észtországban viszonylag alacsony a korrupció. A Transparency International által végzett felmérés alapján 2022-es Korrupció Érzékelési Index alapján Észtország a 14. helyen áll.¹⁹

III. E-állampolgárság

Észtország sikere a közszolgáltatások online átalakítása terén elsősorban az elektronikus személyazonosító kártyák széles körű használatának köszönhető, melyet az intelligens kártyán alapuló nemzeti személyazonosítókártya-rendszerek egyik legsikeresebb bevezetésének tekintik a világon.²⁰ Minden észti, függetlenül attól, hogy hol él, rendelkezik államilag kibocsátott digitális személyazonossággal. Ez az elektronikus személyazonosító rendszer, az úgynevezett eID, 20 éve létezik, és az ország e-államának sarokköve. Az e-személyazonosító igazolvány minden polgár napi tranzakcióinak része az állami és a magánszektorban. Az emberek e-azonosítójukkal számlákat fizetnek, online szavaznak, hozzáférnek egészségügyi adataikhoz és még sok minden máshoz.

Az észtek e-ID-jüket államilag kiállított személyazonosító vagy személyazonosító igazolványon keresztül, okostelefonjukon mobil-ID-val vagy a Smart-ID alkalmazással használhatják.²¹ A digitális személyazonossággal rendelkezőknek azonban már nem kell észti lakosoknak lenniük. 2014 óta Észtország az e-Residency nevű programot is kínálja mindenkinek, aki Észtország e-lakosává szeretne válni, és állampolgárságtól vagy tartózkodási helytől függetlenül hozzá szeretne férni annak különféle digitális szolgáltatásaihoz. Az e-Residency olyan külföldinek adható, akinek jogos érdeke fűződik az észti állam által biztosított és fenntartott digitális szolgáltatások használatához, amennyiben az adott személynek nincs joga vagy engedélye az országban tartózkodni, vagy már rendelkezik Észtország által kiállított érvényes személyazonosító igazolvánnyal. A kérelem egy egyszerű online folyamat, amely körülbelül 30 percig tart és a tartózkodási hely megszerzésére irányuló dokumentum igazolásán kívül semmilyen konkrét kritériumnak nem kell megfelelni. Ez magában foglalja egy motivációs levél benyújtását és a személyes adatok megosztását, amelyek lehetővé teszik a hatóságok számára, hogy háttérellenőrzéseket végezzenek. A kérelem feldolgozásának határideje 30 nap, és annak jóváhagyását követően a kérelmezőnek személyesen, Észtországban, vagy Észtország külföldi nagykövetségén kell átvennie a kártyát.²² Az Észt

¹⁹Transparency International the global coalition against corruption. 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/est>

²⁰ Arnis Parsovs: *Estonian Electronic Identity Card: Security Flaws in Key Management, Software Technology and Applications Competence Center*. Estonia University of Tartu, Estonia 1. oldal

²¹Särv Sandra and Tanel Kerikmäe. *E-Residency: A Cyberdream Embodied in a Digital Identity Card?*. The Future of Law and eTechnologies. Springer, Cham, 2016. 57-79. oldal https://doi.org/10.1007/978-3-319-26896-5_4

²²Thomas Hoffmann - Maria Claudia Solarte-Vasquez: *The estonian e-residency programme and its role beyond the country's digital public sector ecosystem* In: Vol. 13 No. 2 (2022): CES Derecho 2022. <https://doi.org/10.21615/cesder.6772>

Rendőrség és Határőrség (PBGB) irányítja a teljes folyamatot. Fő feladatuk a kérelmezők megbízhatóságának értékelése és nyilatkozataik pontosságának megerősítése, például személyiségük, személyazonosságuk és a származási országhoz fűződő egyéb kapcsolataik, jelenlegi tartózkodási helyük szerinti jogállásuk, esetleges elvárásaik, észtországi cégalapítási szándékaik, valamint lehetőség szerint digitális kompetenciáik.

Kaspar Korjus az észt e-állampolgárság program vezetője 2017-ben tartott Internet Hungary konferencián beszélt az e-állampolgárság előnyeiről és hátrányairól.²³ Az e-személyit bárki igényelheti, mely lehetőséget nyit arra többek között, hogy bárki elindítson és bejegyeztessen egy céget az Európai Unióban, ami már bárhol a világon működhet. Online banki szolgáltatásokat használhatnak, digitálisan intézhetik adóügyeiket és szerződéseket is tudnak elektronikusan aláírni. Fontos kiemelni, hogy az e-állampolgársággal nem lehet automatikusan állampolgárságot szerezni. Ahhoz, hogy valaki megkapja az e-állampolgárságot, egy háttérvizsgálaton kell átesnie, amit az észt rendőrség és határőrség végez el. Az e-állampolgárság leginkább azoknak az üzletembereknek kedvez, akik az Európai Unió piacait szeretnék elérni harmadik országokból, de a fejlődő országokban dolgozóknak is hasznos, mert így el tudnak fogadni fizetéseket szinte bármely pénzügyi szolgáltatótól. A legtöbb állampolgárságot Ukrajnából igénylik meg, ezért a honlapjukon az ukrán lett a második nyelv.

Vannak, viszont akik azért szerzik meg az e-állampolgárságot, mert támogatják az észt életmódot és kultúrát, és első kézből kapnak információt azokról a lehetőségekről, amelyeket más technológiai fejlesztések teremthetnek. Az e-állampolgárok közül sokan az észt digitális társadalom nagyköveteivé váltak külföldön, és valóban befektetnek az ország fejlődésébe, és törődnek annak jövőjével. Valójában azonban a köz-és magánszolgáltatásokhoz való elektronikus hozzáférés biztosítása már nem kivételes, még kevésbé az EU-n belül.²⁴ Sajnos azonban a sok előny mellett hátránya is van az e-digitalizációnak. Az informatika terén megjelenő változások új kihívások elé állítják a nemzetek biztonságát. Az elmúlt években számos eset hívta fel a figyelmet a megváltozott környezetre.

Az e-kormányzatra való digitális átállás következtében ajtók nyíltak meg az adatfeldolgozás és adatelemzés számára. Ezzel együtt az adatok egy helyen vagy akár több elosztott tárolóban történő tárolása vonzóvá válik a behatolók számára, figyelembe véve, hogy a személyes adatok a polgárokról szólnak, akik így kiszolgáltatott helyzetbe kerülnek. Artur Prokopchik tanulmányában több problémára is rámutatott a digitalizáció és e-kormányzás terén.²⁵ Mivel egy szerveren tárolják az összes adatot, az egészségügyben az orvosi titoktartáshoz való jog sérül. Véleménye szerint az e-kormányzati információs rendszerbe való regisztrációnak opcionálisnak kéne lennie a polgárok számára, kényszerítés helyett tájékoztatni kellene a polgárokat az e-kormányzat digitális átalakulásának előnyeiről, és elmagyarázhatnák, hogy a komplex információs rendszerek feldolgozzák a tárolt adatokat, előrejelzéseket készítenek, segítik a kormányokat a politika kiigazításában és így tovább. Egy másik negatív példa Észtországban történt a választások során 2019-ben. Észtország, amely fejlett digitális gazdasággal rendelkező ország, biztosítja az interneten keresztül történő szavazás jogát. Minden észt személyi igazolvánnyal rendelkező állampolgárnak lehetősége van internet-hozzáféréssel rendelkező számítógépén keresztül szavazni. Az e-választásnak ez a módja már nagyon népszerűvé vált, és a 2019-es parlamenti választások során mintegy 250 000 e-

²³ Bucsky Péter: Amit csak tudni akarsz az észt e-állampolgárságról, Digital Hungary 2017.

²⁴ Hoffmann- Solarte-Vasquez: i.m. 7. oldal

²⁵ Artur Prokopchik: *Digital transformation to E-Government Disadvantages* 2019. szeptember 12. <https://codeinspiration.pro/blog/negative-aspects-of-digital-transformation>

szavazatot regisztráltak. A probléma ott kezdődött, hogy a hackerek hozzáférhettek az észt választási rendszerhez, és lehetőségük volt módosítani a szavazatokat. A hackerek azonban nem „éltek vissza” ezzel a biztonsági résszel, (amennyire természetesen tudjuk), és csak a rendszer gyengeségének bemutatására használták, hogy a fejlesztők tovább javítsák.

A digitális átalakulás már most is sok szoftver fejlesztését igényli, és a jövőben még többet igényel. A biztonsági kérdések mellett a digitalizáció sok jogalkotási tevékenységet igényel. Visszatérve az online választásokhoz, ez a folyamat további törvényeket és rendeleteket igényel az online szavazáshoz való joggal, az online szavazás egyenértékűvé tételével a hagyományos „papír” szavazással, az „1 fő – 1 szavazat” közös demokratikus választási elv végrehajtásával stb.

Nyilvánvaló, hogy gyakorlatilag minden említett fenyegetés lehetséges biztonsági problémákhoz kapcsolódik, például az adatok megsértéséhez. E tekintetben a digitalizálás igényeire kifejlesztett nemzeti szintű e-kormányzati információs rendszerektől elvárják, hogy tökéletes biztonsági intézkedéseket alkalmazzanak. Csak ebben az esetben minden felhasználó-állampolgár biztos lehet benne, hogy személyes létfontosságú információi biztonságban vannak. A védelmi szintnek olyan jónak kell lennie, hogy a rendszerbe való belépés és az adatok megsértésének lehetősége megszűnjön. Még most is több millió válás történt a személyes közösségi hálózati fiók megsértése után, és ha nemzeti szintű e-kormányzati információs rendszerekről beszélünk, az adatvédelmi incidensek következményei súlyosabbak lesznek. A digitális átalakulás eredményeinek 2 fő követelménye a biztonság és a jogi reagálás. Ezeknek a követelményeknek a teljesítése lehetővé teszi az e-kormányzatra való közelgő globális digitális átalakulás negatív aspektusainak elkerülését, vagy olyan társadalmat kellene építeni, ahol valakinek a személyes adatainak ellenőrzése nem jár előnyökkel.²⁶

Észtországban az utóbbi években több millió felhasználói azonosító szivárgott ki, és az észt digitális állam is súlyos csapást szenvedett, a hatóságok mintegy 11 000 kiberbiztonsági incidenst rögzítettek. A regisztrált esetek közül 122 biztonsági esemény volt, létfontosságú rendszerekkel kapcsolatos. Összességében elmondható, hogy az azonosított kiberc incidensek száma évről évre növekszik Észtországban, amely azonban több tényező eredménye. Az okok között említhető, hogy a bűnözők egyre inkább kihasználják a „digitális életstílust”, emiatt egyre több a támadás.²⁷ 2018-ban az észt rendőrség 152 millió euróra perelte a Gemaltót,²⁸ amiért 2017-ben vissza kellett vonni az észt elektronikus személyigazolványokat egy biztonsági hiba miatt.²⁹ Az észt Rendőrség közleményben tudatta, hogy a Gemalto ugyan elkészítette az igazolványokhoz tartozó egyedi privát kulcsokat, de a szerződésben vállaltakkal ellentétben elmulasztotta azokat beágyazni a kártyákon lévő chipbe, ami sérülékennyé tette a rendszert a külső kibertámadásokkal szemben.³⁰ 2019 februárjában egy adathalász kampány során Észtország egyik legnagyobb bankját megszemélyesítve a támadók azonosítókat csaltak ki észt polgároktól, amelyek birtokában képesek voltak új profilt regisztrálni a Smart-ID alkalmazásban, amivel számos szolgáltatáshoz hozzáférhettek. Az észt Postimees napilap értesülései szerint hackerek visszaéléseket követtek el észt elektronikus személyi igazolványokkal 2020-ban.³¹

²⁶ Artur Prokopchik: *Digital transformation to E-Government Disadvantages* 2019. szeptember 12. <https://codeinspiration.pro/blog/negative-aspects-of-digital-transformation>

²⁷ Nemzeti Kibervédelmi Intézet: A kiberbiztonság helyzete Észtországban 2018. július 9.

²⁸ A Gemalto a világ egyik legjelentősebb szereplője a digitális felhasználó-azonosítás, valamint az aláíró- és kriptográfiai eszközök piacán.

²⁹ Nemzetközi IT. Sajtószemle 2018. 40. hét

³⁰ Nemzeti Kibervédelmi Intézet: Észtország beperli a Gemaltót 2018. október 1.

³¹ Postimees napilap, ESTONIA NEWS, Aivar Pau: *Client and bank to deal via video*. In. Postimees News 2015. december 11. <https://news.postimees.ee/term/107004/identity> 2023.03.05.

IV. Orosz-észt kiberháború

2007. áprilisban és májusban 22 napon át támadták Észtország kormányzati és közigazgatási informatikai hálózatait.³² Észtország fővárosában Tallinban, a második világháborús szovjet emlékmű eltávolítása miatt zavargások törtek ki. Három héten keresztül a fenyegetés szereplői állami és kereskedelmi weboldalakat vettek célba, a külügyminisztériumoktól és a védelmi minisztériumoktól kezdve a bankokig és a médiaorgánumokig, túlterhelve sávszélességüket, és elárasztva szervereiket szemétforgalommal, elérhetetlenné téve azokat a nyilvánosság számára.³³

A fő célpontok a következő webhelyek voltak:

- az észt elnökség és parlamentje
- az ország szinte valamennyi minisztériuma
- politikai pártok
 - az ország hat nagy hírszervezete közül három
- két legnagyobb bank, és a kommunikációra szakosodott cégek.³⁴

Ennek következményeként az elektronikus ügyintézés elérhetetlenné vált. A támadók célja az ország gazdasági és telekommunikációs hálózatának a megbénítása volt. A Killnet orosz hackercsoport vállalta a felelősséget a támadásért, azt állították, hogy több mint 200 állami és észt magánintézményhez, például egy online állampolgári azonosító rendszerhez blokkolták a hozzáférést.³⁵ Luukas Ilves az észt Gazdasági és Kommunikációs Minisztérium digitális átalakulásért felelős helyettes államtitkára azt nyilatkozta, hogy 2007-ben Észtország a legszélesebb körű kibertámadásoknak volt kitéve. A NATO vezetői kiberterrorizmus-szakértőket küldött Tallinnba, hogy vizsgálják és segítsék az észteket elektronikus védelmük megerősítésében.³⁶ A példátlan mértékű kiberhadviselés miatt riadót fújtak az orosz és európai vezetők csúcstalálkozóján Szamarán kívül, a Volga partján. Miközben azt tervezték, hogy felvetik a kérdést az orosz hatóságoknak, az EU és a NATO tisztviselői ügyeltek arra, hogy ne vádolják közvetlenül az oroszokat. Ha megállapítást nyerne, hogy Oroszország áll a támadások mögött, ez lenne az első ismert eset, amikor egy állam kiberhadviseléssel támad egy másikra. A Kreml és a Nyugat közötti kapcsolatok évek óta a legrosszabbak, Oroszország nemcsak Észtországgal, hanem Lengyelországgal, Litvániával, Csehországgal és Grúziával - a Szovjetunió korábbi részével vagy a Varsói Szerződés volt tagjaival - keserű vitákat folytat. Az elektronikus offenzíva sokkal rosszabbá teszi a helyzetet. Észtország elnöke, külügyminisztere és védelmi minisztere is felvetette a vészhelyzetet európai kollégáinak és a NATO-nak.³⁷ Jaak Aaviksoo észt védelmi miniszter, azt nyilatkozta, hogy a NATO nem határozta meg egyértelmű katonai akcióként a kibertámadásokat. Ez azt jelenti, hogy az Észak-atlanti Szerződés V.

³² Bányász Péter, Orbók Ákos: *A NATO kibervédelmi politikája és kritikus infrastruktúra védelme a közösségi média tükrében*. In: A Magyar Hadtudományi Társaság 2012. évi pályázatán I. helyezést elért tanulmány 191-192. oldal

³³ Ian Traynor: *Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia*. In: World News 2007. <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia>

³⁴ Wu, C.: *An Overview of the Research and Development of Information Warfare in China*. In: Edward Halpin et al (eds.) (2006) *Cyberwar, Netwar and the Revolution in Military Affairs*. Palgrave MacMillan, Hampshire, 2004. pp 173-195.

³⁵ Andrius Sytas: *Estonia says it repelled major cyber attack after removing Soviet monuments*. In: Reuters 2022. 1. oldal

³⁶ Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia>

³⁷ Rain Ottis: *Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective*. In: Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Tallinn, Estonia 2. oldal

cikkének rendelkezései, vagyis a kollektív önvédelem nem terjednek ki automatikusan a megtámadott országra. Egyetlen NATO-védelmi miniszter sem határozná meg egyértelmű katonai akcióként a kibertámadást. Az elektronikus ügyességről elhíresült észtek gyorsan megerősítették védelmüket, főként azzal, hogy lezárták a támadott oldalakat a külföldi internetcímekről, hogy megpróbálják elérhetővé tenni azokat a hazai felhasználók számára.³⁸ A kibertámadásokat egyértelműen az váltotta ki, hogy az észtek április 27-én áthelyezték a szovjet második világháborús emlékművet. Az orosz nemzetiségűek tiltakozást szerveztek az eltávolítás ellen, melynek során 1300 embert tartóztattak le, 100-an megsérültek, egy ember pedig meghalt. A támadások a világ minden tájáról özönlöttek, de észti tisztviselők és számítógép-biztonsági szakértők azt állítják, hogy különösen a korai szakaszban néhány támadót internetcímük alapján azonosítottak – ezek közül sok orosz, néhány pedig orosz állami intézmény volt.

A támadássorozat megmutatta, hogy milyen típusú kihívást jelent az információs hadviselés.³⁹ Az észti védelmi minisztérium szóvivője a szeptember 11-ei eseményekhez hasonlította a történeteket. A támadások idején a hálózatok túlterhelése következtében a döntéshozók, a parlamenti képviselők nem fértek hozzá e-mailjeikhez csupán telefonon voltak képesek reagálni az eseményekre.⁴⁰

V. Összegzés

Észtország a kilencvenes években elhatározta, hogy „digitális állam” lesz és az is lett. Ennek érdekében elindult az információs társadalom építése, ami megalapozta a mai elektronikus közigazgatási rendszert. Az elektronikus kormányzás révén a köz- és magánszolgáltatások egyszerűbbé, hatékonyabbá és átláthatóbbá váltak, aminek köszönhetően a szolgáltatások minősége is javult. Észtország erőssége az átlátható, hatékony intézményi rendszeren és a csökkentett kormányzati szabályozási terheken felül a stabil makrogazdasági és politikai környezet, a kedvező adókörnyezet és az alacsony szintű korrupció. E mellett Észtországnak rendkívül jó a nemzetközi megítélése, vonzó célpont a külföldi befektetők számára. Megállapíthatjuk, hogy Észtország versenyképességéhez érdemben hozzájárul az ország információtechnológia szektorának fejlődése. Véleményem szerint Magyarország számára az észti példa sok lehetőséget feltár. Erős jövőkép kell, jó stratégia, teljes digitális átmenet, magas beruházási ráta, tartósan dinamikus termelékenység-növekedés, a külföldön dolgozók hazahívása, erős technológiai szektor, sok innováció.

³⁸ Ian Traynor: *Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia*. In World News, 2007. <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia>

³⁹ Szentgáli Gergely: *A NATO kibervédelmi politikájának fejlődése*. In Nemzet és Biztonság, 2013/3-4. szám 77. oldal.

⁴⁰ Bányász - Orbók i.m. 191. oldal

Irodalomjegyzék

1. Andrius Sytas: Estonia says it repelled major cyber attack after removing Soviet monuments. In Reuters, 2022.
2. Arnis Parsovs: Estonian Electronic Identity Card. In. Security Flaws in Key Management, Software Technology and Applications Competence Center, Estonia University of Tartu, Estonia 2020.
3. Artur Prokopchik: Digital transformation to E-Government Disadvantages. In Code Inspiration, 2019. szeptember 12. <https://codeinspiration.pro/blog/negative-aspects-of-digital-transformation>
4. Bálint Kata: A digitalizáció gazdasági hatásai – Észtország példája. In Válogatott tanulmányok kutató hallgatók munkáiból az EFOP 3.6.1-16-2016-00012 számú projekt keretében végzett kutatások eredményeiből, Budapesti Gazdasági Egyetem, Budapest 2019.
5. Bányász Péter, Orbók Ákos: A NATO kibervédelmi politikája és kritikus infrastruktúra védelme a közösségi média tükrében. In A Magyar Hadtudományi Társaság 2012. évi pályázatán I. helyezést elért tanulmány 191-192. oldal
6. Birkás Péter: Van egy ország, ahol már csak emlék a hivatali ügyintézés <https://24.hu/tech/2019/04/19/esztorszag-sandra-sarav-eloadas-internet-economy-summit-hongkong-2019/> Letöltés: 2023. 01.10.
7. Bucsky Péter: Amit csak tudni akarsz az észt e-állampolgárságról. In Digital Hungary 2017.
8. Chancellery of the Riigikogu <https://www.riigikogu.ee/en/parliament-of-estonia/chancellery-riigikogu/>
9. David Brennan: Why Estonia Election Results Are a Blow to Putin. In. Newsweek, 2023. március 3. <https://www.newsweek.com/why-estonia-election-results-are-blow-putin-1785715>
10. Ene Kärner: The Future of Agriculture is Digital. In Showcasing e-Estonia, frontiers in Veterinary Science, 2017. szeptember 21.
11. European Committee of the Regions: division of powers: Estonia
12. Fabian Stephany: Make your publications visible Econ stop It is not only size that matters: How unique is the Estonian e-governance success story? In Agenda Austria Working Paper 2018. 1-11- oldal
13. Ian Traynor: Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia. In World News, 2007. <https://www.theguardian.com/world/2007/may/17/topstories3.russia>
14. Lidia Núñez: Electoral System Change in Europe since 1945. In Estonia 2011. augusztus
15. Márkus Ádám: E-Estonia - azaz Észtország, mint a digitalizáció úttörője. 2020.
16. Marten Kokk: Public Administration in Estonia Tallin. In Digar, 2004.
17. Miért pont Észtország? Magyar Nemzeti Bank online felülete. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/elnokei-publikaciok/2021-evi-publikaciok/miert-pont-esztorszag> Letöltés: 2023. 01.05.
18. Nemzeti Kibervédelmi Intézet: A kiberbiztonság helyzete Észtországban, (2018. július 9.)
19. Nemzeti Kibervédelmi Intézet: Észtország beperli a Gemaltót (2018. október 1.)
20. Nemzetközi IT. Sajtószemle 2018. 40. hét
21. Papp-Váry Árpád: Digitalizáció, mint országmárkaélmény. In E-Észtország sikere Brand Content Kft. 2006.

22. Postimees napilap, ESTONIA NEWS, Aivar Pau: Client and bank to deal via video 2015. december 11. <https://news.postimees.ee/term/107004/identity> Letöltés: 2023.03.05.
23. Rain Ottis: Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective, In Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, Tallinn, Estonia 2021. 2. oldal
24. Republic of Estonia Government, Észtország kormányának honlapja: www.valitsus.ee/en
25. Särav, Sandra, and Tanel Kerikmäe. E-Residency: A Cyberdream Embodied in a Digital Identity Card?. The Future of Law and eTechnologies. In Springer, Cham, 2016. 57-79. oldal https://doi.org/10.1007/978-3-319-26896-5_4
26. Sustainable Governance Indicators
27. Szabó Zsolt: A parlament és a jogalkotás Észtországban, In: Észt Köztársaság- 100 év Innováció II. Tanulmánykötet a tartui béke megkötésének és a magyar-észt diplomáciai kapcsolatok felvételének 100 éves jubileuma tiszteletére, 2021. 285-303. oldal
28. Szamel Katalin, Balázs István, Gajduschek György, Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. In Complex Kiadó, Budapest, 2012.
29. Szentgáli Gergely: A NATO kibervédelmi politikájának fejlődése. In Nemzet és Biztonság 2013/3-4. szám | 76–83.
30. Szilágyi J.: Észtország az Európai Unióban. In Balogh M. (szerk.): Diszciplínák határain innen és túl. Budapest: MTA Társadalomkutató Központ 2007.
31. Thomas Hoffmann, Maria Claudia Solarte-Vasquez: The estonian e-residency programme and its role beyond the country's digital public sector ecosystem. In: rev.ces derecho vol.13 no.2 Medellín. 2022. <https://doi.org/10.21615/cesder.6772>
32. Vello Pettai: The Balticparliaments: Legislative performance from independence to EU accession, In The Journal of Legislative Studies 2006.
33. Wu, C. : An Overview of the Research and Development of Information Warfare in China. In Edward Halpin et al (eds.) Cyberwar, Netwar and the Revolution in Military Affairs. Palgrave MacMillan, Hampshire, 2006. pp 173-195.

Ormóshegyi Zoltán
Károli Gáspár Református Egyetem
Hittudományi Kar
PhD-hallgató

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Református értékek a jogban – Kálvin nyomában¹

Reformed values in the Law from Calvin's perspective

ABSTARCT:

The author attempts to explore Reformed legal analysis. To unfold it, he starts from John Calvin and arrives at the spiritual jurisprudence. In the first part of the study, he presents Calvin's legal analysis and the general and special basic teachings that derive from Calvin. In the second part of the paper, he deals with the right of freedom of thought, conscience and religion. From a special perspective, which the author calls the pneumatological approach of nomos. In the final part of the paper, the author explains the work of the Holy Spirit that is possible today within jurisprudence.

KEYWORDS: John Calvin, reformed, Holy Spirit, the pneumatological approach to nomos, Law.

¹ A tanulmány alapjául szolgáló előadás elhangzott a Magyarországi Református Egyház Doktorok Kollégiumának Egyházjogi Szekciójában Sárospatakon 2014. július 14.-én. Jelen tanulmány ennek az előadásnak átszerkesztett és kibővített változata.

Bevezetés

Nehéz feladatra vállalkozik az, aki a református értékeket vizsgálja a jogban – Kálvin nyomában. Nemcsak azért, mert a téma hatalmas és komplex, hanem azért is, mert két tudomány határán mozgunk. Egyrészt a teológia, „mint az Isten szerinti „Egész” legegységesebb és legszemélyesebb tudománya”², másrészt a jogtudomány, amelynek – Celsus nyomán – elsőrendű feladata a „jó” és a „méltányos művészetének” elősegítése.³ Pascal szerint: „Az igazságosság erő nélkül tehetetlen; az erő igazságosság nélkül zsarnoki. Az igazságosságot egyesíteni kell ezért az erővel, hogy ami igazságos, az erős, s ami erős, az igazságos legyen.”⁴ Ezen két tudomány összekapcsolásánál nem is lehetne jobb kiindulási alap, mint Kálvin János komplex és dinamikus jogértelmezése.

Jelen rövid tanulmánynak az a célja, hogy lehetséges kapcsolódási pontokat tárjon fel a jogtudomány és a teológia között. Ezért e kis írásban Kálvin dinamikus jogértelmezését vizsgáljuk röviden bemutatva általános és speciális református értékeket. Valamint a lelkiismereti és vallásszabadság jogi szabályozásánál végigvezetjük az angolszász jogfejlődésben azt a fonalat, amely elvezet bennünket a nomosz pneumatológiai megközelítéséhez.

I. Kálvin jogértelmezése

I.1. A törvény szerepe Kálvin teológiájában

A törvény meghatározó szerepet játszik Kálvin teológiájában. Hogyan illeszkedik bele teológiájába a törvényről szóló tanítás?

I.1.1. A törvény fogalma

A törvény fogalmát Kálvin az *Institutio*-ban dolgozta ki, ahol részletesen bemutatja a törvény fogalmának a változásait az üdvtörténet összefüggéseiben. (*Heilsgesichte*). A törvényt nem Mózesről, hanem a természeti törvénytől magyarázza. Az 1559-es *Institutio* második könyve foglalkozik részletesen a törvény magyarázatával. Itt központi szerepet játszik az erkölcsi törvény magyarázata.⁵ Ezek után a III. könyvben tanít a törvény hármáról. (*triplex usus legis*)⁶. Ebben a részben kiemelkedik a törvény és az evangélium egymáshoz való viszonyáról szóló tanítás.⁷ A negyedik könyvben pedig a törvény második hasznáról tanít Kálvin. Mit jelent az *usus politicus* a keresztyén ember számára? Mit tanít a polgári kormányzatról, a felsőbbtségről? Kálvin nem volt legalista, sem naturalista, hanem elejétől végéig azt hangsúlyozza, hogy Jézus a törvény lényege és Lelke.

2 Hegedűs Lóránt: *Nyitás a végtelenre, Irodalmi tanulmányok*. Magyar Fórum Könyvek, Budapest, 2003, 5.

3 Celsus szerint: *Ius est ars boni et aequi*. A jog a jónak és a méltányosnak a művészete.

4 Pascal, Blaise: *Gondolatok*. Lazi Könyvkiadó, Szeged, 2005.

5 Kálvin János: *A Keresztyén Vallás Rendszere*, Református Főiskolai Könyvnyomda, Pápa, 1909, II. Könyv. VIII. fejezet, 347-403.

6 A törvény hármáról hasznának a történeti eredete vitatott. Wendel szerint ez a felfogás már Kálvin előtt megjelenik mind Melanchtonnál, mind Bucernél. Lásd: Hesselink, I. John: *Calvin's concept of the Law*, Pickwick Publications, Pennsylvania, 1992, 38.

7 Kálvin János, *A Keresztyén Vallás Rendszere*, Református Főiskolai Könyvnyomda, Pápa, 1909, III. Könyv. XVII. fejezet, 81-99.

I.1.2. A törvény funkciója

A törvény funkciójáról még tisztábban tanít a genfi kátéjában.⁸ Barth Károly Kálvin genfi kátéjának a kommentárjában a következőket írja: „A katekizmus négy része a következő kérdésre adja meg a választ: Hogyan tudjuk leginkább Istent tisztelni? Ha bízunk benne (hit), engedelmessé válnak Neki (törvény), feltárjuk kéréseinket előtte (imádság), és dicsőítjük Őt (szentségek)”⁹

I.1.3. Törvény fogalma a bibliai kommentárokból

Ezen kívül meg kell említenünk a kommentárjait. Különösen a Mózes 5 könyvéhez és a tóra-zsoltárokhoz¹⁰ írott magyarázatait.¹¹ Mindezekből világosan kitűnik, hogy amikor a református értékeket keressük a jogban, akkor először is a Sola Scriptura (Egyedül a Szentírás) elvéből adódóan a Szentírásból levezetett általános értékeket, majd pedig a Kálvini tanításban továbbfejlesztett speciális értékeket fedezhetjük fel.

I. 2. Általános értékek a Sola Scriptura elv alapján

I.2.1. Emberi méltóság

Isten a teljesség és a kizárólagosság igényével lép fel. Az Istennek kettős „jogigénye” van az emberre.

A szuverén Úr teremti meg az embert a maga képére és hasonlatosságára. Feladattal és méltósággal látja el. Ez a mozzanat – az emberi egyenlőség deklarációja kontextusában – fontos szerepet játszik az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat szövegében.¹² Meg kell említenünk, hogy a Debreceni Református Kollégium egykori tanára, Martonfalvi György az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozatot száz évvel megelőzve kimondja a forradalmi emberi jogi tételt: „Minden ember egyenlőnek született.”¹³ Az ember tehát Isten egyedi, és páratlan csodája, mondhatnánk remekműve.

⁸ http://leporollak.hu/egyhtori/kalvin/irasok/KAL_KATE.HTM

Letöltés ideje: 2023.03.23.

⁹ Barth, Karl: *The Faith of the Church*, Meridian Books, New York, 1958, 39.

¹⁰ Ld. az Arcanum Kézikönyvtár Keresztyén bibliai lexikonban található definíciót: „Az Úr tórája kifejezés megjelenik az ún. tóráh-zsoltárokból is (Zsolt 1; 19; 119). Ezekben a zsoltárokból a tóráh Isten életet adó akaratmegnyilvánulása, amelyben az ember örömet leli.” <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-keresztyen-bibliai-lexikon-C97B2/t-CA6DE/tora-CA791/> (A letöltés ideje: 2023. 03. 14.)

¹¹ Lásd: Kálvin, *Kommentár a Zsoltárok könyvéhez*, <http://www.scribd.com/doc/69770710/Kalvin-Janos-Kommentar-a-Zsoltarok-konyvehez>

Letöltés ideje: 2023. 03. 14.

Busch, Eberhard: *Református*, Kálvin Kiadó, Budapest, 2008, 99.

¹² „All man are created equal, that they are endowed by their creator.” Minden ember egyenlőnek teremtett. Minden ember magán hordozza azt, hogy az Isten képmására lett teremtve.

¹³ „Kérded, volt-e Ádámnak impériuma a tőle származott emberek fölött, vagy ezek közül akármelyiknek és akármelyik másik fölött. Ám lehetett Ádámnak az ő ivadékaik fölött atyai impériuma, de nem kényúri, még kevésbé zsarnoki impériuma, amelyet ma némelyek gyakorolnak mások fölött, akik pedig hozzájuk teljességgel hasonlóak. Kérded, – folytatja rögtön tovább – szabad-e valakinek a saját nemzetéből való jobbágyokat tartani? Nem szabad. 1. Mert az ember csak más teremtményekre kapott impériumot, az embertársára nem. 2. Mert egy barbár népnek sincsenek a saját kebeléből való jobbágyai. 3. Mert minden ember egyenlő természetűtől fogva. Ezt tanítjuk némely olyan keresztyénekkal szemben s azoknak némely lelkipásztoraival szemben, akik jobbágyokat tartanak és védelmezik a jobbágyság rendszerét.” In Révész Imre: *Társadalmi és politikai eszmék a magyar puritánizmusban, Szélfoglaló előadás a Magyar Tudományos Akadémia II. osztály 1947. november 10-én tartott ülésén*, Magyar Tudományos Akadémia Kiadása, Budapest, 1948, 12.

De ezt a remekművet megrontotta a bűn, ezért volt szükség a megváltásra. Istennek a megváltás jogán is joga van az emberhez. A megváltás Jézus születésével, halálával és feltámadásával fejeződik be. Isten számára tehát az ember annyira értékes, hogy saját Fiát is odaadja az emberért, hogy az ne pusztuljon el, hanem éljen.

Az emberi méltóság fogalmának a gyökere a Szentírásban található. Ezen a keresztyén „gyökéren” keresztül gyakorolt a Szentírás döntő hatást egyes államok alkotmányaira és a nemzetközi emberi jogi dokumentumokra. Érdeemes idézni ezzel kapcsolatban Balogh Elemér alkotmánybíró filozófiai megközelítésű megállapítását a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt (Ehtv.) vizsgáló AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában: „Az 'emberi méltóság' kifejezés filozófiai forrású és alkotmányjogi szóhasználatban is alkalmazott fogalom, azonban olyan modern kifejezés, amely a vallások akár több ezer éves hagyományában és felfogásában nem szerepel. Vallási tevékenységnek nem lehet meghatározási kritériuma az 'emberi méltóság', mert annak filozófiai alapjai olyanok, amelyeket az európai vallásokon kívüli vallások ritkán osztanak. A klasszikus hinduizmus és buddhizmus nem ismeri a személyfogalmat.”¹⁴ Közvetetten ugyan, de az idézett megállapítás is azt támasztja alá, hogy miért a keresztyén hatások alatt álló Európában és Észak Amerikában vált meghatározóvá és minden emberi jog „magjává” az emberi méltóság és annak védelme.

Ezt erősíti meg a Magyar Alkotmánybíróság kilencvenes években kimunkált gyakorlata is: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata – a 8/1990. (IV.25.) AB határozattól kezdve – az emberi méltósághoz való jogot, mint általános személyiségi jogot fogja fel, amely magában foglalja a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot. Az Alkotmánybíróság továbbá a lelkiismereti szabadság jogát a 64/1991. (XII. 17.) AB határozat összefüggésében szintén a személyiség integritásához való jogként értelmezte. (Az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely meghasonlásba vinné önmagával, azaz amely összeegyeztethetetlen a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével.) A lelkiismereti szabadság és a vallásszabadság külön is nevesített joga azt ismeri el, hogy a lelkiismereti meggyőződés, ezen belül, adott esetben a vallás az emberi minőség része, szabadságunk a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog érvényesülésének feltétele. Maga az emberi személyiség a jog számára érinthetetlen (ezt fejezi ki az emberi élethez és méltósághoz való jog korlátozhatatlan volta), a jog csakis a külső feltételek biztosításával segítheti az autonómiát. Ezért a gondolat, a lelkiismeret és a vallásos hit (meggyőződés) szabadságához való jogból önmagából – ha vallás gyakorlásához való jogot most nem vesszük figyelembe – az államnak az a kötelessége következik, hogy az állam nem ítélkezhet vallásos hit vagy lelkiismereti meggyőződés igazságtartalmáról.”¹⁵

1.2.2. Az emberi élet védelme

Isten szövetséget köt az emberrel. Ezt a szövetséget különböző jelekkel biztosítja: szívárvány, körülmetélkedés, törvényadás, keresztség. Itt különös hangsúlyt kap az emberek egymás közötti személyes, valamint társadalmi viszonyainak a védelme, amely a legteljesebb formájában, a Tízparancsolatban jelenik meg. Ezek a parancsok azóta is ott vannak a legtöbb nemzet jogrendszerében. A parancsolatok célja az emberi élet védelme. Isten tehát úgy jelenik meg, mint az élet alkotója, az élet védője.

14 Dr. Balogh Elemér alkotmánybíró párhuzamos indokolása. In.: 6/2013. (III.1.) AB határozat, 247, 69.

15 4/1993. (IV.12.) AB határozat, ABH 1991, 48, 51.

I. 3. Speciális értékek a Kálvinizmusban

A kálvini életszemléletre jellemző a holisztikus, távlatos gondolkodás. Ennek a holisztikus látásnak a gyökerét a teljesség igénye nélkül négy összetevőben láthatjuk.

I.3.1. Evangélium és törvény egysége

Az evangélium Istene – a törvény Istene. Kálvin Lutherrel szemben¹⁶ a törvény és az evangélium egységét hangsúlyozza. A kálvini törvényértelmezést mindenképpen jellemzi ez a fajta pneumatikus megközelítés. Kálvin a törvény és az evangélium egymáshoz való viszonyát háromféle összefüggésben vizsgálja. A lényegükben egyeznek, a formában és a módban különböznek.¹⁷ Kettő egymáshoz való viszonyát jól példázza a betű és a Lélek egymással való kapcsolata. Kálvin a következő képeket használja a kettő viszonyára: A törvény, mint a jó pedagógus a gyermekkor idején elvezet Krisztushoz. Az Ószövetségben csupán durva vázlatát látjuk annak, ami az Újszövetségben tündöklük. Az Ószövetség a hajnal, az evangélium a déli ragyogás. Isten üdvtervében nem a sötétből a világosba jutunk, hanem a kis világosságtól a déli napsütésig. A törvény és az evangélium között lényegi különbség nincs, csupán a formában különböznek. A törvényben sötét és rejtett ígéretek vannak, ellentétben az evangélium világosságával. Az üdvtörténet fejlődésének három fő szakasza van: Ószövetség, Újszövetség és az Isten Országá. Kálvinnál a törvény Isten szava és kegyelme a Lélek által. A törvény és evangélium objektív egysége Krisztusban van. A szubjektív egység pedig hit által jön létre a hívő ember szívében. A törvény nem evangélium, de az evangéliumot szolgálja.

16 Bátran kijelenthetjük, hogy Luther teológiájának a „gerince” a törvény és az evangélium egymáshoz való viszonya. Luther szavaival élve: „A Szentírással kapcsolatban az a legfontosabb, hogy meg tudjuk különböztetni a betűt és a lelket, mert ez teszi a teológust igazi teológussá” – hangzott el az első zsoltár előadásban. „Jóformán a teljes Szentírás és az egész teológia azon múlik, hogy tisztában vagyunk-e azzal, mi a törvény és mi az evangélium. Aki az evangéliumot helyesen el tudja választani a törvénytől, az adjon hálát Istennek, mert immár igazi teológussá lett. Mert nehéz elválasztani a két dolgot egymástól. Ezért akarja Pál, hogy a keresztyénség jól megkülönböztesse őket, azaz a törvényt és az evangéliumot... S vigyázz, nehogy összekevered őket! Mert ha ez megtörténik, egyiket, olykor pedig mindkettőt elveszítjük. Ez történt a pápaságban is, mivel senki nem tudta, miben különbözik az evangélium a törvénytől, vagy a törvény az evangéliumtól, hiszen az ő hitük egyedül a törvényt tartja szem előtt.” A téma részletes kifejtését lásd:

Elert, Werner: *The Structure of Lutherism*, Concordia Publishing House, 2004.

Elert, Werner: *Law and Gospel*, Fortress Press, Philadelphia, 1967.

McKim, Donald K.(Edited): *The Cambridge Companion to Martin Luther*, Cambridge University Press, 2003.

Russel, William R.: *Luther's Theological Testament, The Schmalkald Articles*, Fortress Press, Minneapolis, 1995.

Dillenberger, John (Edited): *Martin Luther Selection from his writings*, Anchor Books, A Division of Random House, New York, 1962.

Wengert, Timothy J.(Editor): *Harvesting Martin Luther's Reflections on Theology, Ethics, and the Church*, Grand Rapids, Michigan, 2004.

Braaten Carl E. and Jenson, Robert W.: *Union with Christ, The New Finish Interpretation of Luther*, Grand Rapids, Michigan, 1998.

Aland, Kurt (Herausgegeben von): *Lutherlexikon*, Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, Göttingen, 1989.

Luther Márton: *A szolgálai akarata*, Berzsenyi Dániel Evangélikus Gimnázium, Sopron, 1996, 201-217.

Luther Márton: *Heidelbergi disputáció*, Magyarországi Luther Szövetség, Budapest, 1999.

Bahnsen, Greg L, Walter C. Kaiser Jr., Douglas J. Moo, Wayne G. Strickland, Willem A. VanGermen: *Five views on Law and Gospel*, Zondervan Publishing House, Grand Rapids, Michigan, 1996.

17 Hesselink, I. John: *Calvin's concept of the Law*, Pickwick Publication, Pennsylvania, 1992, 158.

I.3.2. Krisztus királyi uralma alatti élet

Krisztus királyi uralma alatt él a hívő ember. A törvény és az evangélium egységéből következik, hogy a hívő embernek a társadalom minden területén Istennel van dolga. Ezzel szemben a lutheri tanításban ott van a két kard és a két birodalom elmélet. Itt különválnak a hívő ember hitbeli és világi élete. Ez a szemlélet radikálisan értelmezve elvezetett a harmadik birodalom eszméjének az elfogadásra. Illetve az ezzel szemben való tiltakozás hiányáig.¹⁸

I.3.3. Szabadon szolgálni

Ebből következik, hogyha a hívő ember a bűn uralma alól felszabadult, akkor szabadon szolgálhatja Istent a társadalom minden területén. Az *Orando et Laborando* elve érvényesül a mindennapokban. Hivatás lehet egy világi munkahely, nemcsak a szerzetesi életforma. Ebből következik a kálvini evilági aszkézis.

I.3.4. Isten dicsőségére élni

A hívő embernek egyetlen motivációja lehet a szolgálatban és a karrierben, ez pedig az Isten dicsőségének a keresése. A keresztyén élet végső célja a bűn következtében eltorzult *Imago Dei* helyreállítása. Ez pedig Krisztusban történt meg. Krisztus szabadította fel a hívő embert, ezért mindent az Ő dicsőségére kell végeznie. A Szentlélek megszentelő és megigazító munkájának az eredménye az, hogy a bűnesetben elbukott, de a Krisztusban helyreállított ember nem az önmaga dicsőségét keresi a munkában és a hivatásban, hanem egyedül az Isten dicsőségét.

II. A lelkiismereti és vallásszabadság jogi szabályozása

Hogyan kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság alapjoga a kálvinizmushoz?

II. 1. Az emberi jogok a vallásszabadságból fejlődtek ki

Paczolay Péter Georg Jellinek német jogtudóshoz köti azt a tételt, hogy „az emberi jogként elismert különböző jogosultságok a vallásszabadságból fejlődtek ki.”¹⁹ A mai szakirodalomban azonban vitatja Paczolay Péter álláspontját Szathmáry Béla, aki Georg Jellinek megelőző Auguste Laugel nevéhez kapcsolja ezt a megállapítást a következőképpen: „A kálvinista protestáns irodalomban a filozófiai forradalom kezdetét a XVI. századra teszik, amelynek folytatása, népszerűsítője és terjesztője a XVII. század lesz, s a politikai szabadságokat a kálvinizmus szelleméből vezetik le. Így Auguste Laugel (1830-1914) az 1873-ban megjelent *L'Angleterre politique et sociale* című munkájában fejt ki először, hogy '[A] francia forradalmat filozófusok csinálták, az angol forradalmat a protestánsok. Franciaország teoretikusai a politikai szabadságot tekintik elsődlegesnek. Angliában a vallásszabadság volt minden politikai szabadságjog szülőanyja. A Biblia tette az angol polgárt szabaddá azáltal, hogy őt a Szentírás tekintélyének vetette alá.”²⁰

18 <https://reformedjournal.com/on-being-reformed-an-interview-with-max-stackhouse/>

Letöltés ideje: 2023. 03.23.

19 Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 529.

20 Szathmáry Béla: Kálvin és a kálvinizmus aktualitása a világban és az egyházban. Lsd http://www.naputononline.hu/naput-kiadvanyok-arhiv/naput_2009/2009_09/071.htm

Letöltés ideje: 2023. 03.23.

A protestáns irodalomban uralkodó nézet kiváló képviselője Abraham Kuyper²¹, Hollandia 1901 és 1905 közötti miniszterelnöke pedig *A Kálvinizmus politikai jelentősége* című munkáját ezzel az alcímmel jelentette meg 1874-ben: A kálvinizmus mint az alkotmányos szabadságok alapja és biztosítója. E munkájában Kuyper részletesen kifejti és indokolja köztörténeti adatokkal és a korabeli teológiai, filozófiai és jogbölcseleti nézetek elemzésével, hogy a kálvinista rendszerből igazi alkotmányos közjog származik azzal, hogy a szabadságjogok a lelkiismereti szabadság elismertetése és a kálvinista gyakorlatba történt átültetése útján a francia forradalom közvetítésével váltak közkinccsé.²²

A kálvinista hagyományok tehát továbbfejlődtek különösen az angolszász jogterületen. Az Egyesült Államok Alkotmánya a Nagy Ébredésből²³ született. Az Európából kiűzött puritán-kálvinista telepések alkották meg az új világ demokratikus berendezkedését.

Az Európából kivándorló puritánok (pilgrims/separatist) vallási okok miatt kényszerültek elhagyni Európát. Először Németalföldre mentek, majd onnan az USA-ba. 1620-ban a Mayflower nevű hajón hagyták el Európát. Ezeregy puritán hagyta el Európát. 66 nap alatt szelték át az óceánt és csupán egy ember halt meg a hajó fedélzetén. Egy baba pedig a fedélzeten született. A puritánok először Plymouth-ba érkeztek. Mivel télen érkeztek, csupán 52-en éltek túl a téli hideget. Azonban a tél átvészélése után megtartották az első Hálaadás napját (Thanksgiving) és elhatározták, hogy létrehoznak egy olyan állami berendezkedést, amely összhangban van a Bibliai normákkal. A puritánok nem tudtak volna kommunikálni a bennszülött amerikaiakkal, ha nem segít nekik Squanto. Az az indián, akit a puritánok érkezése előtt európai kereskedők rabszolgaként elvittek Angliába. Ott megtanulta az angol nyelvet, visszatért az USA-ba és a puritánok tolmácsa lett.

II.2. A nomos pneumatológiai megközelítése - kísérlet egy kortárs református jogértelmezésre

A református értékek jogban való megjelenésének egy mai formája lehet a nomos pneumatológia megközelítése. Amely megközelítéssel kapcsolatosan a következőket foglalhatjuk össze:

21 A Kálvinizmus társadalmat és a jogalkotást átforgató hatását lásd: Kuyper, Abraham: *Lectures on Calvinism*, Eerdmans Publishing Company, Grand Rapids, Michigan, 2000, 78-110.

22 Szathmáry Béla: *Kálvin a kortársunk?* In Fazakas Sándor (szerkesztő): *Kálvin időszerűsége*, Magyarországi Református Egyház Kálvin Kiadója, Budapest 2009. 379-380. Az általa hivatkozott szöveg és művek a következők: Az eredeti szöveg szerint: „La Revolution francaise a ete faite par des philosophes, la Revolution anglaise par des protestants. Nos theoriciens regardaient la liberte politique comme la mere de toutes les autres. En Angleterre, c'est la liberte religieuse qui les a toutes enfantees. La Bible a affranchi et du meme coup asservi le genie anglais.” Laugel, Auguste: *L'Angleterre politique et sociale*, Hachette et cie Paris, 1873. 41. Kuyper, Abraham: *Het Calvinisme, oorsprong en waarborg onzer constitutionele vrijheden. Een nederlandsche gedachte*, Amszterdam, 1874. Magyarul: *A kálvinizmus politikai jelentősége, A kálvinizmus mint az alkotmányos szabadságjogok alapja és biztosítója*, (Fordította: Miklós Ödön) Holland-Magyar Református Bizottság, Budapest, 1923.

Lásd ezzel kapcsolatban Broeke Leon van den – George Harinck: *The Liberal State, the Christian State and the Neutral State: Abraham Kuyper and the Relationship between the State and Faith Communities*. In *Glossa Iuridica*, VII. évfolyam, 3-4. szám, 9-28. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 23. Az Egyesült Államokban történt nagy vallási megújulások és azok hatással összefüggésben lásd:

<https://www.britannica.com/event/Great-Awakening>.

Letöltés ideje: 2023. 03.23.

II.2.1. A keresztyénség, mint jogrendszerünk alapja

A Szentírásban található törvények a common law jogrendszerek alapjául szolgálnak éppúgy az Egyesült Királyságban²⁴, mint az Egyesült Államokban.²⁵ Azonban véleményünk szerint nemcsak a common law, hanem az európai²⁶ és a nyugati civilizáció alapját is a keresztyénség teremtette meg.²⁷ Azaz kultúránk, jogrendszerünk alapját képezik.

II.2.2. A jog teológiai megközelítése

Megtanít bennünket a jog teológiai megközelítésére. Hiszen „a teológia és a jog közös célokkal és közös kihívásokkal néz szembe. Ha ez így van, akkor az egyik tudományterület csak úgy tekinthet a másikra, mint amelyeknek közös az erőfeszítésük”²⁸ Mindkét tudomány foglalkozik az engedelmség, kötelesség kérdésével. Miért kell ebben és abban a helyzetben így viselkednem? Hogyan tanúsíthatok jogkövető magatartást? Mi a jog célja? Mit jelent a bűnösség, ártatlanság, büntetés, kegyelem?

Philip Alott szerint „A jog az alapvető dolgokról való elképzelésünket formálja. Többek között például hogyan viszonyulunk a természeti világhoz, a természetfölöttihez és a spirituális dolgokhoz.”²⁹ A jog eszköz, amelyet sokféle célra lehet használni. Jonathan Burnside szerint: „A jog kiskapu a teológiához.”³⁰ Nem a jogi kiskapuk megkeresésére kell megtanítani a teológiát, hanem a jog is eszköze lehet annak, hogy a teológia újra teológia legyen. A jog teológiai, pneumatologikus megközelítése segít megelőzni, hogy akár a jogtudomány, akár a teológia az intellektuális provincializmus csapdájába kerüljön.³¹ Ezért szükség van egy újfajta jogi és teológia megközelítésre. Ezt a fajta új megközelítést a nomosz pneumatikus megközelítésének nevezzük, míg Burnside ezt a fajta gondolkodást „*spiritual jurisprudence*nek” nevezi. „A szellemi jogtudomány elismeri azt, hogy az Istenben való hitnek következményei vannak a jogra és a joggyakorlatra. A common law országokban ez úgy jelenik meg, hogy a tanúvallomás előtt a tanúknak a Bibliára kell megesküdniük, hogy igazat mondanak. A jogtudomány szellemi megközelítése alázatban tartja a társadalom politikai és

24 Thompson, Alfred Denning Baron Denning: *The Influence of Religion on Law*, Earl Grey Memorial Lecture 33 ([Newcastle upon Tyne: obtainable from the Librarian, King’s College, 1953). A Common Law Angliában azon bírók által lett kiformalva, akik a keresztyén hiten nőttek fel. VIII. Henrich 1540-ben bibliai minta alapján menedékvárakat állított fel. Nagy Alfréd király idején kodifikált angol jog a Dekalógussal kezdődött.

25 Az Európából kivándorló puritánok (pilgrims/separatist) vallási okok miatt kényszerültek elhagyni Európát. Először Németalföldre mentek, majd onnan az USA-ba. 1620-ban a Mayflower nevű hajón hagyták el Európát. Ezeregy puritán hagyta el Európát. 66 nap alatt szeltek át az óceánt és csupán egy ember halt meg a hajó fedélzetén. Egy baba pedig a fedélzeten született. A puritánok először Plymouth-ba érkeztek. Mivel télen érkeztek, csupán 52-en éltek túl a téli hideget. Azonban a tél átvészélése után megtartották az első Hálaadás napját (Thanksgiving) és elhatározták, hogy létrehoznak egy olyan állami berendezkedést, amely összhangban van a Bibliai normákkal. A puritánok nem tudtak volna kommunikálni a benszülött amerikaiakkal, ha nem segít nekik Squanto. Az az indián, akit a puritánok érkezése előtt európai kereskedők rabszolgaként elvittek Angliába. Ott megtanulta az angol nyelvet, visszatért az USA-ba és a puritánok tolmácsa lett.

26 Berman, *Law and Revolution II*.

27 Berman, *Law and Revolution*.

28 Troy Harris-Abbott, *On Law and theology*, AM. J. Juris. 35, 105-27,127 (1990).

29 Allott, Philip: *The true function of law in the international community*, Ind. J. Global Leg. Studs. 5, 391-413, 398 (1998)

30 „Law is the „backstage pass” to theology.” Burnside, Jonathan P.: *God, Justice, and Society: Aspects of Law and Legality in the Bible*. Oxford University Press, New York, 2011., xxviii.

31. Levinson, Bernard M: *Legal Revision and Religious Renewal in Ancient Israel*. Cambridge University Press, Cambridge- New York, 2008. Lewinson érvel amellett, hogy az interdiszciplináris párbeszédben a Bibliának nagyobb szerepet kellene kapnia a jelenkor politikai és jogi kérdéseinek a megoldásában.

jogi döntéshozóit, hiszen nyíltan hangoztatja, hogy döntéseikért Isten előtt is számot kell adniuk.”³²

II.2.3. Jézusi jogértelmezés

A jog teológiai megközelítése figyelmezteti a jogalkotót és a jogalkalmazót arra, hogy az újabb jogszabályok nem jobbak, mint a régiek. Sokat tanulhat a jogalkotó és a jogalkalmazó a jézusi jogértelmezésből. Ezek ismerete és gyakorlása elősegíti a társadalom, a jogalkotás és a jogalkalmazás holisztikus megközelítését.

II.2.4. Elmélet és gyakorlat szintézise

Gyakorló egyetemi oktatóként sokszor szembesültem azzal a ténnyel, hogy az elmélet és a gyakorlat elválik egymástól. A nomos pneumatológiai megközelítése megerősíti azt, hogy az elmélet és a gyakorlat lehet szerves egységben egymással. Ezt látjuk a szívbe írott törvéynél. Istennek az a célja, hogy önként és örömmel engedelmeskedjünk a törvényének. Ehhez szükségünk van Isten Szentlelkére, aki újjászüli az embert és Krisztus arcúvá formálja. „Az alakítás kizárólag azt jelenti, hogy a Jézus Krisztus alakja magába vonzza az embert, aki azonossá formálódik az emberré lett, megfeszített és feltámadott egyetlen alakjával. Azonossá formálódni azzal, aki emberré lett, ezt jelenti: valóságos emberré válni. Egyé formálódni a Megfeszítetttel annyit jelent, mint az az ember lenni, akit Isten elítélt. Azonossá formálódni a Feltámadottal ezt jelenti: Isten előtt új emberré válni.”³³ Megújult emberekkel elmélet és gyakorlat közelebb kerülhet egymáshoz.

II.2.5. A megkülönböztetés művészete

Végül azt mondhatjuk, hogy a nomos pneumatológiai megközelítése segítheti a jogászokat és teológusokat, hogy jobb jogászok és jobb teológusok legyenek. A jogban és a teológiában is nagyon fontos a megkülönböztetés képessége. Luthernek ebben is igaza van. De nem csak a törvényt és az evangéliumot, hanem a jót és a rosszat is meg kell különböztetnünk egymástól. Bonhoeffert idézem: „Valamely etikai rendszer akadémia szintű tárgyalása a lehető legfőlölségesebb vállalkozásnak tűnik számára. A valóságos élet sűrűje még soha nem dobott felszínre annyi konkrét etikai kérdést, mint manapság. A kontúrok borotvaélesek. A valóság megmutatkozik a maga póreségében. A tisztánlátó ember számára az a tény, hogy a gonosz a világosság, a jótett, a hűség, a megújulás öltözetét veszi fel, és hogy a történelmi szükségszerűség, a társadalmi igazságosság formájában jelenik meg, világos bizonyítéka a mélységes aljasságnak.

Az elméleti etikus – az elméleti jogász is – mindezzel szemben vak marad. Előre gyártott fogalmaival képtelen megragadni a valóságot, és még kevésbé képes komolyan szembeszállni azzal. Csak az állhat meg itt, aki képes ötvözni az egyszerűséget és a bölcsességet. Az egyszerűség a nem megosztott szívű ember sajátja, a nem kétlelkű emberé (Jak 1,8), aki a fogalmak kifordítása, összekuszálása és csürcsavarása közepette Isten egyértelmű igazságához ragaszkodik. Bölcs az, aki a valóságot úgy látja, ahogy az ténylegesen van, aki a dolgok alapján áll. Bölcs tehát az, aki a valóságot Istenben látja. A valóság nem elvekre épül, hanem az élő, teremtő Istenben gyökerezik. Az elvek csak eszközök Isten kezében, melyek hamar

32 Burnside, *God, Justice, and Society*, xxix.

33 Bonhoeffer, Dietrich: *Etika, Útkészítés és bevonulás*. (ford: Visky S. Béla), Exit Kiadó, Kolozsvár, 2015, 64-65.

haszontalanná válnak, és a szemétdombon végzik. Nem létezik igazi egyszerűség bölcsesség nélkül, sem pedig bölcsesség egyszerűség nélkül.”³⁴

Bonhoeffer az egyszerűség és a bölcsesség ötvözetét látja az alábbi jézusi mondásban:

„Legyetek okosak, mint a kígyók és szelídek, mint a galambok.” (Mt 10,16) Egyre bonyolultabb világunkban nem csupán a betűre, hanem a Lélekre van szükségünk: *„Mert a betű megöl, a Lélek pedig megelevenít.”*

Összegzés

Jelen tanulmányban bemutatásra került Kálvinon és a nomos pneumatológiai megközelítésén keresztül, hogy mit érthetünk református értékeken a jogban. Kísérletet tettünk annak felvázolására, hogy miben más, miben több ez a megközelítés a hagyományos tételes jogi vagy jogtörténeti elemzésnél. Végül arra irányítottuk a figyelmet, hogy a kutatás ezen iránya milyen újdonságokkal szolgálhat a mai jogalkotó és jogalkalmazó számára.

34 Bonhoeffer, i.m. 52-56.

Felhasznált irodalom

1. Aland, Kurt (Herausgegeben von): *Lutherlexikon*, Vandenhoeck & Ruprecht in Göttingen, Göttingen, 1989.
2. Allott, Philip: *The true function of law in the international community*, Ind. J. Global Leg. Studs. 5, 391-413, 398 (1998).
3. Bahnsen, Greg L, Walter C. Kaiser Jr., Douglas J. Moo, Wayne G. Strickland, Willem A. VanGermes: *Five views on Law and Gospel*, Zondervan Publishing House, Grand Rapids, Michigan, 1996.
4. Barth, Karl: *The Faith of the Church*, Meridian Books, New York, 1958.
5. Bonhoeffer, Dietrich: *Etika, Útkészítés és bevonulás*. (ford: Visky S. Béla), Exit Kiadó, Kolozsvár, 2015.
6. Braaten Carl E. and Jenson, Robert W.: *Union with Christ, The New Finish Interpretation of Luther*, Grand Rapids, Michigan, 1998.
7. Broeke Leon van den – George Harinck: *The Liberal State, the Christian State and the Neutral State: Abraham Kuyper and the Relationship between the State and Faith Communities*. In *Glossa Iuridica*, VII. évfolyam, 3-4. szám, 9-28. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020.
8. Burnside, Jonathan P.: *God, Justice, and Society: Aspects of Law and Legality in the Bible*. Oxford University Press, New York, 2011., xxviii.
9. Busch, Eberhard: *Református*, Kálvin Kiadó, Budapest, 2008.
10. Dillenberger, John (Edited): *Martin Luther Selection from his writings*, Anchor Books, A Division of Random House, New York, 1962.
11. Elert, Werner: *Law and Gospel*, Fortress Press, Philadelphia, 1967.
12. Elert, Werner: *The Structure of Lutherism*, Concordia Publishing House, 2004.
13. Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi Jogok*, Osiris Kiadó, Budapest, 2003.
14. Hegedűs Lóránt: *Nyitás a végtelenre, Irodalmi tanulmányok*. Magyar Fórum Könyvek, Budapest, 2003.
15. Hesselink, I. John: *Calvin's concept of the Law*, Pickwick Publications, Pennsylvania, 1992.
16. Kálvin János: *A Keresztyén Vallás Rendszere*, Református Főiskolai Könyvnyomda, Pápa, 1909, II. Könyv. VIII. fejezet, 347-403.
17. Kálvin János: *Kommentár a Zsoltárok könyvéhez*, <http://www.scribd.com/doc/69770710/Kalvin-Janos-Kommentar-a-Zsoltarok-konyvehez>
18. Kuyper, Abraham: *Lectures on Calvinism*, Eerdmans Publishing Company, Grand Rapids, Michigan, 2000, 78-110.
19. Levinson, Bernard M: *Legal Revision and Religious Renewal in Ancient Israel*. Cambridge University Press, Cambridge- New York, 2008.
20. Luther Márton: *A szolgálai akarat*, Berzsényi Dániel Evangélikus Gimnázium, Sopron, 1996, 201-217.
21. Luther Márton: *Heidelbergi disputáció*, Magyarországi Luther Szövetség, Budapest, 1999.
22. McKim, Donald K.(Edited): *The Cambridge Companion to Martin Luther*, Cambridge University Press, 2003.
23. Pascal, Blaise: *Gondolatok*. Lazi Könyvkiadó, Szeged, 2005.
24. Révész Imre: *Társadalmi és politikai eszmék a magyar puritánizmusban, Székfoglaló előadás a Magyar Tudományos Akadémia II. osztály 1947. november 10-én tartott ülésén*, Magyar Tudományos Akadémia Kiadása, Budapest, 1948.

25. Russel, William R.: *Luther's Theological Testament, The Schmalkald Articles*, Fortress Press, Minneapolis, 1995.
26. Szathmáry Béla: Kálvin és a kálvinizmus aktualitása a világban és az egyházban. Lsd http://www.naputonline.hu/naput-kiadvanyok-arhiv/naput_2009/2009_09/071.htm
27. Szathmáry Béla: *Kálvin a kortársunk?* In Fazakas Sándor (szerkesztő): *Kálvin időszerűsége*, Magyarországi Református Egyház Kálvin Kiadója, Budapest 2009. 379-380.
28. Thompson, Alfred Denning Baron Denning: *The Influence of Religion on Law*, Earl Grey Memorial Lecture 33 ([Newcastle upon Tyne: obtainable from the Librarian, King's College, 1953).
29. Troy Harris-Abbott, *On Law and theology*, AM. J. Juris. 35, 105-27,127 (1990).
30. Wengert, Timothy J.(Editor): *Harvesting Martin Luther's Reflections on Theology, Ethics, and the Church*, Grand Rapids, Michigan, 2004.

Vigh, Károly
University of Szeged Faculty of Law and Political
Sciences, Doctoral School
PhD-student

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Recognition of churches in Austria

ABSTRACT

The inseparable relationship between church and religion, highlighting that churches primarily consist of religious communities. Churches gain legal recognition through state law, which acknowledges them as organizations with rights or governed by their own laws. The implications of this recognition are broad, spanning social, educational, cultural, economic, employment, and tax policies. Different countries have varying statuses for churches, leading to potential anomalies. Throughout history, churches have had a significant impact on societies, cooperating, exercising power, or opposing the state. In modern societies, there is a principle of separating state and churches, protecting religious practices and freedom of conscience. Legislative decisions often favor specific religious communities, leading to questions about discrimination based on church policies. Shifting focus to Austria, religious freedom is guaranteed as an individual right, with the legal system defined as religiously neutral. The state and the church are viewed as equal partners, respecting each other's independence. Legal recognition grants churches and religious communities, legal personality, and they fulfill functions beyond religious duties, contributing to the common good. The relationship between the Austrian State and the Catholic Church is formalized through the Concordat of 1933 and subsequent laws. Other recognized churches and religious organizations are governed by specific acts. Austria has a two-tier structure, recognizing both legally recognized churches/religious societies and "state-registered religious denominations." Fulfilling certain requirements allows a faith to be legally recognized after 20 years as a religious community.

KEYWORDS: Austria, church, church recognition, church-state relations, religion

Introduction

Church and religion are inseparable concepts as churches are first and foremost communities of religious people. Religiosity is a defining form of worldview belief, but not the same as worldview. Churches acquire legal personality under state law, as legal persons are “created” by law, and the state is confronted with the existence of churches as organizations claiming rights or organized under their own law.¹ We can think here of the social, educational, and cultural consequences, as well as economic, employment and tax policies. The fact that the status of churches varies from country to country can lead to anomalies.² The impact of the churches on society in historical times has always been decisive for the society of the given state, which could mean cooperation, mutual exercise of power or opposition to each other along the state, ruling policy and the given church policy. And in modern societies, it has become a principle to separate between the state and the churches, and to prohibit restrictions on religious practice and freedom of conscience for these state-church relations, different models have emerged that define the relationship between churches and social arrangements. Legislative decisions are always backed by state policies, which for some reason highlight a particular religious community in a society. Although there should be no difference between the churches recognized by the state according to the constitutional principles, the principle of “more equal among equals” can also be discovered in the policy of the given state by giving economic rights and state funding decisions against the organization. This state practice may thus raise questions about the basis on which this discrimination can be traced back to the church policy of that state.

In Austria the law guarantees religious freedom as an individual right; the legal sources were enacted over a two-hundred-year period.³ Article 14 of the Basic Law of 1867 provides a constitutional protection of freedom of opinion and conscience, which might be regarded vital for the individual. This article, in conjunction with the interdenominational statute of 1868, protects the freedom of every Austrian citizen to join a church or religious society, leave that society for the public sector, or not belong to any faith at all. The legal system of Austria can be defined as religiously neutral. The State does not identify with any one religion or religious society, which reflects the religious neutrality ideal. The State's responsibilities and aims are founded solely on the idea of secularity, while acknowledging and accommodating religious needs. The recognition of a church or religious association entails specific safeguards, which are governed by Article 15 of the Basic State Law⁴: the right to joint public religious exercise, the right to plan and regulate its internal affairs autonomously, and the right to preserve possession and enjoyment of its religious institutions, assets, and money. Furthermore, the construction of private faith schools and the provision of religious education in public schools. The State and the Church in Austria are equal partners who respect each other's independence and autonomy. Joint contractual agreements may govern the points of contact between the state and the church. This legal recognition bestows legal personality on a church or religious

¹ Churches can be endowed with rights through legal personality, but also independently. Churches of different social weights may be divided into categories that provide different status rights in the legal system in general, or individual legislation may provide for one or more churches, or an agreement with the churches or parts of them may have the same or different content.

² An examination of the relationship between nationalities and religiosity in society in and within European Union Member States also shows that belonging to a particular nationality has some influence on the religious beliefs and affiliation of individuals, families, or communities in the narrower or broader sense. It is based on historical traditions, cultural roots and norms and values passed down through generations, which can of course change over time.

³ Beginning with the Patent of Tolerance of 1781/82.

⁴ Which preserves the link to general state laws.

community, elevating it to the level of a public company.⁵ The fulfillment of functions in the public interest is one of these groups' distinguishing features; such functions are not solely religious; they also encompass social, sociological, and cultural-political duties, which are fostered by the State since they are seen as promoting the common good. The Concordat of 1933 formally established the relationship between the Austrian State and the Catholic Church, which was later controlled by other laws covering various areas of the relationship between the Austrian State and the Holy See.⁶ The Recognition Act of 1874 and the Oriental Orthodox Churches Act of 2003 govern relationships with other legally recognized churches and religious organizations. A two-tier structure was established with the passage of the Law on the Status of Religious Confessional Communities in 1998. This system recognizes, in addition to legally recognized churches and religious societies, "state-registered religious denominations," which have their own legal identity but are not businesses under public law. If certain qualifications are met, the faith can be legally recognized after "existing as a religious community" for a period of 20 years, of which at least five years must be in the form of a denominational community as described by this law.

I. Church recognition in Austria

Freedom to practice a religion is protected by law in Austria. In general, a distinction is made between individual rights, which apply to natural persons, and public rights, which regulate the legal status of churches and religious organizations and communities.⁷ Since the Austrian census in 2001, data on religious affiliation must no longer be collected in censuses. For this reason, the religious communities represented in Austria do not currently have state-recorded membership data, but there are social reports that can be used to assess the country's religious distribution.⁸ However, some religious communities regularly publish statistics on the number of members based on their own census.⁹ For some other religions, there are only estimates of membership.¹⁰ Churches recognized by the state are given legal personality under public law, and other religious communities operate as legal persons under private law.¹¹ In Austria, since 1998 in two legal forms, and since 2002 in three legal forms the church organizations have been able to operate:

⁵ Including legal capacity under private law.

⁶ Since the Holy See is a topic of international law, the legal relationship with the Roman Catholic Church differs from that with other religious societies.

⁷ In the field of individual rights, the concept of freedom of religion includes religious freedom, freedom of religion and freedom of conscience. Anyone over the age of 14 is free to choose their religion according to their own beliefs and, if necessary, the authority must defend that choice.

⁸ 55.2% of the population of Austria, with 8.2 million souls and 16 state-recognized churches, declared themselves Catholic, 8.3% Muslim, 3.8% Protestant, 4.9% Orthodox and 0.1% Jewish. 5.3% of believers belong to other Christian churches, 0.1% belong to the Old Catholic. The rest of the population, 22.4% does not belong to any religious community. Austria. Population 2021 by religion. <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2022/05/20220525Religionszugehoerigkeit2021.pdf> (03 January 2023)

⁹ According to the Austrian Episcopal Conference, as of December 31, 2018, there were 5.05 million Catholics living in Austria. According to its own information, the Lutheran Church had a total of 292,597 members in 2018.

¹⁰ For example, in the study "Demography and Religion in Austria" published by the Austrian Integration Fund, the number of Muslims is about 700,000 by 2016. The study claims that Islam is thus the second largest denomination in Austria after Catholics.

¹¹ In Austria, churches have been able to operate in two different legal forms since 1998 and three since 2002: state recognition (by decree) with public status as a separate (*sui generis*) type of public body - provided that the teaching of the church cannot be illegal and immoral and should be a cult community.

1. Churches and religious communities may receive state recognition under Act 68 of 1874 on the Recognition of Religious Communities.¹² Recognized churches have public status as a sui generis category of public bodies (*Körperschaft*).

Until 1998, the conditions for recognition under the *Anerkennungs* were as follows:

- a) the rules and teachings of the church must not be unlawful or immoral,
- b) the creation of a "cult community". The form of recognition was a decree.

However, large "historically recognized" churches are governed by the agreement with the Holy See and the separate laws.

2. The 19/1998 Federal Act introduced a new category of unrecognized churches: the denominational (or religious) community, which has legal personality under private law and can be entered in the register kept by the Ministry if it is a member of 300 Austrian residents.¹³¹⁴

In addition, the law added new conditions to the recognition rules of the *Anerkennungs*, namely:

- a) number of believers equal to 2 per thousand of the population
- b) 20 years of existence, of which at least 10 years as a registered denominational community,
- c) the use of material resources for religious purposes,
- d) positive attitude towards the state and society,
- e) a "peaceful" relationship with other churches that cannot be disturbed by the person seeking recognition in an unlawful manner.

The first two conditions were, in practice, an insurmountable obstacle for unrecognized communities (but some of the already recognized churches would not be able to fulfill them at present).

3. Since 2002, religious communities have been able to operate in the form of private law associations. Recognized churches have additional rights governed by separate laws.

The multilevel system, in particular the new conditions for recognition introduced by the *BekGG*, has been widely criticized.¹⁵ Their retroactive effect was mostly disputed, as they also had to be applied to recognition proceedings initiated before the entry into force of the law. "Historically recognized" churches are subject to an agreement with the Holy See and separate laws. Before turning to a schematic overview of the rules of state recognition for church members and religious denominational communities, it is worth looking back at historical antecedents.

II. Austrian historical perspectives

Going back in the time to 1850, the imperial provisions abolishing Josephinism were born. These abolished the placetum, allowed the clergy free contact with Rome, and strengthened the church's schooling privileges and independence in its internal affairs.¹⁶ The old needs of the church were realized at that time, although they required additional autonomy in the field of matrimonial law. The process of negotiation in this regard led in 1855 to the

¹² *Anerkennungs* 1874

¹³ BGBl 19/1998 on Religious denominations

¹⁴ *Bekennnismgemeinschaft*

¹⁵ Schanda Balázs - Csizsiné Schlosser Annamária: *Újabb fejlemények az Európai Emberi Jogi Bíróság vallásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában*. 77. o. In *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2. szám, http://epa.oszk.hu/02400/02445/00013/pdf/EPA02445_ias_2009_2_067-081.pdf?fbclid=IwAR1MCA8oD7-5yhQAYY-PQtUwjF5etyJoNQrgGZdQ6X_u9Kxm7MEEnBEUGpVo (2 May 2021).

¹⁶ Prior rulerial permission for the proclamation of papal measures.

conclusion of the Concordat of the Holy See and the Habsburg Empire.¹⁷ With the concordat, the Holy See wanted to eradicate Josephine once and for all, and at this time, because of its foreign and domestic political interests, the Viennese court also appeared to be a partner. It has fully adopted the position of the Catholic Church in the regulation of matrimonial law (for example, it has referred the jurisdiction of ecclesiastical courts to judge matrimonial matters), it also ensured the Catholic character of education on a large scale. The concordat was concluded in the name of the unified Austro-Hungarian Monarchy and for the whole. Laws passed in May 1874 enforced minimum liberal requirements, essentially granting the state the right to have a say in all ecclesiastical matters that did not fall closely within the internal competence of the church. Of course, the Catholic Church classified any change as an anti-church and anti-Christian attack.

III. Concordate between Austria and the Vatican

The concordats go back in history. On August 18, 1855, Emperor Franz Joseph I concluded a concordat with Pope Pius IX, on the basis of which he gave the Catholic Church wide influence over the laws of education and marriage.¹⁸ On June 5, 1933, under the direction of Chancellor Engelbert Dollfuss, the Austrian federal government concluded a new concordat with Pope Pius XI, which reaffirmed the power of the Catholic Church in Austria by granting its partly constitutional status.¹⁹ In particular, “the purpose of the concordat is to re-regulate the legal position of the Catholic Church in Austria with a common intention and in a stable manner, for the greater good of ecclesiastical and religious life.”²⁰ The continued application of the 1933 concordat after 1945 was sometimes controversial, but the federal government continued to recognize it in 1957, so it is formally still in force today. Subsequent partial concordats (1960 and 1962), however, changed the basic provisions relating to civil marriage and the nationalization of the religious base.²¹ The concordat is in an exceptional position under Austrian law as a treaty with the Holy See as a subject of international law.²² The concordat of 1933 did not lead to a prominent position in Catholicism in the long run, but, on the contrary, had a modeling effect on the Republic of Austria's relationship to religions and denominations.

IV. Church law and the historically recognized churches in Austria

In Austria, there are currently 16 state-recognized churches or religious societies. These churches enjoy certain privileges, including the ability to receive state funding and provide religious education in public schools. Classical, “historically recognized” churches are subject to a concordat governing the relationship between the state and the church, as well as separate laws that grant additional rights to churches that meet the recognition criteria.

The 16 state-recognized churches in Austria are:

¹⁷ The elaboration of this content is primarily attributed to the name of the Archbishop of Vienna, Joseph Rauscher.

¹⁸ This influence was abolished in 1870 at the initiative of Karl von Stremayr, then Minister of Culture and Education.

¹⁹ Concordat between the Holy See and the Republic of Austria, Federal Law Gazette, No. 2/1934, after the proclamation of the May Constitution

²⁰ Rónay Miklós: *Az egységesség elve a katolikus egyház külső tevékenységében*. 257. o. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/28/1/ronay_miklos.pdf (20 February 2021)

²¹ Richard Potz describes it as a "common mistake" that the concordat is part of the Austrian constitution.

²² Austrian Concordat Law is characterized by the fact that state recognition goes hand in hand with the fact that today the Catholic Church is also represented by a national institution, the Austrian Episcopal Conference, which in turn is not a direct representative of the Holy See; 1983

1. The Catholic Church²³
2. The Protestant Churches of the Augsburg and Helvetic Confessions in Austria²⁴
3. The Orthodox Church in Austria²⁵
4. The Jewish Religious Community²⁶
5. The Islamic Religious Society in Austria²⁷
6. The Armenian Apostolic Church in Austria²⁸
7. The Syrian Orthodox Church in Austria²⁹
8. The Coptic Orthodox Church in Austria³⁰
9. The Old Catholic Church³¹
10. The United Methodist Church in Austria³²
11. The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints in Austria³³
12. The New Apostolic Church in Austria³⁴
13. The Austrian Buddhist Union³⁵
14. Jehovah's Witnesses in Austria³⁶
15. The Alevi Society in Austria (ALEVI)³⁷
16. Free Churches in Austria³⁸

V. State recognition of churches and religious communities under Austrian legislation in force

Examining Austrian legislation, the basis for the legal status of recognized churches and religious denominations is regulated by the Constitution.³⁹ All recognized churches and religious denominations may practice their religion jointly and publicly. This regulation is essentially based on a multilevel system: In the first-level system, pursuant to Act 68 of 1874 on the Recognition of Religious Societies, the applicant religious community may receive state recognition, as a result of which they are granted public status and ecclesiastical status.⁴⁰ The law sets out what the state considers as a church by defining the conditions for becoming a church. State recognition was by decree. For classical, “historically recognized” churches, the state grants additional rights to churches that meet the recognition criteria, thus, in particular, financial support provided by the state, religious education in public schools, and funding for

²³ Concordat between the Holy See and the Republic of Austria of 5 July 1933

²⁴ Federal Law Gazette No. 182/1961

²⁵ Federal Law Gazette No. 229/1967

²⁶ Imperial Law Gazette No. 57/1890

²⁷ Federal Law Gazette I No. 39/2015

²⁸ BGBl. Nr. 5/1973

²⁹ Federal Law Gazette I No. 20/2003

³⁰ Federal Law Gazette I No. 20/2003

³¹ Imperial Law Gazette No. 99/1877

³² Federal Law Gazette No. 74/1951

³³ Federal Law Gazette No. 229/1955

³⁴ Federal Law Gazette No. 524/1975

³⁵ Federal Law Gazette No. 72/1983

³⁶ Federal Law Gazette II No. 139/2009

³⁷ BGBl. II Nr. 133/2013

³⁸ Federal Law Gazette II No. 250/2013

³⁹ Austrian Constitution, Art. 15 - Artikel 15 der Bundesverfassung

⁴⁰ Criteria must be met for recognition: 1. / The rules and teachings of the church could not be illegal or immoral.
2. / The church had to commit to establishing and operating a congregation or cult community.

religious educators.⁴¹ ⁴² In the second-level system, the BGB I I 1998/19 on religious and denominational communities, like the Law 19 of 1998, extended the existing categories to a denominational or religious community with legal personality. In terms of their legal status, these communities do not have all the state benefits (especially in the field of finance, education) that recognized churches have.

In Austrian state ecclesiastical law, religious denominational communities are governed by the provisions of BGBl I 19/1998, Federal Law.⁴³ The law defines a religious denominational community as a community of adherents of a religion.⁴⁴ The legal personality of a religious denominational community is established by a decision of the Federal Minister of Education, Arts and Culture upon request. The law specifies the periods when such a request cannot be submitted to the Minister.⁴⁵ The Federal Minister must make the receipt of applications for status publicly available on the website of the Cultural Office set up by the Ministry.⁴⁶ ⁴⁷ The application may be submitted by a representative of the religious denomination community, who must prove his or her entitlement to do so.⁴⁸ The application must be accompanied by a statute and the documents from which the content and practice of religious doctrine can be learned.⁴⁹ ⁵⁰ Religious doctrine must be different from that of existing religious denominational communities and recognized churches and religious organizations.⁵¹ At the same time, the applicant must prove that the religious denomination consists of at least 300 people living in Austria who do not belong to another religious denomination or a recognized church.⁵²

The Minister must reject an application if the credits, practices, or operations of the community violate laws, such as, in particular, public safety, public order, health, morals, or the rights and freedoms of others, and that are in violation of the Penal Code.⁵³ It must also be rejected if the articles of association do not meet the conditions laid down by law. Refusal of legal personality shall be published on the website of the Cultural Office. If the application complies with all this, the Minister shall issue an announcement on the acquisition of legal personality, which shall include the name and details of the religious denominational community and it also enters it in the register of religious denominational communities with legal personality.⁵⁴ The register is public.⁵⁵ A registered religious denomination community may establish organizations operating at the local level, however, if they also want legal personality, they must apply to the Federal Minister of Education and Culture.⁵⁶ Registered religious denominations and organizations with legal personality must immediately inform the

⁴¹ According to the concordat governing the relationship between the church and separate laws.

⁴² Regarding the conditions for the recognition and operation of churches, the Austrian Parliament introduced new regulations in 1997, which also posed serious difficulties for previously recognized churches.

⁴³ Gesamte Rechtsvorschrift für Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften

⁴⁴ 19/1998 BGBl, Federal Act on the Legal Personality of Religious Communities Section 1

⁴⁵ Especially during parliamentary elections.

⁴⁶ Kultusamt

⁴⁷ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/agenda/kultusamt.html>

⁴⁸ Section 3 (1)

⁴⁹ The formal and substantive requirements of the statute are also defined in section 4.

⁵⁰ Section 3 (2)

⁵¹ Section 4 (2)

⁵² Section 3 (3)

⁵³ Section 5 (1)

⁵⁴ Section 2 (3)

⁵⁵ Section 10

⁵⁶ Congregations

Federal Ministry of Education and Culture if there is any change in their statutes. If the change contains provisions that are against the law, it must be rejected.⁵⁷

If someone terminates their membership in a religious denominational community, the resignation must be reported to the district administrative authority.⁵⁸ Legal personality ends:

1. Self-dissolution, which must be notified in writing to the Federal Minister of Education and Culture,
2. Revocation of legal personality.

The Federal Minister of Education and Culture must withdraw legal personality from a religious denominational community or sub-area if:

1. does not or no longer fulfills one of the essential requirements for the acquisition of legal personality,
2. has not had, for at least one year, the competent bodies empowered to represent the State for at least one year,
3. if the preconditions for refusing legal personality pursuant to Section 5 are met, provided this exists despite a request to remedy the reason for the revocation, or
4. in the event of conduct contrary to the articles of association, provided this is despite the request for termination.⁵⁹

The revocation of legal personality shall be made publicly available on the Internet on a website established by the Federal Ministry for the "Cultural Office". A religious denominational community may also acquire the status of a religious organization by fulfilling the conditions prescribed by law.⁶⁰ In addition to the provisions of the Act on the Legal Recognition of Religious Societies (RGBl. No. 68/1874), additional requirements must be met for recognition:

1. must have existed in Austria for at least 20 years, of which 10 years in an organized form and for at least 5 years as a religious denomination with legal personality under the law, or
2. must be organized and religiously active in an internationally active religious organization which has existed for at least 100 years and has been operating in Austria for 10 years, or
3. be a member of an internationally active religious organization that has been in existence for at least 200 years from an organizational and religious point of view.
4. Another condition is that according to the latest census, must be a member with at least 2 percent of Austria's population.⁶¹ If no evidence can be provided from census data, the denominational community must prove this in another appropriate form.

If the conditions are met, the Federal Minister decides on the recognition. However, recognition may be revoked, and the status of a recognized religious organization shall be revoked by the Minister if the provisions of the law are met. Thus, in particular, any change in the terms of recognition changes or ceases, or the religious organization does not have a representative body/person for one year that is unable to act in accordance with the public sector statute, or violates the constitution and other laws, statutes and its operation is contrary to law or the obligations relating to recognition are not fulfilled. The Federal Minister shall decide on

⁵⁷ Section 7

⁵⁸ Section 8 (1)

⁵⁹ 19/1998 BGBl, Federal Act on the Legal Personality of Religious Communities Section 1

⁶⁰ Section 11

⁶¹ This was valid in 2011.

the withdrawal of recognition.⁶² Religious communities that are unable to meet the requirements of BGBl 19/1998 and therefore reject their application from the Federal Minister, or otherwise do not apply to be declared a religious denominational community, may operate in the form of an association under private law.⁶³

VI. Legally recognized churches and religious organizations in Austria

The ecclesiastical or religious organizational level gives the highest status that the Republic of Austria can grant to a religious community. Legal recognition results in a public person being given to a church or religious organization. However, this also includes the capacity to act under private law. These bodies perform tasks of general interest in Austrian society. In addition to religious, social, cultural, educational, and social duties, they also serve the public good. The Law on the General Rights of Citizens guarantees all legally recognized churches and religious societies the right to common public religious practice and the independent order and administration of their internal affairs.⁶⁴ In addition, legally recognized churches and religious societies have partly extensive rights in various fields, such as religious education in public schools or the benefits of tax law.⁶⁵ The legal recognition of a religious organization is carried out in accordance with the provisions of the Act on the Legal Recognition of Religious Societies, fulfilling the norms specified therein.⁶⁶ The catalog of churches legally recognized by the state is essentially given by the laws issued to the particular church organization.⁶⁷ Under the Church Recognition Act of 1874, recognized churches may benefit from the church tax and may provide religious education in public schools. The education part of the 1933 concordat with the Vatican was revised in 1962. According to them, the Catholic Church can provide religious education in public schools two hours a week.⁶⁸ Teachers who teach church subjects in public schools are funded by the state.⁶⁹

Conclusion

All in all, in Austria, religious freedom is safeguarded by law, with a difference between private and public rights. Data on religious affiliation must no longer be gathered in censuses in Austria since the 2001 census, although there are sociological reports that can be used to estimate the country's religious distribution. Churches and religious communities may be granted state recognition as a sui generis category of public bodies (Körperschaft) under Act 68 of 1874 on the Recognition of Religious Communities. Until 1998, the prerequisites for

⁶² Section 11 / A

⁶³ According to the latest Austrian legislation, a community that does not meet the above criteria has been able to operate as a religious association since 2002 under the Austrian Association Act, which is also associated with legal personality.

⁶⁴ Bundesverfassung

⁶⁵ The Catholic Church has the right that if one of its followers fails to pay the church tax, the church may take the matter to court. Under the Church Recognition Act 1874, recognized churches may benefit from the church tax.

⁶⁶ RGBl. No. 68/1874

⁶⁷ 1. The Catholic Church, 2. The Protestant Churches of the Augsburg and Helvetic Confessions in Austria, 3. The Orthodox Church in Austria, 4. The Jewish Religious Community, 5. The Islamic Religious Society in Austria, 6. The Armenian Apostolic Church in Austria, 7. The Syrian Orthodox Church in Austria, 8. The Coptic Orthodox Church in Austria, 9. The Old Catholic Church, 10. The United Methodist Church in Austria, 11. The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints in Austria, 12. The New Apostolic Church in Austria, 13. The Austrian Buddhist Union, 14. Jehovah's Witnesses in Austria, 15. The Alevi Society in Austria (ALEVI), 16. Free Churches in Austria

⁶⁸ If the state wants to reduce the number of hours, it must negotiate with the Holy See.

⁶⁹ Századvég Kiadó: Financing Church-Maintained Institutions International Examples, 2012

Anerkennungs recognition were as follows: the church's regulations and doctrines could not be illegal or immoral, and the formation of a "cult community" was required. The agreement with the Holy See and different regulations govern large "historically recognized" churches. The Federal Act of 19/1998 established a new type of unrecognized churches: the denominational (or religious) community, which has legal existence under private law and can be entered in the Ministry's register if it has 300 Austrian residents as members. It also added new conditions to the Anerkennungs rules to have a limitation on which organization can be recognized as a denominational community. On the one hand, religious groups have been authorized to operate as private law associations since 2002. On the other hand, "Historically recognized" churches are governed by a treaty with the Holy See as well as distinct statutes. The multilayer system, particularly the BekGG's additional recognition conditions, has been heavily criticized. Austrian law governs the legal standing of recognized churches and religious denominations. This legislation is built on a multilevel system: in the first level, the applicant religious community may gain state recognition, which grants them public and ecclesiastical status. The state offers additional rights to classical, "historically acknowledged" churches, such as financial support from the state, religious education in public schools, and financing for religious educators. Religious denominational communities are governed by the provisions of BGBl 19/1998, Federal Law. A religious denominational community's legal personality is established by a decision of the Federal Minister of Education, Arts, and Culture upon request, and the Federal Minister must make the receipt of applications for status publicly known on the website of the Ministry's Cultural Office.

A representative of the religious denomination community must submit the application, which must be accompanied by a statute and documents from which the content and practice of religious doctrine can be learned, also the applicant must demonstrate that the religious denomination has at least 300 members who live in Austria and are not members of another religious denomination or a recognized church. What happens if the community's credits, practices, or operations violate laws governing public safety, public order, health, morals, or the rights and freedoms of others? In this case the Minister must deny the application. If the application meets all requirements, the Minister shall issue an announcement on the acquisition of legal personality that includes the name and details of the religious denominational community, as well as enter it in the register of religious denominational communities with legal personality. Registered religious denominations and organizations with legal personality must notify the Federal Ministry of Education and Culture immediately if their statutes change and the change contains provisions that are illegal. Religious communities that are unable to meet the conditions of BGBl 19/1998 and have their application rejected by the Federal Minister, or who do not apply to be certified a religious denominational community, may exist under private law as an association.

When a religious denominational community or sub-area fails to meet the essential requirements for acquiring legal personality, has not had competent bodies empowered to represent the State for at least one year, or meets the preconditions for refusing legal personality, the Federal Minister of Education and Culture must withdraw legal personality. The revocation of legal personality must be publicly available on the Internet on a website developed by the Federal Ministry for the "Cultural Office". The most important details are that a recognized religious organization must be organized and religiously active in an internationally active religious organization that has existed for at least 100 years and has been operating in Austria for at least 10 years or be an organizational and religious member of an internationally active organization that has existed for at least 200 years. The Republic of Austria can only offer a religious society legal recognition, which includes the ability to function under private law. The

Law on the General Rights of Citizens gives the right to common public religious practice as well as the independent order and administration of their internal affairs to all legally registered churches and religious institutions. The legal recognition of a religious organization is carried out in line with the terms of the Act on the Legal Recognition of Religious Societies, while adhering to the criteria set forth in the Act. Recognized churches may profit from the church tax and provide religious education in public schools under the Church Recognition Act of 1874. This also means that the state pays teachers who teach ecclesiastical subjects in public schools.

Bibliography

1. 19/1998 BGBl, Federal Law on the Legal Personality of Religious Communities Section 1, Section 2 (3), Section 3 (1), Section 3 (2), Section 3 (3), Section 4 (2), Section 5 (1), Section 7, Section 8 (1), Section 10, Section 11, Section 11/A
2. Agreements of the Holy See (Vatican) https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/index_concordati-accordi_en.htm (12 December 2022)
3. Federal Constitution of the Republic of Austria
4. Law on the Legal Recognition of Religious Societies, No. 68/1874. RGBI
5. Potz, Richard: *State and Church in Austria*. In Robbers, G. (Ed.): *State and Church in the European Union: Third Edition*, Nomos, Baden-Baden 2019. p. 435–460.
6. Rónay Miklós: *Az egységesség elve a katolikus egyház kültügyi tevékenységében*. Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, Budapest, 2006. 257.o. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/28/1/ronay_miklos.pdf (20 February 2021)
7. Schanda Balázs - Csiziné Schlosser Annamária: *Újabb fejlemények az Európai Emberi Jogi Bíróság vallásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában*. 77. o. In *Iustum Aequum Salutare*, 2009/2. szám, http://epa.oszk.hu/02400/02445/00013/pdf/EPA02445_ias_2009_2_067-081.pdf?fbclid=IwAR1MCA8oD7-5yhQAYY-PQtUwjF5etyJoNQrgGZdQ6X_u9Kxm7MEnbEUGpVo (2 May 2021).

Vértesy, László
Hungarian University of Agriculture and Life Sciences
associate professor
Kukaj, Qendresa
Hungarian University of Agriculture and Life Sciences
PhD-student
Boros, Anita
Hungarian University of Agriculture and Life Sciences
Professor

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/2. szám | No. 2./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

The legal framework for higher education and maintainer rights in Hungary and Kosovo

ABSTRACT

The legal framework governing higher education institutions (HEIs) is crucial for shaping educational landscapes and ensuring program quality and effectiveness. This comparative analysis examines the legal frameworks for higher education in Hungary and Kosovo, aiming to identify similarities, differences, and areas for improvement: the fundamental right to education, academic freedom, maintainer rights and responsibilities, institutional autonomy and organisational structure. Kosovo has a relatively higher number of universities per million inhabitants (13.88) compared to Hungary (5.45). In Hungary, various ownership types are allowed, including state/public, ecclesiastical, and private, while Kosovo primarily has public or private ownership with no ecclesiastical HEIs. Recent changes, such as the involvement of public trust foundations as maintainers or the foundation maintainer model, bring actuality to the topics. Unlike the case of Kosovo, in Hungary, it is required that the state recognise every institution of higher education through formal recognition in the parliament. The organisational structure and governing bodies of HEIs are not defined in detail in Kosovo, while in Hungary, besides the rector and the senate, there is a chancellor and a consistory; furthermore, in the case of model-changed universities, there is a foundation maintainer with the body of trustees. State public financing from the budget is crucial for higher education institutions in both countries.

KEYWORDS: higher education, right to education, universities, legislation, Hungary, Kosovo

Introduction

The legal framework governing tertiary or higher education institutions (hereinafter referred to as HEIs) plays a fundamental role in shaping the educational landscape and ensuring the quality and effectiveness of academic programs. This comparative analysis focuses on examining the legal frameworks for higher education in two countries, Hungary and Kosovo, to identify similarities, differences, and potential areas of improvement.

Higher education in Hungary has a rich history and is characterised by a diverse range of institutions, including universities, colleges, and specialised higher education institutions. The legal framework for higher education has evolved, reflecting the country's commitment to academic excellence, autonomy, and international collaboration. Key legal documents, such as the Higher Education Act and related regulations, provide the foundation for governance, quality assurance, accreditation, financing, and academic freedom in Hungarian higher education institutions. The recent changes (public trust foundations as maintainers or foundation maintainer model) bring actuality to the topics.

On the other hand, Kosovo, as a relatively young country,¹ has undergone significant transformations in its higher education sector since gaining independence. The legal framework for higher education in Kosovo has been established to foster the development of a robust and inclusive higher education system.² The Law on Higher Education and accompanying regulations serve as the basis for institutional governance, academic standards, quality assurance, and accreditation in Kosovo's higher education sector. These legal provisions reflect the country's aspirations for educational advancement, societal development, and European integration.³

By conducting a comparative analysis of the legal frameworks for higher education in Hungary and Kosovo, this study seeks to shed light on the similarities and differences between the two systems. It aims to explore various dimensions, including governance structures, academic freedom, quality assurance mechanisms, funding models, and student rights and responsibilities.⁴ The study will also examine how these legal frameworks align with international standards and best practices in higher education.

The findings of this comparative analysis will provide valuable insights for policymakers, higher education administrators, and stakeholders in Hungary and Kosovo. By identifying strengths, weaknesses, and potential areas of improvement in the legal frameworks, the study aims to contribute to the ongoing efforts to enhance the quality, relevance, and accessibility of higher education in both countries.⁵ Furthermore, the comparative analysis may serve as a

¹ On 17 February 2008, after months of failed negotiations with the government in Belgrade and the Kosovo Albanians, the United States of America, which had de facto military control of the territory, declared independence from Serbia with the support of the majority of the European Union and in consultation with EU representatives. Constitution of the Republic of Kosovo (2008)

² Hetemi, Atdhe (2021): The political and national character of institutions of higher education and the University of Prishtina in Kosovo (1958–1980). *History of Education*, 50(2), 199-219.

³ Kačaniku, Fjolla (2020): Towards quality assurance and enhancement: The influence of the Bologna Process in Kosovo's higher education. *Quality in Higher Education*, 26(1), 32-47. and Curaj, Adrian, Ligia Deca, and Remus Pricopie (2018): *European higher education area: The impact of past and future policies* (p. 721). Springer Nature.

⁴ Mauch, James E., & Sabloff, Paula L. (Eds.). (2018): *Reform and change in higher education: international perspectives* (Vol. 19). Routledge. 17.

⁵ Laurett, Rozelia, and Luis Mendes (2019): EFQM model's application in the context of higher education: A systematic review of the literature and agenda for future research. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 36(2), 257-285.

reference for other countries seeking to develop or revise their legal frameworks for higher education.

In conclusion, this study will provide a comprehensive comparative analysis of the legal framework for higher education in Hungary and Kosovo. It will contribute to the existing body of knowledge by highlighting similarities, differences, and potential areas for improvement in the legal frameworks of both countries. The findings will have practical implications for policymakers and stakeholders in their continuous efforts to enhance the quality and effectiveness of higher education institutions in Hungary and Kosovo, ultimately benefiting students, faculty, and society at large. The number of universities per million inhabitants is 5.45 in Hungary and 13.88 in Kosovo (USA: 9.6, China 1.8, Germany 5.5, France: 9.49).

I. Relevant sources of law

In both countries, the relevant law sources can be listed by the hierarchy of sources of law. According to Hans Kelsen, the legal order is made up of norms arranged in a hierarchical sequence, with one norm positioned above another and each norm getting its validity from the norm above it.⁶ As a result, the last level, the fundamental norm or Grundnorm emerges, which serves as the foundation for all future, lower, implementing norms. In the given case, it is the right to (higher) education, and the lower-level sources contain detailed rules: acts, government decrees and ministerial decrees. Local government legislation has no scope or impact on higher education.

Relevant sources of law

	Hungary	Republic of Kosovo
Constitution	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamental Law of Hungary (2011) 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution of the Republic of Kosovo (2008)
Act / Law	<ul style="list-style-type: none"> • Act CCIV of 2011 on National Higher Education • Act CXXXII of 2011 on the National University of Public Service and Higher Public Administration, Law Enforcement and Military Education • Act IX of 2021 on public trusts with a public purpose 	<ul style="list-style-type: none"> • Law no. 04/L-037 on Higher Education in the Republic of Kosovo • Law no. 04/L-135 on Research-Scientific Activities • Law no. 03/L-060 on National Qualifications • Law no. 06/L-046 on the Inspectorate of Education in the Republic of Kosovo
Law sources of public administration	<p>Government Decrees:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Government Decree 87/2015 (IV. 9.) on the implementation of certain provisions of Act CCIV 	<p>Administrative instructions:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrative Instruction No.01/2013 on Nomination of higher education institutions

⁶ Kelsen, Hans (1934): *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*. Deuticke, Leipzig/Wien 1934; 2. Hierarchie der Normen. XXXIX; V. Die Rechtsordnung und ihr Stufenbau. 27. Die Ordnung als Normensystem, 28. Die Rechtsordnung als Erzeugungszusammenhang 29. Die Bedeutung der Grundnorm

	<p>of 2011 on National Higher Education</p> <ul style="list-style-type: none"> • Government Decree 389/2016 (XII. 2.) on the financing of the basic activities of higher education institutions • Government Decree 387/2012 (XII. 19.) on doctoral schools, doctoral procedures and habilitation • Government Decree 19/2012 (II. 22.) on certain aspects of quality assessment and development in higher education (MAB) • Government Decree 423/2012 (XII. 29.) on the admission procedure in higher education <p>Ministerial Decrees</p> <ul style="list-style-type: none"> • ITM Decree 65/2021 (29.XII.) on the list of qualifications and the establishment of new qualifications in higher education 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrative Instruction No. 15/2018 for accreditation of HEIs in the Republic of Kosovo • Administrative Instruction No. 12/2022 on registration and functioning of non-governmental organisations
--	---	--

Source: own compilation of the authors; MAB: Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, Hungarian Accreditation Committee

The table contains the main framework; it can be extended with other issues such as the recognition of foreign certificates and diplomas, the training and outcome requirements for higher education vocational training, bachelor's and master's programmes,⁷ common requirements for teacher preparation and training and outcome requirements for certain teacher specialisations; the language examination; the designation of the educational mediation service, the library institute, the professional advisory and service body for the public domain and the art evaluation body; the allowances and certain reimbursements payable to students in higher education; student loan/credit systems; the educational certificates; other quality assessment and development; excellence programmes and training scholarships.

1.1. Constitutional foundations for higher education

The right to higher education is part of the fundamental right to education, which is protected in the Universal Declaration of Human Rights of 1948. The right to higher education incorporates both access (who can participate in higher education, how access can be equitable and so on) as well as success – the support provided to students so that they can fully participate

⁷ Jáki, Erika, Aranyosy, M., Halmosi, P., & Becsky-Nagy, P. (2023). Comparative analyses of the educational methods in the leading business development masters programmes in Hungary. *Society and Economy*, 45(1), 8-32.

in and benefit from higher education.⁸ Initially, there were four dimensions (availability, accessibility, acceptability, and adaptability) which can be understood as fundamental government responsibilities that ought to be assessed for the full realisation of education as a human right.⁹ UNESCO has further acknowledged the need for and importance of accountability by pointing to its inclusion as a fifth dimension completing the 5 A framework.¹⁰

5A in higher education

Availability	HEIs must have the infrastructure, trained teachers, and teaching materials to be appropriately funded and affordable.
Accessibility	HEIs must be accessible to everyone, and affirmative efforts must be made to support equity-deserving groups.
Acceptability	HEIs must offer education that is acceptable in form and content; and must be non-discriminatory, offer quality education, and be culturally appropriate.
Adaptability	HEIs must be flexible, always responding to students' needs, adapting to local contexts and responding to rising inequalities.
Accountability	HEIs must be transparent and responsible for each action and public policy undertaken.

Source: Sabzalieva, Emma; Daniela Gallegos, Clarisa Yerovi, Eglis Chacón, Takudzwa Mutize, Diana Morales, José Andrés Cuadros (2022): *The right to higher education: A social justice perspective*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO

There is an indisputable right to higher education: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESC or ICESCR, 1966) provides that higher education shall be made equally accessible to all, by every appropriate means, and in particular by the progressive introduction of free education.¹¹ If there is no requirement for higher education to be universally accessible, States must ensure that higher education is equally accessible on the basis of capacity. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) explains that the capacity of individuals is assessed by reference to all their relevant expertise and experience.¹²

In addition, three other rights related to the creation, operation and dissolution of public and non-public, private higher education institutions/initiatives are the right to education, property, and association. In a comparative analysis, these rights are recognised and guaranteed by the respective constitutions of Kosovo and Hungary.

In Hungary, the constitutional foundations for higher education are rooted in the Fundamental Law adopted in 2011, which serves as the supreme legal document in the country

⁸ Sabzalieva, Emma; Daniela Gallegos, Clarisa Yerovi, Eglis Chacón, Takudzwa Mutize, Diana Morales, José Andrés Cuadros (2022): *The right to higher education: A social justice perspective*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO

⁹ Tomaševski, Katarina (2001): *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (primer no. 3). Right to Education Initiative. (https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf)

¹⁰ UNESCO IESALC. (2020): *Racism in the Academy: Global perspectives on multiple forms of racism and struggles for equity*.

¹¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 13.2.c

¹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 13, para. 18

and sets the overarching principles and values that govern all aspects of Hungarian society, including higher education.¹³ Articles X and XI express the right to education, and as well as higher education. The Fundamental Law underscores the principle of academic freedom.¹⁴ This regulation guarantees the right and freedom of learning, scientific and artistic creation, the right to gain knowledge of the highest level and the right to education. It simultaneously prohibits state intervention in science and obliges the state to protect universities' academic freedom and autonomy in scientific and educational content and methodology.¹⁵ The state has no right to decide on questions of scientific truth; only scientists shall have the right to evaluate scientific research. It declares that HEIs are autonomous in terms of the content and the methods of research and teaching; an Act regulates their organisation. The government lays down the rules governing the management of public institutes of higher education and shall supervise their management.

Furthermore, Article XI guarantees the right of every Hungarian citizen to education and obliges the Hungarian state to ensure this right by providing compulsory education free of charge, enabling secondary and higher education for all, according to their abilities,¹⁶ and by providing financial support as provided for by an Act to those receiving education. An Act may provide that financial support for higher education studies shall be subject to participation for a specific period in employment or to performing entrepreneurial activities for a specific period, regulated by Hungarian law. It establishes the fundamental right of individuals to freely choose their field of study, academic institution, and vocational training. With (or without) this knowledge, everyone can choose his or her work, employment freely and engage in entrepreneurial activities. As a matter that HEIs are legal persons; further, the foundations and maintainers' role getting more and more significant; article XIII guarantees the right to own property and protection from expropriation, except in cases of public interest defined by law.

The Constitution of Kosovo recognises education as a fundamental right and emphasises the importance of equal access to quality education for all citizens through Article 47 - Right to Education, Article 48 - Freedom of Arts and Science, and Article 81 - Legislation of vital interest.¹⁷ Article 47 establishes the right to education and guarantees the freedom to choose educational institutions, as well as the right to academic and professional development. It also guarantees the right of every person to access compulsory primary/basic education, which is financed by public funds and defines public institutions as responsible for providing education for everyone according to their specific needs and abilities. The constitution safeguards the principles of academic freedom and institutional autonomy within the higher education sector.¹⁸ Article 48 protects the freedom of scientific research, artistic expression, and teaching, ensuring

¹³ Fundamental Law of Hungary. Nemzeti Jogszabálytár Jogszabályfordítások (<https://njt.hu/forditasok>)

¹⁴ Bárd, Petra (2020): The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary. *European Political Science*, 19, 87-96.

¹⁵ Enyedi, Zsolt (2018): Democratic backsliding and academic freedom in Hungary. *Perspectives on Politics*, 16(4), 1067-1074. and Halmai, G. (2019). The End of Academic Freedom in Hungary. *Hypotheses: Droit and Société*.

¹⁶ Biczó, G. (2021): Roma colleges for advanced studies network in Hungary. *Különleges Bánásmód - Interdiszciplináris folyóirat*, 7(1), 7-15. and Radó, P. (2020): Social selection in education: the wider context of the segregation of Roma pupils in Hungary. *CEU Center for Policy Studies. CPS Working Papers*, 4, 207-241. and Zabeli, Naser, Fjolla Kačaniku, and Donika Koliqi (2021): Towards the inclusion of students with special needs in higher education: Challenges and prospects in Kosovo. *Cogent Education*, 8(1), 1859438.

¹⁷ Constitution of the Republic of Kosovo (https://www.constituteproject.org/constitution/Kosovo_2016.pdf?lang=en)

¹⁸ Qorraj, Gazmend, Besnik Krasniqi, and Gezim Jusufi (2022). Academic freedom and higher education governance in the Western Balkans: The case of Kosovo. *Issues in Educational Research*, 32(3), 1092-1110.

that HEIs have the independence and authority to pursue academic excellence and contribute to the advancement of knowledge. It guarantees the academic freedom and the freedom of artistic and scientific creativity. Article 81 determines Law on Education as a law of special interest, for the approval, amendment, completion, or repeal of which is required a double majority in the parliament and which cannot be the subject of a referendum.

Similar to Hungary, the Constitution of Kosovo guarantees the right to work and to choose a profession (Article 49. Right to Work and Exercise Profession), the right to possess and to use property, as well as the right to protection from expropriation (Article 46. Protection of property). This article also establishes provisions for the legal protection of intellectual property, which does not happen in the Hungarian constitution. Furthermore, Article 121. Property, guarantees the right of foreign natural persons and foreign organisations to own or use immovable property in Kosovo, which is also not defined in the Hungarian constitution. The Hungarian text makes no difference between national and foreign citizens; the right to property is a human right that exceeds everyone.

From what can be seen, between the constitutions of the two countries, there are no fundamental changes regarding educational and property rights. Moving on to the right of association, only a special article is dedicated to both constitutions. However, there are some differences in the focus of these articles. Article VIII of the Hungarian constitution focuses more on the right of assembly and association to create and establish political parties. It stipulates that every person has the right to peaceful assembly, every person has the right to establish joint organisations, and every person has the right to establish and operate trade unions and representative bodies. Likewise, in the Constitution of the Republic of Kosovo, with Article 44. Freedom of Association, the right to association or participation in an organisation without obtaining permission and the right to establish trade unions is guaranteed. Nevertheless, unlike the Hungarian constitution, there is allowed the possibility that the right to create trade unions be limited by law for specific categories of employees and the possibility of prohibiting the right to establish Organisations or activities that infringe on the constitutional order, violate human rights and freedoms or encourage racial, national, ethnic or religious hatred. While in Hungary, the freedom of association is more dedicated to creating political initiatives, in Kosovo, it seems to be the opposite, where the constitution allows restrictions on the nature of the purpose, activity, and membership of established organisations.

These constitutional provisions in Hungary and Kosovo highlight the significance of education, including higher education, as a fundamental right and recognise the importance of academic freedom and institutional autonomy. They provide a solid constitutional framework to support the development and functioning of higher education institutions in both countries, ensuring the principles of equal access, academic freedom, and the pursuit of knowledge.

1.2. Legal Framework

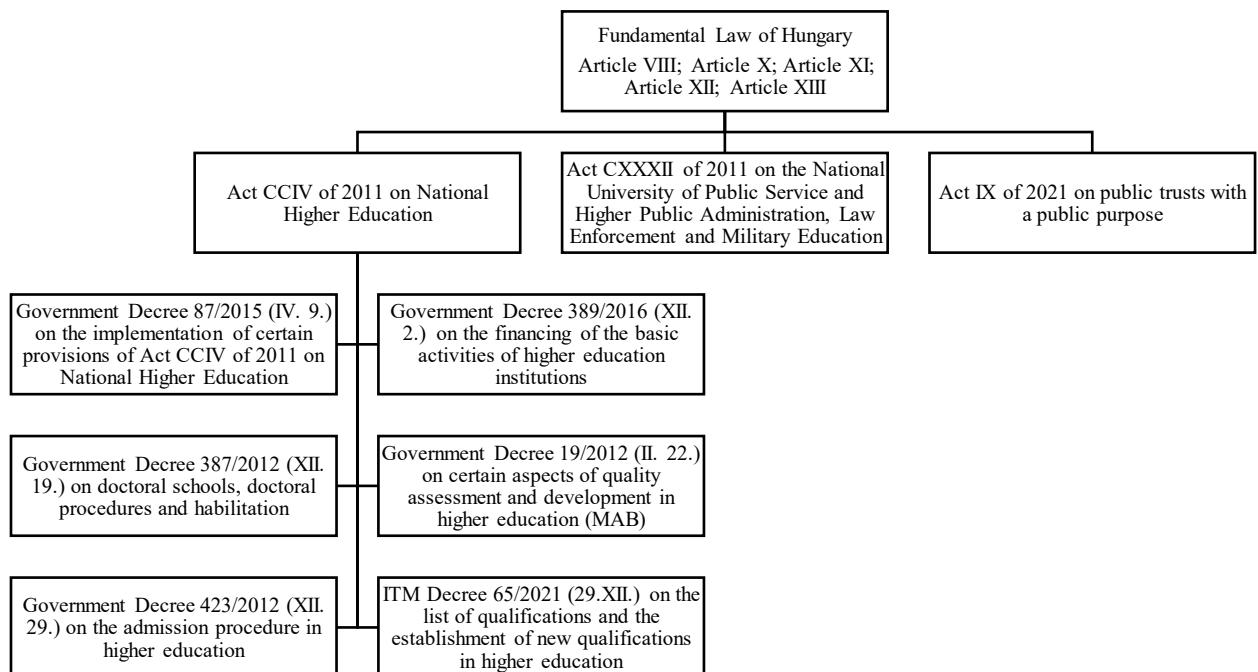
As a short summary, this section highlights the main structure of national legislation. It is important to note that the specific legal sources and their hierarchy may vary over time as legal frameworks are revised or updated. Researchers should refer to the most recent versions of the relevant legislation and regulations in both Hungary and Kosovo to ensure accurate and up-to-date information.

In Hungary, the relevant sources of law for higher education can be shown as the following:

The Act CCIV of 2011 on National Higher Education is Hungary’s primary legislation governing higher education. This Act aims to create the necessary conditions for raising the quality of higher education, for the transfer and acquisition of competitive knowledge, and to ensure the operation of the national higher education institutional system within the framework of Article X (3) of the Fundamental Law. It establishes the legal framework for the operation, organisation, and quality assurance of higher education institutions, academic degrees, research activities, and student rights and obligations. The act significantly transformed the previous higher education system in several respects, including its funding. The state also grants subsidies based on established norms, which cover various aspects such as student dormitories, accommodations, textbooks, sports and cultural activities, and scholarships.

Additionally, HEIs may receive additional support through application-based requests or individual agreements. Since 2014/15, the chancellor, whom the Prime Minister appoints, holds responsibility for the institution’s operations and possesses the authority to give consent or veto decisions relating to economic and financial matters. Starting from 2015, public HEIs have established a body known as the consistory. This body serves as a foundation for making strategic decisions and provides professional support and oversight for the institutions’ economic activities. The consistory comprises the rector, the chancellor, representatives from the HEI’s economic-social context, and three additional individuals appointed by the minister based on recommendations from the relevant HEI and the Students’ Union of the HEI.

Legislation on Higher Education in Hungary



Source: own compilation of the authors based on the List of major higher education legislation (<https://emmiugyfelszolgalat.gov.hu/felsooktatas/jogszabalyok>)

Besides the state, national self-governments, religious legal entities, and private institutions can also maintain higher education institutions. Private institutions may be established and supported by various entities such as companies, foundations, public foundations, religious associations, and public interest trust funds. Non-state higher education institutions can receive

state support through an agreement with the government. The guidelines for financing public trust funds that carry out public functions are defined in Act IX of 2021.¹⁹

The Hungarian government issues decrees that provide detailed regulations and guidelines for implementing the provisions of the Higher Education Act. These decrees cover various aspects of higher education, including admission procedures, academic degrees and qualifications, quality assurance mechanisms, student rights and responsibilities, and the organisation of examinations. The Government Decree 87/2015 (IV. 9.) on the implementation of certain provisions of Act CCIV of 2011 on National Higher Education provides detailed rules on the establishment, dissolution, review of an HEI, student hostels; authorisation of the operation of a foreign HEIs in Hungary and the start of its training; the procedures; the control of higher education activities; the higher education information system; educational identification number and electronic student record system; principles for the compilation of the institutional prospectus; the general rules for credit-based training, assessment of student performance; reclassification; and other rules of governing the operation of higher education institutions and the management of private higher education institutions.

The Government Decree 19/2012 (II. 22.) on certain aspects of quality assessment and development in higher education contains that the Hungarian Accreditation Committee for Higher Education (Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság, MAB) as an independent national expert body, which carries out its activities in accordance with the “European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education” adopted by the European Association for Quality Assurance in Higher Education. It provides the supervision, assurance and evaluation of the quality of higher education, scientific research and the scientific quality of artistic creation and participates in procedures related to higher education institutions. The Higher Education Planning Board (Felsőoktatási Tervezési Testület, FTT) is the body of the minister responsible for higher education,²⁰ while the Dual Training Council (Duális Képzési Tanács, DKT) is the body of the Minister responsible for the coordination of science policy, which provides opinions and proposals on higher education development issues.²¹

The Educational Authority (Oktatás Hivatal) is an administrative body established by the government, acting as a higher education registration centre: it registers higher education institutions and starts or modifies them. It also carries out official inspections and keeps an official register of institutions.²² The National Doctoral Council consists of the chairs of the doctoral councils of higher education institutions, adopting positions in affairs related to doctoral programmes and the conferral of doctoral degrees.²³

The Hungarian higher education is closely connected to research activities. Legal acts related to research, such as the Scientific Research Act and the Act on Scientific Degrees and Scientific Titles, may also be relevant to the legal framework for higher education.

In Kosovo, the relevant sources of law for higher education include the following:

¹⁹ European Commission (2023): Eurydice – Hungary: Higher education funding (<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/hungary/higher-education-funding>)

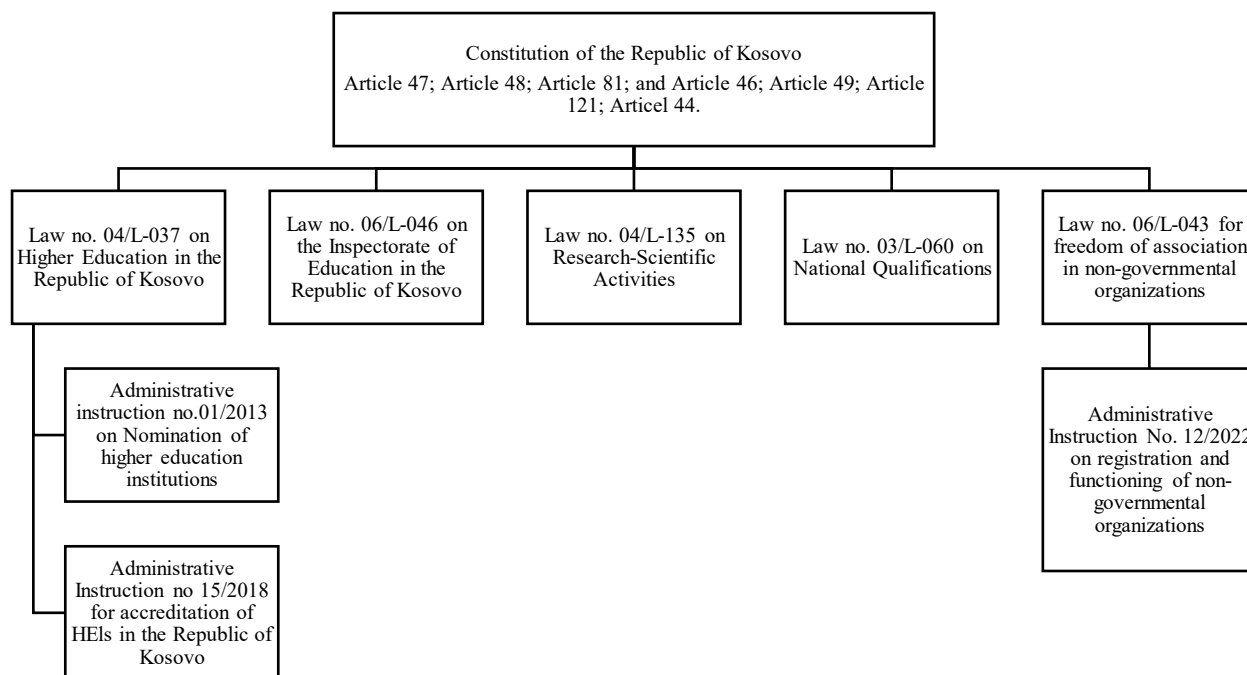
²⁰ <https://www.ftt.hu/tudnivalok>

²¹ https://www.oktatas.hu/felsooktatasi/dualis_kepzes/dualis_kepzesi_tanacs

²² <https://www.oktatas.hu/>

²³ <https://doktori.hu/index.php?menuid=351&cid=247&lang=EN>

Legislation on Higher Education in Kosovo



Source: own compilation of the authors

Stemming from the Constitution of the Republic of Kosovo and its seven articles summarised above, which directly affect the functioning of higher education, the law that lays the basis for the legal framework for higher education is Law no. 04/L-037 on Higher Education in the Republic of Kosovo. It repealed prior Law No. 2002/3 on higher education in Kosovo. This law was approved and entered into force in 2011 and had the purpose of establishing a legal base for regulating, functioning, financing, and providing quality in higher education in compliance with European standards as well as the role of state and society in the development of higher education in the country.²⁴ It defines the rights and obligations of higher education institutions, academic staff, and students. It covers various aspects such as institutional accreditation, quality assurance, academic programs, academic degrees, and student rights and responsibilities.²⁵ This law originates the administrative instruction for the naming of the HEIs and the administrative instruction for the accreditation. This law, by providing the opportunity for the creation of HEIs by private entities for profit or non-profit (Articles 11 and 12), makes HEI subject to the law on commercial companies and the law on freedom of association. Whereas, when the law opens the possibility for the creation of HEIs in cooperation between the Ministry and private entities makes them subject to the law on Public-Private Partnership (Article 11).

The body responsible for monitoring the implementation of Law No. 04/L-037 is established and its work is regulated by the Law No. 06/l-046 for the Inspectorate of Education, is to define the powers, organisation, and responsibilities of the Higher Education Inspectorate in the Republic of Kosovo to supervise the implementation of applicable legislation in all

²⁴ Gojani, Anton, L. Terziu, and O. Osmani (2020): Higher Education in Kosovo: Media Coverage and the Challenges. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 9(3), 176-83.

²⁵ Sokoli, Dugagjin, Nada Trunk Širca, and Andrej Koren (2021). Quality of teaching in Kosovo’s higher education institutions: Viewpoints of institutional leaders and lecturers. *Human Systems Management*, 40(5), 685-700.

institutions that provide educational, educational and training services in the country, including HEIs.²⁶

Law No. 04/L-135 on Scientific-Research Activities regulates scientific research activities in Kosovo. It covers the organisation and financing of research, protection of intellectual property rights, promotion of research collaboration, and establishing research institutions and centres. The purpose of The Law No. 03/L-060 on National Qualifications aims at the legal regulation of the system of national qualifications at all levels of formal and informal education and training.²⁷

Law no. 04/L-045 for public-private partnerships determines the creation of the legal framework for public-private partnership (PPP), including the procedures to enter into a PPP, the content and the institutional structure responsible for their management and development.²⁸ Law No. 06/L-043 for freedom of association in non-governmental organisations defines the rules for the establishment, registration, operation, suspension, extinguishment, prohibition of action and deregistration of NGOs. It covers the basic principles of freedom of association, the procedures of establishing an NGO, the internal organisational structure, the conditions for obtaining the status of an NGO for public benefit, and the reporting obligations.²⁹ (The by-law that originates from this law and which affects the work of HEIs is the administrative instruction for registration, functioning and de-registration of NGOs).

The Ministry of Education, Science, Technology, and Innovation issues the administrative instructions related to Higher Education. These regulations provide further guidance and details on specific aspects of higher education, such as quality assurance mechanisms, academic standards, licensing procedures, and student admissions.

The Kosovo Accreditation Agency (Agjencia e Kosovës për Akreditim, AKA or Agencija za akreditovanje Kosova, AAK) is an independent institution, responsible for internal and external quality assurance, including accreditation, re-accreditation, monitoring, validation and all other quality assurance processes in higher education institutions and their study programs in the Republic of Kosovo. The regulations and guidelines issued by the AKK, outline the criteria, procedures, and standards for accreditation, evaluation, and monitoring of higher education institutions.

International Agreements and Conventions: as an emerging nation, Kosovo may also be influenced by international agreements and conventions related to higher education. These agreements, such as the Bologna Process and its associated frameworks, may have implications for the legal framework and practices in Kosovo's higher education system.

²⁶ Law No. 06/L-046 On Education Inspectorate In The Republic Of Kosova. (The Assembly of the Republic of Kosovo) <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=17744>

²⁷ Law No. 03/L-060 on National Qualifications. (The Assembly of the Republic of Kosovo) <https://masht.rks-gov.net/ligji-per-kualifikimet-kombetare-nr-03-l-060/>

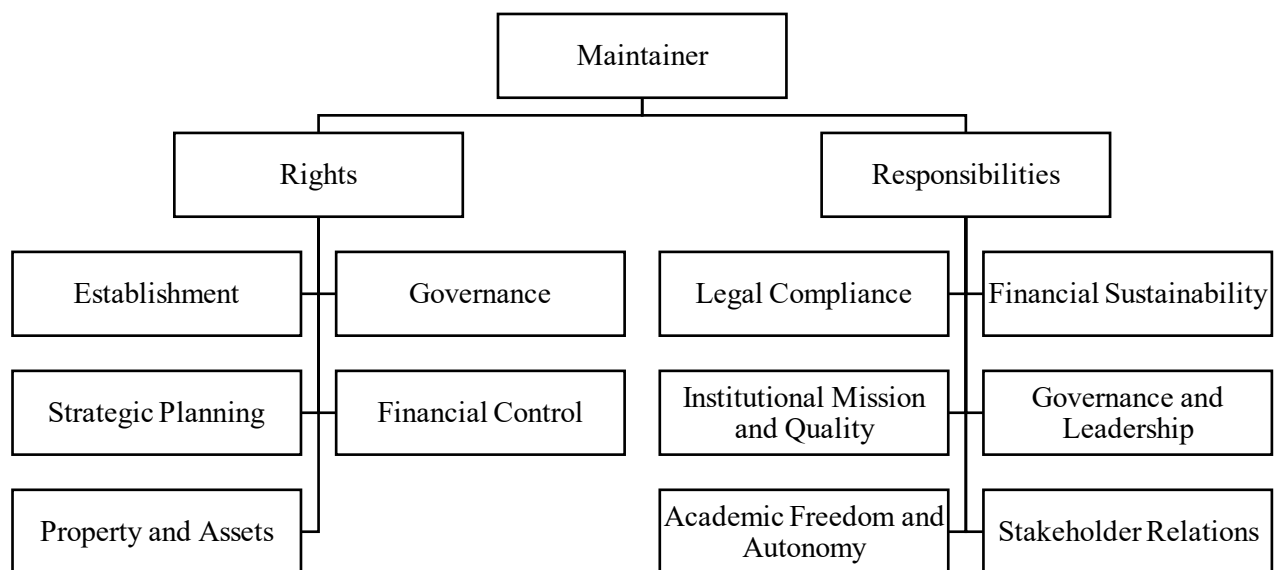
²⁸ Law 04/L-045 on Public-Private Partnerships. (The Assembly of the Republic of Kosovo) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2784>

²⁹ Law No. 06/L-043 on the Freedom of Association in Non-Governmental Organizations. (The Assembly of the Republic of Kosovo) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=19055>

II. HEI maintainers: types, rights and responsibilities

The rights and responsibilities of maintainers, also known as founders or governing bodies, of higher education institutions can vary depending on the legal framework and specific regulations of each country. It has a strong connection to the types who established them. However, there are common rights and responsibilities that maintainers generally possess.³⁰

Common rights and responsibilities of HEI maintainers



Source: own compilation of the authors

Maintainers have the right to

- establish, found and fund higher education institutions, subject to compliance with legal requirements and regulations;
- participate in the governance and decision-making processes of the institution, which includes appointing or approving the institution's leadership, such as the president or rector, and governing bodies, such as the board of trustees or governing council;
- participate in the development of the institution's strategic plans, setting goals, and defining the overall direction of the institution;
- oversee and control the financial aspects of the institution, including budgeting, funding, and financial management;
- own, manage, and dispose of the institution's property and assets, such as buildings, land, and intellectual property rights.

Among the responsibilities of maintainers, we can find the responsibility to

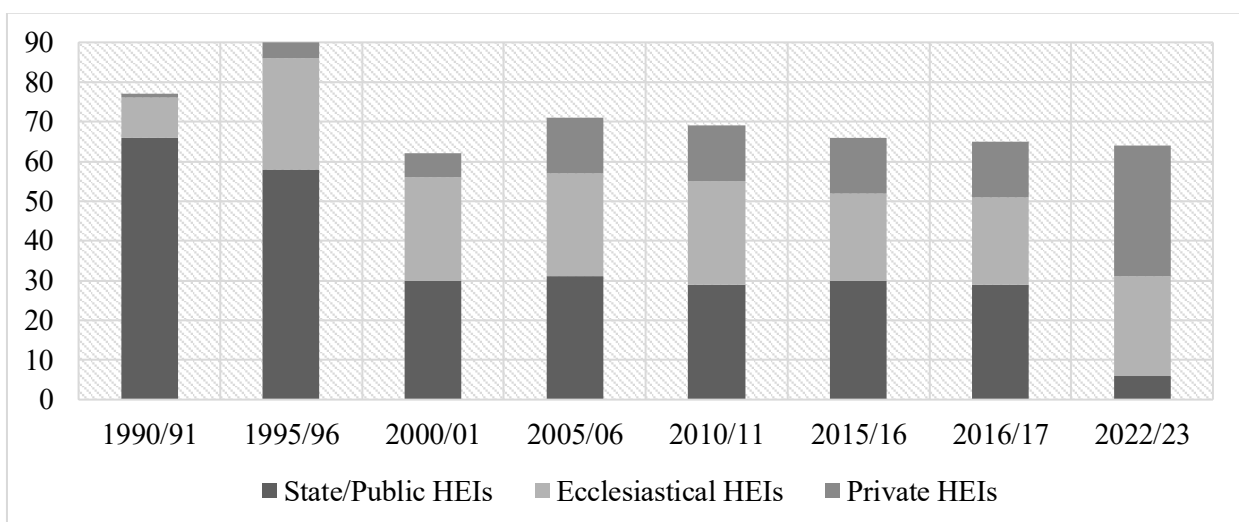
³⁰ Langrafe, Taiguara de Freitas, et al. (2020): A stakeholder theory approach to creating value in higher education institutions. *The Bottom Line*, 33(4), 297-313.

- ensure that the institution operates following relevant laws, regulations, and accreditation requirements;
- ensure the financial viability and sustainability of the institution, which includes securing adequate funding, managing financial resources efficiently, and implementing sound financial practices;
- uphold and promote the institution’s mission and vision, ensuring the delivery of high-quality education, research, and service to students and the broader community;
- establish effective governance structures and leadership positions within the institution, which includes appointing qualified individuals to key positions and ensuring transparent and accountable decision-making processes;
- safeguard and protect academic freedom and institutional autonomy, allowing faculty and staff to pursue scholarly activities, engage in research, and disseminate knowledge without undue interference;
- foster positive relationships with various stakeholders, including students, faculty, staff, alumni, government entities, and the community, which involves maintaining open communication channels, addressing concerns, and promoting the institution’s reputation and public image.

It is important to note that maintainers’ specific rights and responsibilities may differ based on the legal framework, ownership type, and specific policies governing higher education institutions in each country. Therefore, maintainers must familiarise themselves with the specific legal requirements and regulations relevant to their jurisdiction.

In Hungary higher education institutions may be established, either individually or jointly with other right holders, by the Hungarian state, national minority self-governments (public or state universities); ecclesiastical legal persons (ecclesiastical HEIs); companies established in the territory of Hungary; and foundations, public trust foundations and organisations engaged in religious activities registered (the latter two are the private HEIs).

Number of state, ecclesiastical, and private HEIs in Hungary



Source: own compilation of the authors based on the statistics of the Educational Authority, and Kováts, G. (2018): The change of organisational structure of higher education institutions in Hungary: a contingency theory analysis. *International Review of Social Research*, 8(1), 74-86.

A higher education institution can be a university or a college. The university may deliver at least 8 bachelor programmes and 6 master programmes, and may deliver doctoral programmes and award doctoral degrees; ensures that at least 60% of the members of its teaching and research staff, employed under employment contracts or on a public service employment basis, hold academic qualifications; is able to deliver some of its programmes in foreign languages, and has student research societies. A university of applied sciences is a higher education institution that may deliver at least 4 bachelor programmes and 2 master programmes; uses the dual education system in at least 2 programmes; ensures that at least 45% of the members of its teaching and research staff, employed under employment contracts or on a public service employment basis, hold academic qualifications; is able to deliver some of its programmes in foreign languages, and has student research societies.³¹ A college is a higher education institution that ensures that at least 33,3% of its teaching and research staff members, employed under employment contracts or on a public service employment basis, hold academic qualifications and may have student research societies. Universities and colleges may also offer non-degree programmes, namely tertiary vocational and postgraduate specialisation programmes. In order to provide higher education activities, the HEIs need the authorisation of the Hungarian Accreditation Committee.³² The MAB supervises the requirements regularly. Furthermore, it is required that every institution of higher education be recognised by the state, through formal recognition in the parliament.

In summary, during the early 1990s, the legal regulations governing higher education institutions (HEIs) were highly restrictive, which constrained their organisational autonomy. Subsequently, regulations became more lenient until 2011, allowing institutions greater freedom to define their own structure. However, starting in 2011, there was a reversal in this trend, and the regulatory environment once again became more restrictive compared to previous years.³³ Prior to 2015, the rector held the sole position of chief executive in the institutions. However, in 2015, a dual executive structure was implemented. Under this structure, the chancellor took charge of budgetary and administrative matters, while the rector's responsibilities were limited to academic staff and related issues. The chancellor and the rector hold equal status, with the chancellor being legally authorised to represent the institution and possessing veto power concerning budgetary matters. The appointment of the chancellor is made by the prime minister, and the chancellor is subject to government oversight. The introduction of the chancellor system resulted in a significant reduction of the institutions' organisational and financial autonomy.³⁴

The Act IX of 2021 on public trusts with a public purpose brought other significant changes. The act gradually established 21 public trust foundations, which became the

³¹ Sándor, Anikó, Cserti-Szauer, Csilla & Katona, Vanda (2023). The Role of Participatory Instructors in Hungarian Higher Education. *The International Journal of Disability and Social Justice*, 3(1), 60-79.

³² <https://www.mab.hu/en/procedures/>

³³ Ryder, Andrew (2022): *The Challenge to Academic Freedom in Hungary: a case study in authoritarianism, culture war and resistance* (Vol. 6). Walter de Gruyter GmbH & Co KG. and Kováts, Gergely (2018): The change of organizational structure of higher education institutions in Hungary: a contingency theory analysis. *International Review of Social Research*, 8(1), 74-86.

³⁴ Pruvot, E., Estermann, T. (2017): University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017. European University Association, Brussels.

maintainers of the state universities and colleges.³⁵ By these measures, most of the state HEIs transformed into private ones.³⁶ The universities themselves could decide on the institutional model change, and the government only discussed the feasibility of the maintenance change after a favourable, supportive decision by the university senates.³⁷ Funding will be based on the Austrian model, which has the advantage of providing medium-term funding based on predefined key performance indicators (KPI), taking into account the specificities of the different tasks. With this change, the public servant status of teaching staff in institutions that went through the model change was also abolished.³⁸ The foundations are managed by a board of trustees (curatorium) consisting of up to five natural persons, who make the strategic decisions e.g. ensuring the continuous realisation of the objectives, creating the necessary means and conditions by means of an agreement on the financing of the university; management of the assets, investment decisions; adopting, issuing and amending the statutes of the university and other institutions maintained by the foundation, and exercising the full rights of the maintainers; approval of the education portfolio, the appointment of the rector.³⁹ Some of the prominent members are stakeholders in the relevant economic sector.⁴⁰ Within the university, the senate defines and adopts the higher education institution's educational and research tasks, programme, and budget and monitors their implementation; adopts its operational arrangements and medium term institutional development plan, which shall cover not less than four years, define yearly implementation tasks, and include a strategy for research, development and innovation, ranking of applications for professors.⁴¹ With the consent of the maintainer, the senate decides on launching developments, the asset management plan of the higher education institution, the establishment of business organisations and the acquisition of shares in business organisations.

The forms of ownership for Higher Education Institutions in Kosovo provided by the law No. 04/L-037 on Higher Education are public, private, and public-private partnerships. The law defines the types of HEI ownership as follows: the provider is any institution or other authorised body for offering educational services at the higher education level; the public provider is a provider created by the government; the private provider can be any institution established for profit or unprofitable by any person, group of persons or organisation other than the government or any other sovereign state. When a private provider is established and operates under the

³⁵ Shiffer, András (2022): Egyetemi modellváltás és információszabadság. *Acta Humana–Emberi Jogi Közlemények*, 10(3), 141-160.

³⁶ Budapesti Gazdasági Egyetemért Alapítvány, Dunaújvárosi Egyetemért Alapítvány, Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért Alapítvány, Maecenas Universitatis Corvini Alapítvány, Magyar Agrár- és Élettudományi Egyetemért Alapítvány, Magyar Táncművészeti Egyetemért Alapítvány, Marek József Alapítvány, Moholy-Nagy Művészeti Egyetemért Alapítvány, Nemzeti Egészségügyi és Orvosképzésért Alapítvány, Neumann János Egyetemért Alapítvány, Nyíregyházi Egyetemért Alapítvány, Pannon Egyetemért Alapítvány, Rudolf Kalman Óbudai Egyetemért Alapítvány, Soproni Egyetemért Alapítvány, Széchenyi István Egyetemért Alapítvány, Szegedi Tudományegyetemért Alapítvány, Színház- és Filmművészetért Alapítvány, Testnevelési Egyetemért Alapítvány, Tokaj-Hegyalja Egyetemért Alapítvány, Universitas Miskolcensis Alapítvány, Universitas Quinqueecclesiensis Alapítvány

³⁷ Lengyel, Imre (2021): Látlelet a hazai közgazdasági felsőoktatásról az egyetemek fenntartóváltása előtt. *Közgazdasági Szemle*, 68(10), 1055-1088.

³⁸ Fleck, Zoltán (2021): Az egyetemi autonómia végnapjai. *Budapesti Könyvszemle-BUKSZ*, 33(1-2), 63-69.

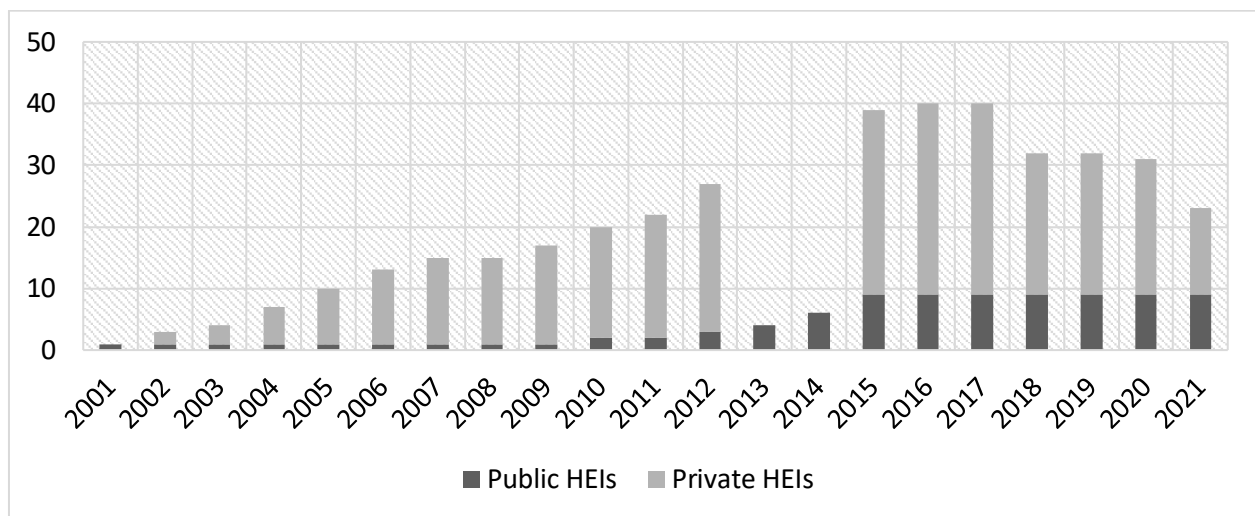
³⁹ Antonowicz, D., Rónay, Z., & Jaworska, M. (2022). The power of policy translators: New university governing bodies in Hungary and Poland. *European Educational Research Journal*, 14749041221095275.

⁴⁰ Langrafé, Taiguara de Freitas, et al. (2020): A stakeholder theory approach to creating value in higher education institutions. *The Bottom Line*, 33(4), 297-313.

⁴¹ Lannert, Judit & Derényi, András (2021). Internationalization in Hungarian higher education. Recent developments and factors of reaching better global visibility. *Hungarian Educational Research Journal*, 10(4), 346-369.

principle of unprofitability, it may take the form of an NGO and enjoy the benefits and relevant obligations following the legislation in power; and public-private partnerships can be established to provide higher education services.⁴² Their formation will be in accordance with the principles of equal treatment, non-discrimination, transparency, proportionality, cost-effectiveness, efficiency, protection of public interest, freedom of competition and value for money.⁴³ Regarding the establishment of public HEIs, Article 9 on the Creation, Merging, and Extinction of Public Institutions of Higher Education determines that a public institution of higher education can only be established by the decision of the Ministry, which must be ratified in the Assembly of the Republic of Kosovo. Upon establishment by the Ministry, the public carriers of higher education are granted a license based on the provisions of this law.⁴⁴

Number of public and private HEIs in Kosovo



Source: own compilation of the authors based on Kosovo Agency of Statistics: Statics of Higher Education in Kosovo (<https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/social/education>)

This law ensures every public provider of higher education full legal individuality regarding the right to own and manage land, buildings and other capital assets; to receive and administer funds from any legal source; to borrow money; to propose taxes, fees and fines to the Ministry for approval;⁴⁵ to appoint and terminate the employment of academic staff and other staff; to conclude contracts for goods and services; to create legal relations with students; to establish commercial enterprises for educational and research purposes; and to sign agreements with other Kosovar and international institutions. In Kosovo, there is no ecclesiastical HEI.

Private companies, foundations or trusts can also establish HEIs, domiciled in Kosovo and having a registered office in Kosovo. These HEIs are referred to as private higher education providers. Unlike public HEIs that receive a license upon establishment, private HEIs must

⁴² Beka, Arlinda (2021): University partnerships for developing research at the University of Prishtina, Kosovo. In *International perspectives on emerging trends and integrating research-based learning across the curriculum* (Vol. 36, pp. 33-46). Emerald Publishing Limited.

⁴³ Law no. 04/L-043 for public-private partnerships

⁴⁴ Law No. 06/L-046 On Education Inspectorate In The Republic Of Kosova

⁴⁵ Jusufi, Gezim, and Suada Ajdarasic (2020). The Impact of EU Programmes on Financing Higher Education Institutions in Western Balkans—Evidence from Kosovo. *LeXonomica*, 12(1), 107-128.

apply to the ministry for licensing and can start their activity only after receiving the license. The conditions that a private HEI must fulfil for licensing are the submission of a strategic plan, a business plan, a guarantee of financial stability for 3 years, and a guarantee for the protection of students' financial interests in case of closure. Closing or extinguishing a private HEI can be done by the decision of its governing body.⁴⁶

HEIs can take several nominations based on the criteria they meet; these are universities, university colleges, colleges, institutes, schools, and academies. In order to receive the nomination university, a HEI must offer accredited study programs for at least 5 years in at least 5 fields of study and should produce at least one graduate with an accredited doctorate in each of these study programs. While to receive the designation of university college, an HEI must offer accredited doctoral programs in at least 3 different fields of study. For other nominations, there are no rules based on which they can be obtained.

The law on higher education in Kosovo stipulates that any private educational institution that wants to offer higher education services in Kosovo must obtain an operating license from the Ministry of Education, Science, Technology and Innovation and then institutional accreditation and accreditation for each specific program. Licenses will have a limited duration, no longer than 5 years, depending on the duration of their accreditation by KAA. Licenses are renewable. The accreditation process is determined by Law No.04/L-037 on Higher Education in the Republic of Kosovo and the Administrative Instruction 15/2018 on the Accreditation of Higher Education Institutions in the Republic of Kosovo. In addition to the license, all HEIs, whether public, private or public-private, must receive institutional accreditation and programmatic accreditation from the KAA in order to be able to offer study programs in the country.⁴⁷

The leadership and governance aspects of HEIs, whether public or private, are also covered by the Accreditation Manual, Standard 2 for the institutional re/accreditation – Strategic Planning, Governance, and Administration – and its substandards. These standards require the higher education institution to have a decision-making system and internal work regulations under the current legal provisions, and criteria and election processes of decision makers and other positions chosen that are clear, transparent and published in the institutional regulations. The responsibilities of the decision-making bodies are defined in such a way that relevant roles and responsibilities for overall policy and accountability, senior administration for management and academic decision-making structures, are distinguished and followed in practice. They also require that student representatives be members of all decision-making, executive and consultative bodies.⁴⁸

The governing bodies of HEIs are not defined in detail in the legislation pertaining to the higher education in Kosovo. For public universities, it is determined that they must be led by the rector, who is elected by an absolute majority of votes from the Governing Council and through an open public competition. Whereas all other higher education providers that are not universities, whether public or private, with the statute and other founding acts, these HEIs are allowed to approve any governance and management model, with the condition that that model

⁴⁶ Law No. 06/L-046 On Education Inspectorate In The Republic Of Kosova

⁴⁷ Ukaj, Mic, Avdullah Hoti, and Rahmije Topxhiu (2022): Private Returns to Education in Developing Countries: Evidence from Kosovo. *LeXonomica*, 14(1), 29-48. and Administrative Instruction 15/2018 on the Accreditation of Higher Education Institutions in the Republic of Kosovo (https://akreditimi.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/10/udhezim_administrativ_masht_nr_015_2018_per_akreditimin_e_institucioneve_te_arsimit_te_larte_ne_republiken_e_kosoves.pdf)

⁴⁸ *Accreditation Manual*. (Kosovo Agency for Accreditation) <https://akreditimi.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/10/AKA-Manuali-i-Akreditimit-%E2%80%93-i-plotesuar-2021-1.pdf> (2021)

divides the owners from academic matters and that academic staff and students are allowed to participate in decision-making processes for academic matters.

None of the legal acts in Kosovo related to the operation of HEIs specifically defines the leadership structure or the internal organisation of private institutions.⁴⁹ The law guarantees academic autonomy and freedom and gives HEIs the right to organise structures and activities according to their needs. However, an important provision of the Act on Higher Education is in terms of the ownership and organisation of higher education institutions, which determines that a condition for the licensing of private HEIs is to have the statute which ensures the separation of ownership by the institution's academic leadership. One of the eight principles on which this law is based is creativity, innovation and entrepreneurship as key objectives for higher education providers and study programs.

Conclusions

The constitutional provisions in Hungary and Kosovo highlight the significance of education, including higher education, as a fundamental right and recognise the importance of academic freedom and institutional autonomy. They provide a solid constitutional framework to support the development and functioning of higher education institutions in both countries, ensuring the principles of equal access, academic freedom, and the pursuit of knowledge. Both countries, with their constitutions, ensure the right to universal and equal access of all their citizens to education, oblige the state to provide compulsory education free of charge (although with differences in the level of compulsory education) and guarantee academic freedom and freedom of scientific and artistic creation.

In both countries, there are different levels of higher education regulation. The Fundamental Law of Hungary contains specific provisions on higher education, while the Constitution of Kosovo refers to the right to education only in general terms. However, they differ in other two aspects. Unlike the Kosovar one, Hungary specifically prohibits state intervention in science, while the Kosovar constitution includes legislation related to education as legislation of vital importance for the country. In addition to the act on higher education, other laws regulate the subject: in Hungary, the National University of Public Service and higher public administration, law enforcement and military education, and the public trust foundations, while in Kosovo, the national qualifications, the inspectorate of education and research-scientific activities are the main topics. The implementing regulations (government decrees, ministerial decrees, administrative instructions) are the lowest level in both countries. Local government legislation has no scope or impact on higher education.

The number of universities per million inhabitants is 5.45 in Hungary and 13.88 in Kosovo (USA: 9.6, China 1.8, Germany 5.5, France: 9.49). The depth of the provisions is diverse, in many cases overly detailed; at the same time, they recognise and guarantee the autonomy of universities⁵⁰ and the independence of science. Licensing, quality control of teaching and higher education activities, and establishing HEIs are carried out and ensured by an accreditation

⁴⁹ Tahiraj, Iliriana, and Janez Krek (2022): Organisational culture in public university: a case study in Kosovo. *CEPS Journal*, 12(3), 127-147.

⁵⁰ Pál, G. J. V. (2022): Az egyetemi autonómia természete: alapítványi struktúra és állami fenntartás Magyarországon. *Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat Journal of Economic and Social Sciences*, 229.

committee or agency independent from the government. It also sets the quality requirements and regularly reviews compliance with these criteria every five years.

According to the Act CCIV on National Higher Education in Hungary, more forms of ownership (state/public, ecclesiastical and private) of HEIs are allowed than in Kosovo (public or private). In Kosovo, there is no ecclesiastical HEI. Unlike the case of Kosovo, in Hungary, it is required that the state recognise every institution of higher education through formal recognition in the parliament. The organisational structure and governing bodies of HEIs are not defined in detail in Kosovo, while in Hungary, besides the rector and the senate, there is a chancellor and a consistory; furthermore, in the case of model-changed universities, there is a foundation maintainer with the body of trustees. The state public financing from the state budget for providing higher education is essential for the institutions.

Bibliography

1. *Accreditation Manual*. (Kosovo Agency for Accreditation) <https://akreditimi.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/10/AKA-Manuali-i-Akreditimit-%E2%80%93-i-plotesuar-2021-1.pdf> (2021)
2. Administrative Instruction 15/2018 on the Accreditation of Higher Education Institutions in the Republic of Kosovo (https://akreditimi.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/10/udhezim_administrativ_masht_nr_015_2018_per_akreditimi_n_e_institucioneve_te_arsimit_te_larte_ne_republiken_e_kosoves.pdf)
3. Antonowicz, D., Rónay, Z., & Jaworska, M. (2022). The power of policy translators: New university governing bodies in Hungary and Poland. *European Educational Research Journal*, 14749041221095275.
4. Bárd, Petra (2020): The rule of law and academic freedom or the lack of it in Hungary. *European Political Science*, 19, 87-96.
5. Beka, Arlinda (2021): University partnerships for developing research at the University of Prishtina, Kosovo. In *International perspectives on emerging trends and integrating research-based learning across the curriculum* (Vol. 36, pp. 33-46). Emerald Publishing Limited.
6. Biczó, G. (2021): Roma colleges for advanced studies network in Hungary. *Különleges Bánásmód -Interdiszciplináris folyóirat*, 7(1), 7-15.
7. Constitution of the Republic of Kosovo (https://www.constituteproject.org/constitution/Kosovo_2016.pdf?lang=en)
8. Curaj, Adrian, Ligia Deca, and Remus Pricopie (2018): *European higher education area: The impact of past and future policies* (p. 721). Springer Nature.
9. Enyedi, Zsolt (2018): Democratic backsliding and academic freedom in Hungary. *Perspectives on Politics*, 16(4), 1067-1074.
10. European Commission (2023): Eurydice – Hungary: Higher education funding (<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/hungary/higher-education-funding>)
11. Fleck, Zoltán (2021): Az egyetemi autonómia végnapjai. *Budapesti Könyvszemle-BUKSZ*, 33 (1-2), 63-69.
12. Fundamental Law of Hungary. Nemzeti Jogszabálytár Jogszabályfordítások (<https://njt.hu/forditasok>)
13. Gojani, Anton, L. Terziu, and O. Osmani (2020): Higher Education in Kosovo: Media Coverage and the Challenges. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 9(3), 176-83.
14. Halmai, G. (2019). The End of Academic Freedom in Hungary. *Hypotheses: Droit and Société*.
15. Hetemi, Atdhe (2021): The political and national character of institutions of higher education and the University of Prishtina in Kosovo (1958–1980). *History of Education*, 50(2), 199-219.
16. hiffer, András (2022): Egyetemi modellváltás és információszabadság. *Acta Humana–Emberi Jogi Közlemények*, 10(3), 141-160.
17. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 13.2.c
18. Jáki, Erika, Aranyossy, M., Halmosi, P., & Becsky-Nagy, P. (2023). Comparative analyses of the educational methods in the leading business development masters programmes in Hungary. *Society and Economy*, 45(1), 8-32.

19. Jusufi, Gezim, and Suada Ajdarpasic (2020). The Impact of EU Programmes on Financing Higher Education Institutions in Western Balkans–Evidence from Kosovo. *LeXonomica*, 12(1), 107-128.
20. Kaçaniku, Fjolla (2020): Towards quality assurance and enhancement: The influence of the Bologna Process in Kosovo's higher education. *Quality in Higher Education*, 26(1), 32-47.
21. Kelsen, Hans (1934): *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*. Deuticke, Leipzig/Wien 1934; 2. Hierarchie der Normen. XXXIX; V. Die Rechtsordnung und ihr Stufenbau. 27. Die Ordnung als Normensystem, 28. Die Rechtsordnung als Erzeugungszusammenhang 29. Die Bedeutung der Grundnorm
22. Kováts, Gergely (2018): The change of organizational structure of higher education institutions in Hungary: a contingency theory analysis. *International Review of Social Research*, 8(1), 74-86.
23. Langrafe, Taiguara de Freitas, et al. (2020): A stakeholder theory approach to creating value in higher education institutions. *The Bottom Line*, 33(4), 297-313.
24. Lannert, Judit & Derényi, András (2021). Internationalization in Hungarian higher education. Recent developments and factors of reaching better global visibility. *Hungarian Educational Research Journal*, 10(4), 346-369.
25. Laurett, Rozelia, and Luis Mendes (2019): EFQM model's application in the context of higher education: A systematic review of the literature and agenda for future research. *International Journal of Quality & Reliability Management*, 36(2), 257-285.
26. Law 04/L-045 on Public-Private Partnerships. (The Assembly of the Republic of Kosovo)
27. Law No. 03/L-060 on National Qualifications. (The Assembly of the Republic of Kosovo)
28. Law no. 04/L-043 for public-private partnerships
29. Law No. 06/L-043 on the Freedom of Association in Non-Governmental Organizations. (The Assembly of the Republic of Kosovo) <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=19055>
30. Law No. 06/L-046 On Education Inspectorate In The Republic Of Kosova. (The Assembly of the Republic of Kosovo) <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=17744>
31. Lengyel, Imre (2021): Látlelet a hazai közgazdasági felsőoktatásról az egyetemek fenntartóváltása előtt. *Közgazdasági Szemle*, 68(10), 1055-1088.
32. Mauch, James E., & Sabloff, Paula L. (Eds.). (2018): *Reform and change in higher education: international perspectives* (Vol. 19). Routledge. 17.
33. Pál, G. J. V. (2022): Az egyetemi autonómia természete: alapítványi struktúra és állami fenntartás Magyarországon. *Gazdasági és társadalmi tudományos folyóirat Journal of Economic and Social Sciences*, 229.
34. Pruvot, E., Estermann, T. (2017): University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017. European University Association, Brussels.
35. Qorraj, Gazmend, Besnik Krasniqi, and Gezim Jusufi (2022). Academic freedom and higher education governance in the Western Balkans: The case of Kosovo. *Issues in Educational Research*, 32(3), 1092-1110.
36. Radó, P. (2020): Social selection in education: the wider context of the segregation of Roma pupils in Hungary. *CEU Center for Policy Studies. CPS Working Papers*, 4, 207-241.
37. Ryder, Andrew (2022): *The Challenge to Academic Freedom in Hungary: a case study in authoritarianism, culture war and resistance* (Vol. 6). Walter de Gruyter GmbH & Co KG.

38. Sabzalieva, Emma; Daniela Gallegos, Clarisa Yerovi, Eglis Chacón, Takudzwa Mutize, Diana Morales, José Andrés Cuadros (2022): *The right to higher education: A social justice perspective*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO
39. Sándor, Anikó, Cserti-Szauer, Csilla & Katona, Vanda (2023). The Role of Participatory Instructors in Hungarian Higher Education. *The International Journal of Disability and Social Justice*, 3(1), 60-79.
40. Sokoli, Dugagjin, Nada Trunk Širca, and Andrej Koren (2021). Quality of teaching in Kosovo's higher education institutions: Viewpoints of institutional leaders and lecturers. *Human Systems Management*, 40(5), 685-700.
41. Tahiraj, Iliriana, and Janez Krek (2022): Organisational culture in public university: a case study in Kosovo. *CEPS Journal*, 12(3), 127-147.
42. Tomaševski, Katarina (2001): *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable* (primer no. 3). Right to Education Initiative. (https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf)
43. Ukaj, Mic, Avdullah Hoti, and Rahmije Topxhiu (2022): Private Returns to Education in Developing Countries: Evidence from Kosovo. *LeXonomica*, 14(1), 29-48.
44. UNESCO IESALC. (2020): *Racism in the Academy: Global perspectives on multiple forms of racism and struggles for equity*.
45. Zabeli, Naser, Fjolla Kačaniku, and Donika Koliqi (2021): Towards the inclusion of students with special needs in higher education: Challenges and prospects in Kosovo. *Cogent Education*, 8(1), 1859438.
46. <https://doktori.hu/index.php?menuid=351&cid=247&lang=EN>
47. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2784>
48. <https://masht.rks-gov.net/ligji-per-kualifikimet-kombetare-nr-03-l-060/>
49. <https://www.ftt.hu/tudnivalok>
50. <https://www.mab.hu/en/procedures/>
51. <https://www.oktatas.hu/>
52. https://www.oktatas.hu/felsooktatas/dualis_kepzes/dualis_kepzesi_tanacs