



GONDOLAT

2022

Doktori Műhelytanulmányok

Szerkesztette • Bartkó Róbert

Doctoral Working Papers

Edited by • Bartkó Róbert

Doktori Műhelytanulmányok 2022

Doctoral Working Papers 2022

DOKTORI MŰHELYTANULMÁNYOK



Doktori Műhelytanulmányok 2022

Szerkesztette • Bartkó Róbert

Doctoral Working Papers 2022

Edited by • Bartkó Róbert

Gondolat Kiadó
Budapest

A kötet az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

Szerkesztette

Dr. habil. Bartkó Róbert PhD, habilitált egyetemi docens

Lektorok

Dr. habil. Bartkó Róbert PhD, habilitált egyetemi docens (SZE DF ÁJK Bűnügyi Tudományok Tanszék), Dr. Ferencz Jácint PhD tanszékvezető egyetemi docens (SZE DF ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék), Dr. Ganczer Mónika PhD egyetemi docens, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes (SZE DF ÁJK Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék), Dr. Hatwagner Dr. Kovács Viktória PhD egyetemi adjunktus (SZE DF ÁJK Kereskedelmi és Agrárjogi Tanszék), Dr. Hulkó Gábor PhD, egyetemi docens (SZE DF ÁJK Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék), Dr. Kecskés Gábor PhD, egyetemi docens (SZE DF ÁJK Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék), Dr. Kelemen Roland PhD, egyetemi adjunktus (SZE DF ÁJK Jogtörténeti Tanszék), Dr. Keserű Barna Arnold PhD, tanszékvezető egyetemi docens (SZE DF ÁJK Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék), Dr. Knapp László PhD, egyetemi docens, oktatási ügyekért felelős dékánhelyettes (SZE DF ÁJK Nemzetközi és Európai Jogi Tanszék), Dr. habil. Szoboszlai-Kiss Katalin PhD, egyetemi docens (SZE DF ÁJK Jogelméleti Tanszék)

https://doi.org/10.24362/dmt_2022.bartko.2022

© A tanulmányok szerzői, 2022
Szerkesztés © Bartkó Róbert, 2022

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítást,
a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is.
A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű,
sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISSN 2064-1788

Tartalom • Table of Contents

Előszó	9
ADSIZ, MELEK United States & Turkey: The S-400 Crisis	11
ALBERT ANDRÁS A vallásszabadság és a vallási tolerancia a 16–17. századi királyi magyarországon (1568–1691)	21
ANTAL ORSOLYA Az alternatív jogvitarendezés fajtái, annak uniós és hazai jogi szabályozása	51
ANTAL PÉTER A tulajdon fogalmának eszmetörténeti változásai	65
BORS SZILVIA Az okozati összefüggés jelentősége a munkajogi sérelemdíj alkalmazásánál	75
BÓKA ZSOLT Egyházjog az Új Emberben (1945–1948)	86
KOVÁCS EDIT A pandémia hatása a hazai foglalkoztatáspolitikára a kormányzati szakpolitika tükrében. A foglalkoztatáspolitikai céljának és eszközrendszerének változásai	104
KOZÁK BETTINA Az Európai Unió közigazgatási joga. Különös tekintettel a törvényesség és a hatékonyság elvére	119
PAIZS MELINDA ADRIENN ADalékok az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi lxxviii. tv. genezisére – különös tekintettel az ügyvédi pro bono tevékenységre	135

SOMOGYI CSILLA A sértetti jogok megjelenése az eub ítélkezési gyakorlatában	146
SOMOGYI ENIKŐ Irány az e-parlament! A törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (ParLex)	162
SPINDLER ZSOLT Towards a legally binding instrument on armed conflict resolution	171
STIPKOVITS TAMÁS ISTVÁN Start up: innovatív, de nem KKV? A nagy növekedési potenciállal rendelkező, kisméretű, innovatív vállalkozások fogalmi meghatározása	197
SZILÁGYINÉ HEINRICH ANDREA Rendészeti szervek működése az ókeresztény mártírártákban	209
TAJTI ENIKŐ A birtokvédelmi eljárás a közigazgatásban	227
THORIQ BAHRI, MOHAMMAD Understanding the Pattern of International Migration Challenges In Human Rights Protection	236
YASIN, TOKAT Are internet regulation and freedom of speech at odds? How can the balkanization of the internet affect users' freedoms on the internet?	254

Előszó

A győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája több mint két évtizede rendezi meg éves konferenciáját. A tudományos találkozó nemcsak az ország doktori iskoláit képviselő doktoranduszok seregszemléje, de kiváló lehetőséget is biztosít a kapcsolatteremtésre, az új tudományos gondolatok megosztására.

A hagyományokat követve, 2021. december 10-én „A jogtudomány sajátosságai 2021 – A hagyomány szerepe a tudomány művelésében: Szladits Károly 150” cím alatt került sor a soron következő tudományos konferencia megtartására.

A pandémia ellenére jelentős számban regisztráltak a kollégák a konferenciára, előadásaikkal szinte valamennyi, az állam- és jogtudományokhoz tartozó tudományterület képviseltette magát. Büszkék vagyunk arra, hogy a konferencia töretlen népszerűséget élvez, melyet erősít, hogy valamennyi regisztrált előadó előtt nyitva áll a lehetőség, hogy gondolatait publikálja is.

Jelen kötet – illeszkedve a Doktori Iskola kiadványainak sorába – ezen elkészült, lektorált tanulmányokat tartalmazza. Bízunk benne, hogy a tanulmánykötet nemcsak az abban publikáló doktoranduszok számára nyújt majd segítséget tudományos fejlődésükben, de haszonnal forgatja majd a szakma és minden érdeklődő is.

A Doktori Iskola egyben köszönetet mond az Igazságügyi Minisztériumnak, hogy támogatta jelen tanulmánykötet megjelenését, mely „az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai” keretében került kiadásra.

Győr, 2022. június

Dr. habil. Bartkó Róbert PhD. LL.M.
szerkesztő
habilitált egyetemi docens
A Doktori Iskola Titkára

United States & Turkey: The S-400 Crisis

Adsız, Melek

National University Of Public Service
Doctoral School of Military Sciences

ABSTRACT

Turkey's purchase of the S-400 system from Russia in 2017 had a negative impact on its relations with the US which evolved into a lasting crisis affecting various fields. Thanks to the efforts of President Erdoğan to discuss sanctions with President Trump, relations were recovered to a certain level.. Since Turkey is a member of NATO, the US and NATO members stated that purchasing of S-400 by Turkey poses a technical risk to NATO defense systems. Therefore, the US perceived the crisis as a threat to the alliance. This article will focus on why purchasing of S-400 by Turkey caused the deterioration of American – Turkish relations and investigate its implications for both countries.

Keywords: *Air Missile System, Russia, Turkey, and the USA*

1. INTRODUCTION

Turkey's geopolitical plight, being part of the Balkans, the Middle East and the Caucasus granted a special position for the country, especially after the end of the Cold War. Various wars since the early 1990s, like the Gulf wars, dissolution of Yugoslavia, and later on the Arab Spring, not just only raised international concerns about its foreign and security policy but compelled its own governments to strengthen the country's security infrastructure by developing its own military industry and adopting a more assertive foreign policy after 2016.

As a NATO member since 1952, Turkey's security is assured by the most powerful military alliance in the World. However, its special position and multiple interests in its neighborhood, especially during the Justice and Development Party (AKP)'s era inclined the country's leadership to find new partners and find the *modus vivendi* in order to secure its own interest. These diplomatic efforts are well presented in Turkish-Russian relations which had major consequences on its relations with its traditional ally, the United States.

This study's aim is threefold. Firstly, it outlines the reasons for purchasing the S-400 air defense systems from Russia by elaborating on the domestic and external security incentives behind the decision with a special focus on Turkish-Rus-

sian relations. Secondly, it analyses the US's reactions and sanctions imposed on Turkey as well as Ankara's diplomatic efforts to cope with them and to convince Washington to lift them – without major success. Finally, the paper evaluates the S-400 system's role in Turkey's security infrastructure and its implications on US and NATO relations

2. S-400 CRISIS AND CAUSES

2.1. Multilateral Relations

The S-400 crisis between Turkey and the US does not only affect these two countries. Turkey's S-400 supply has also become a part of multilateral relations. According to David Reid The US has made Turkey's acquisition of Russia's S-400 defense system a part of its multilateral ties, and he also stated the theory that it was against NATO member states' interests.¹ "Turkey's purchase of a Russian S-400 air defense missile system has raised questions concerning Turkey's alliance with the North Atlantic Treaty Organization (NATO)."² The fact that it was produced by Russia, the country, serves as the foundation of the debate. The US Department of Defense made the following statement: "The possibility that Russia could obtain access to NATO defensive systems was reinforced as a result of the S-400 supply and for this reason, Turkey's S-400 defense argues that it should abandon its supply of the system."³ At the same time, "The presence of Russian engineers in Turkey for the maintenance and installation of the S-400s was even considered problematic by US Department of Defense officials."⁴ As a result of the NATO evaluation of S-400s, new debates about Turkey's role in NATO have emerged.

¹ DAVID, REID: *Turkey Takes Delivery of Russian Missile System, Despite Risk of US*. 2019, <https://www.cnbc.com/2019/07/12/turkey-takes-s-400-russian-missiles-trump-may-impose-us-sanctions.html>.

² MEHMET YEGIN: *Turkey Between NATO And Russia: The Failed Balance*. 2019, German Institute for International and Security Affairs available at: *Turkey between NATO and Russia: The Failed Balance. Turkey's S-400 Purchase and Implications for Turkish Relations with NATO* (swp-berlin.org)

³ VIVIAN, SALAMA – GORDON, MICHEAL: *Trump-Erdogan Meeting Yields Little*. 2019, <https://www.wsj.com/articles/trump-hopes-talks-with-turkeys-erdogan-to-yield-progress-11573674193>.

⁴ DAVID, REID: *Turkey Takes Delivery of Russian Missile System, Despite Risk of US*. 2019, <https://www.cnbc.com/2019/07/12/turkey-takes-s-400-russian-missiles-trump-may-impose-us-sanctions.html>.

It was stated that “Turkey’s deployment of the S-400 could not be considered an ally.”⁵ Also, it was stated that “Turkey chose Russia as an ally at the expense of the deterioration of its unity.”⁶

2.2. *Competitive Pressure: USA & Russia Relations*

Since the end of Cold War, although relations between the United States and Russia improved, their arm race never ended. Recently, while the US and NATO came to scene with new fighter, F35, Russia came to the forefront with S400. Therefore, the most essential aspect of relations of two countries is F35 and S-400 crisis. Since 2014, Russia has been perceived as an important threat in the US. Furthermore, Russia was addressed broadly in both domestic and foreign policies. With President Trump’s election in 2017, anti-Russian policies became more aggressive. This situation shows that Russia’s intervention in Crimea fueled anti-Russian sentiment in the United States. In the US foreign policy, it became clear when the sanctions were imposed. If the recent history of the sanctions are traced, it is obvious that the sanctions and deterioration of relations go back to the Obama era. In the recent past, in 2014, “Due to the Crimean crisis, the US has begun to impose broad sanctions on Russia this year.”⁷ “Sanctions were imposed on 7 Russian officials and 17 Russian companies during Obama’s presidency.”⁸ These sanctions, remained in force and are at presidential decree level.⁹ However, these sanctions can be easily repealed by another presidential decree if the president changes. Although anti-Russian policies increased during the period of President Donald Trump, his statement was open to cooperation with Russian President Putin. In the following period, Russia was claimed to intervene in the US pres-

⁵ SENATOR BOB MENENDEZ: *Menendez Makes Case for Recalibrating U.S.-Turkey Relationship Under Erdogan*. 2019, www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-makes-case-forrecalibrating-us

⁶ UNITED STATES SENATE COMMITTEE ON ARMED SERVICES: *Bipartisan Leadership of Senate Armed Services and Foreign Relations Committees Condemn Turkey S-400 Acquisition*. 2019, <https://www.armed-services.senate.gov/press-releases/bipartisan-leadership-of-senate-armed-services-and-foreign-relations-committees-condemn-turkey-s-400-acquisition>

⁷ STEVEN LEE MYERS – PETER BAKER: *Putin Recognizes Crimea Secession, Defying the West*. 2014, <https://www.nytimes.com/2014/03/18/world/europe/us-imposes-new-sanctions-on-russian-officials.html>

⁸ THE WHITE HOUSE *U.S. Levels New Sanctions Against Russian Officials, Companies*. 2014, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/fact-sheet-joined-by-allies-and-partners-the-united-states-imposes-devastating-costs-on-russia/>

⁹ THE WHITE HOUSE *Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine*. 2014, <https://www.federalregister.gov/documents/2014/03/10/2014-05323/blocking-property-of-certain-persons-contributing-to-the-situation-in-ukraine>

idential elections and that was not welcomed by congress in 2016.¹⁰ So “when Donald Trump became president and he came up with the idea of adopting a law that includes the imposition of new sanctions.”¹¹ The act is named as Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)¹². The original idea in the launch of CAATSA was to counter Russia but later on, it was applied to some other countries too. Sanctions can no longer be removed under the authority of the president, and they cannot be repealed without congressional approval.

The CAATSA initiative led to the legalization of sanctions against Russia. The company, Rosoboronexport, exported the S-400 system to Turkey and was also included in the sanctions imposed by the United States against Russia. The S-400 agreement between Russia and Turkey has caused the implementation of a sanction against Turkey indirectly under the CAATSA law. Members of Congress indicated that the law’s goal is to impose sanctions on any country that seeks to create a strong strategic partnership with Russia.¹³ The purpose of these sanctions is not only to punish Russia but also, according to members of Congress, to punish those countries that collaborate with Russia in strategic defense fields.

2.3. USA & Defense Industry

The defense industry sector in the US is now controlled by private enterprises. The primary goal of these private companies is, of course, to maximize their own profits. Furthermore, these defense industry corporations sell their products primarily to governments, and governments’ need for these products declines during times of peace. Lockheed Martin and Raytheon are the most prominent American companies following the S-400 crisis closely. Due to Turkey’s exclusion from the F-35 program, Lockheed Martin has also removed Turkish companies from the production chain. It has also made an effort to find alternative suppliers to fill in

¹⁰ NUSSBAUM, MATTHEW *The Definitive Trump-Russia Timeline of Events*. 2018, <https://www.politico.com/trump-russia-ties-scandal-guide/timeline-of-events>

¹¹ ECONOMIST *New Sanctions are About to Bite, and Russia’s Elite are Spooked*. 2017, New sanctions are about to bite, and Russia’s elite are spooked | The Economist

¹² U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*. 2017, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act>

¹³ DEYOUNG, KAREN – FAHIM, KAREEM – DEMIRJIAN, KAROUN: *Trump Says U.S. will Cancel Turkey’s Purchase of F-35 Planes*. 2019, https://www.washingtonpost.com/national-security/trump-says-us-will-cancel-turkeys-purchase-of-russian-antimissile-system/2019/07/16/4921da04-a710-11e9-86dd-d7f0e60391e9_story.html

the gap that would arise.¹⁴ “Raytheon was claimed to plan to sell the Patriot defense system to Turkey as soon as it gave up its S-400 defense systems.”¹⁵

The economic interests of the Turkish defense industry were also affected by the fact that the US did not supply the Patriot missiles and F-35 warplanes with Turkey’s purchase of the S-400. Despite the fact that the economic interests of companies in the defense industry are not highlighted, the S-400 crisis has had an impact on them.¹⁶ When it comes to the economic interests of the defense industry giants, they came to the fore in the context of the S-400 crisis. The S-400 dilemma should hardly be viewed solely from a political standpoint, given the profits made by defense corporations and the market they serve. As a result, the S-400 crisis plays a significant economic role in the context of multilateral and bilateral relations.

2.4. USA & Turkey Relations

Some other crises between Turkey and the United States affected adversely the solution of the S-400 crisis. One of these problems was “the arrest and trial of the US citizen, Pastor Andrew Craig Brunson, in Turkey.”¹⁷ In response to the Brunson crisis, various acts were passed in the United States Congress. As a result of these proposed regulations, Turkey’s procurement of F-35 fighter jets has been put on hold indefinitely. Another problem between the two countries was the Syrian Civil War and disputes over this country.¹⁸ When Turkey launched Operation Peace Spring in 2019, the US Congress reacted harshly. These discussions were constantly on the agenda as a result of Turkey’s purchase of the S-400 defense system. Furthermore, following Turkey’s S-400 operation, the US Congress in Wash-

¹⁴ MACIAS, AMANDA: *A Messy Multibillion-Dollar Deal Between the US and Turkey Just Got More Complicated*. 2019, <https://www.cnn.com/2019/06/07/a-messy-multibillion-dollar-deal-between-the-us-and-turkey-just-got-more-complicated.html>

¹⁵ MACIAS, AMANDA: *Lockheed Martin and Raytheon Prepare Big Production Changes to Adjust to America’s Dispute with Turkey over a Russian Missile Deal*. 2019, <https://www.cnn.com/2019/04/04/lockheed-martin-raytheon-prepare-big-changes-amid-us-dispute-with-turkey-on-russian-arms-deal.html>

¹⁶ HOUSE ARMED SERVICES COMMITTEE *Subcommittees on Readiness and Tactical Air and Land Forces Joint Hearing: ‘F-35 Program Update: Sustainment, Production, and Affordability Challenges*. 2019, <https://armedservices.house.gov/hearings?ID=28AFFB7E-EA22-41A3-AEB1-2E8024D80798>

¹⁷ CEMILE AKÇA ATAÇ: *A Feminist Reading of Turkish Foreign Policy and the S-400 Crisis* (2021), *Alternatives: Local, Global, Political*, 2021, Vol. 46 No: 1, 1–17., available at: (PDF) [A Feminist Reading of Turkish Foreign Policy and the S-400 Crisis \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/351111111)

¹⁸ STEIN, AARON: *Turkey’s Response To The Russia-Ukraine Crisis*. 2022, available at: [turkeys-response-to-the-russia-ukraine-crisis-1.pdf \(fpri.org\)](https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2022/05/Turkeys-Response-to-the-Russia-Ukraine-Crisis-1.pdf)

ington became involved in the 1915 incident between Armenia and Turkey, supporting the anti-Turkey perspective. The events that occurred were described as “genocide.” The S-400 crisis, Syria, and the so-called “genocide” issues, which were seen as independent issues by the US Congress, were used as a means of pressure on Turkey. The United States, as well as NATO member states, reacted negatively to Turkey’s agreement with Russia on the S-400 air defense systems. Furthermore, the United States threatened Turkey to take out from F-35 fighter plane program, of which Turkey is one of the members.

The US has stated that if Turkey insists on purchasing the S-400, it will affect negatively relations between both countries. Sanctions were mentioned with respect to Turkey’s purchase of F-35 fighter jets. However, on the NATO front, Secretary-General Jens Stoltenberg mentioned the possibility of a security vulnerability in this situation in his statement on Turkey’s agreement with Russia to purchase the S-400. He also mentioned that there could be situations where the S-400 air defense systems and NATO’s systems are unable to work together.

The US argued that using the S-400 air defense systems in Turkey would endanger the flight safety of the F-35 fighter planes. It has been said that if Turkey does not change its decision, Turkey, which has been involved in the F-35 fighter planes program since 2001, could be removed. It has also been announced that the four F-35 fighter planes that it has purchased will not be delivered.

As some parts of the S-400s began to arrive in Turkey from Russia, the US administration took action against Turkey. “The White House made an official statement in 2019 stating that the F-35 project for Turkey had been canceled,”¹⁹ Turkey responded to the situation by claiming that the S-400 air defense system, which was purchased from Russia, poses no threat to NATO member countries and will not damage their defense systems. In fact, the Turkish Ministry of Defense described Turkey’s exclusion from the F-35 program as contrary to the spirit of the alliance. This situation was evaluated as not legitimate and fair. However, after Turkey’s removal from the F-35 program, the Turkish defense industry started to turn toward the Russian market.

¹⁹ MARCUS, JONATHAN: *US Removes Turkey From F-35 Fighter Jet Programme*. 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49023115>

2.5. CAATSA Sanctions and Turkey

CAATSA stands for “Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act” (Known as the America’s Adversaries and Enforcement Act) and “It entered into force in 2017.”²⁰ Although the primary goal of this legislation is to impose sanctions on Russia, it also targeted Iran and North Korea. There are special provisions of the law for these countries. In this direction, it is known as “For Russia: CAATSA Sections 222-228 and 231-234. and secondly for Iran in relation to the ballistic missile program supporting terrorism also CAATSA Section 104-107 3. CAATSA Sections 311-315 and 321” are issued for smuggling in North Korea.”²¹ Another purpose of CAATSA is to sustain the US sanctions against Russia. With the election of Donald Trump, it has become clear that the President’s sanctions against Russia cannot be lifted without the approval of Congress.

The actual reason for the S-400 crisis was because of that Turkey purchased S-400 air defense systems from Russia rather than the United States or western alliances. Turkey’s initiative and execution of defense trade with Russia have placed Turkey in the status of evaluation as a party, as required by CAATSA laws. Turkey, which ignored all warnings, was adamant about getting the S-400s and began receiving them from Russia in 2019. These steps taken by Turkey paved the way for imposing CAATSA on Turkey. On CAATSA sanctions Turkey, US President Donald Trump has not imposed and has defied all congressional pressure. President Trump pointed out that these decisions were made by Congress and accused President Barack Obama of not selling Patriot missiles to Turkey.

For the USA’s actions against Russia under CAATSA, the CAATSA sanction law was applied to Rosoboronexport, which exports S-400 air defense systems to Turkey. As a result, Turkey was also affected by this situation. It is seen that the sanctions imposed on Turkey are essentially secondary to those of CAATSA. Furthermore, the sanctions are being imposed on Turkey because it wanted to purchase Russia’s S-400 air defense system. Turkey, with the S-400, decided to take decisive action on air defense systems and has not changed its mind. As a result, Turkey has been sanctioned under CAATSA law. “As a part of this action, the United States is imposing full blocking sanctions and visa restrictions on Ismail Demir, Presidency of Defense Industries (SSB); Faruk Yigit, SSB’s vice president; Serhat Gencoglu, SSB’s Head of the Department of Air Defense and Space; and Mustafa Alper Deniz, Program Manager for SSB’s Regional Air Defense Systems

²⁰ U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY *Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act*. 2017, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act>

²¹ *Congressional Bills 115th Congress*, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hr3364enr/html/BILLS-115hr3364enr.htm>

Directorate.”²² Furthermore, it has been stated that the Presidency of Defense Industries is not eligible for an export license from the United States and is not eligible for economic support or credit from the United States or any financial institution with which the United States is affiliated. In addition, decisions were made to freeze the assets of those on the sanctions list in the United States, if any exist, and to impose a visa restriction on those individuals.

3. CONCLUSION

In this study, the crisis caused by the USA's Turkey's S-400 procurement from Russia has been examined. The S-400 crisis was created by a number of difficulties raised by the United States that were not recognized as separate from one another. In a general perspective, NATO's interests, bilateral relations between the United States and Russia, the influence of the United States defense industry, and bilateral relations between the United States and Turkey take precedence during this time of crisis. It has been stated that the S-400 agreement is against NATO's interests. It was also stated that the S-400s could endanger NATO's defense system.

The completion of the S-400 arrangement, which benefits Russia, forced the United States to intensify its response to the crisis. After the delivery of the S-400s, the US private companies, which stand out in the field of international defense, experienced a decrease in their profit rates and this situation took an important place on the US agenda. For this reason, this crisis had an impact not only politically but also economically in the USA. In addition, the disagreements about Priest Brunson and Syria triggered the S-400 crisis between the USA and Turkey.

The S-400 issue has recently been evaluated in terms of political, military, bureaucratic, legal aspects and private companies within the framework of Turkish-American relations. As it is seen at President Trump's statements in the past, not all statements and all reactions are negative. Especially, statements that emphasize the idea of sanctions, which are shown as secondary, reveal the “concerned” attitudes of the USA and NATO. In addition, this situation has become a “warning” against Turkey. President Trump stated that he understood Turkey's need for defense S-400s. However, he could not prevent congress's F-35 decision.

That period, in which it is not possible for Turkish companies to remove F-35 warplanes from the production chain in a short time, has been determined as the transition period. In this period, it was aimed to exclude Turkish companies from production partnerships and to find alternative suppliers. This transition period

²² U.S. DEPARTMENT OF STATE CAATSA Section 231 “*Imposition of Sanctions on Turkish Presidency of Defense Industries*”. 2020, <https://2017-2021.state.gov/caatsa-section-231-imposition-of-sanctions-on-turkish-presidency-of-defense-industries/index.html>

process ended in 2020. Both sides stated that it was not easy to find alternative suppliers and these two countries had difficulties.

The negative consequences of Turkey's exclusion from the F-35 program as a result of the S-400 crisis have been felt throughout Turkish-American relations. This situation had a negative impact on the security cooperation between the two countries. The negatively resulted Patriot talks during Barack Obama's presidency pushed Turkey to collaborate with other countries as an alternative source. Furthermore, the F-35 ban imposed by Congress during this crisis has strained relations between Turkey and the United States. This situation resulted in a decrease in diplomatic dialogue and the withdrawal of cooperation between the two countries. Although cooperation in the field of defense appears to be the primary issue caused by the decline in diplomatic dialogue in Turkish-American relations, it should not be overlooked that the danger exists in other areas as well.

REFERENCES

Articles

1. STEIN, AARON: *Turkey's Response To The Russia-Ukraine Crisis*. 2022, turkeys-response-to-the-Russia-Ukraine-crisis-1.pdf (fpri.org)
2. CEMILE AKÇA ATAÇ: *A Feminist Reading of Turkish Foreign Policy and the S-400 Crisis* (2021), *Alternatives: Local, Global, Political*, 2021, Vol. 46 No: 1, pp. 1–17 available at: (PDF) *A Feminist Reading of Turkish Foreign Policy and the S-400 Crisis* (researchgate.net)
3. YEGIN, MEHMET: *Turkey Between NATO And Russia: The Failed Balance* (2019), German Institute for International and Security Affairs, available at: *Turkey between NATO and Russia: The Failed Balance. Turkey's S-400 Purchase and Implications for Turkish Relations with NATO* (swp-berlin.org)

Legal and Other Sources

1. MACIAS, AMANDA: *A Messy Multibillion-Dollar Deal Between the US and Turkey Just Got More Complicated*. 2019, <https://www.cnbc.com/2019/06/07/a-messy-multibillion-dollar-deal-between-the-us-and-turkey-just-got-more-complicated.html>
2. MACIAS, AMANDA: *Lockheed Martin and Raytheon Prepare Big Production Changes to Adjust to America's Dispute with Turkey over a Russian Missile Deal*. 2019, <https://www.cnbc.com/2019/04/04/lockheed-martin-raytheon-prepare-big-changes-amid-us-dispute-with-turkey-on-russian-arms-deal.html>
3. CONGRESSIONAL BILLS 115TH CONGRESS available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hr3364enr/html/BILLS-115hr3364enr.htm>

4. DAVID, REID: *Turkey Takes Delivery of Russian Missile System, Despite Risk of US*. 2019, <https://www.cnn.com/2019/07/12/turkey-takes-s-400-russian-missiles-trump-may-impose-us-sanctions.html>.
5. ECONOMIST New Sanctions are About to Bite, and Russia's Elite are Spooked. 2017, New sanctions are about to bite, and Russia's elite are spooked | The Economist U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. 2017, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act>
6. HOUSE ARMED SERVICES COMMITTEE Subcommittees on Readiness and Tactical Air and Land Forces Joint Hearing: 'F-35 Program Update: Sustainment, Production, and Affordability Challenges. 2019, <https://armedservices.house.gov/hearings?ID=2-8AFFB7E-EA22-41A3-AEB1-2E8024D80798>,
7. MARCUS, JONATHAN: *US Removes Turkey From F-35 Fighter Jet Programme*. 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49023115>
8. DEYOUNG, KAREN – FAHIM, KAREEM – DEMIRJIAN, KAROUN: *Trump Says U.S. will Cancel Turkey's Purchase of F-35 Planes*. 2019, https://www.washingtonpost.com/national-security/trump-says-us-will-cancel-turkeys-purchase-of-russian-antimissile-system/2019/07/16/4921da04-a710-11e9-86dd-d7f0e60391e9_story.html
9. NUSSBAUM, MATTHEW: *The Definitive Trump-Russia Timeline of Events*. 2018, <https://www.politico.com/trump-russia-ties-scandal-guide/timeline-of-events>
10. SENATOR MENENDEZ, BOB: *Menendez Makes Case for Recalibrating U.S.-Turkey Relationship Under Erdogan*. 2019, www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-makes-case-forrecalibrating-us
11. LEE MYERS, STEVEN – BAKER, PETER: *Putin Recognizes Crimea Secession, Defying the West*. 2014, <https://www.nytimes.com/2014/03/18/world/europe/us-imposes-new-sanctions-on-russian-officials.html>
12. VIVIAN, SALAMA – GORDON, MICHEAL: *Trump-Erdogan Meeting Yields Little*. 2019, <https://www.wsj.com/articles/trump-hopes-talks-with-turkeys-erdogan-to-yield-progress-11573674193>.

A vallásszabadság¹ és a vallási tolerancia² a 16–17. századi királyi magyarországon

(1568–1691)

Albert András

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori iskola

BEVEZETÉS

A vallásszabadság és a vallási tolerancia gyökerei magyar nyelvterületen visszanyúltak az 1568-as tordai ediktum törvénybe iktatásáig és a vallási tolerancia kihirdetéséig. Az Erdélyi Fejedelemség vallásjogi szempontból megelőzte a 16. századi Európa legfelvilágosultabb államait. A 16. századi Európa nem ismerte a vallási türelemnek ezt a formáját. A korabeli római katolikus és a nyugat-európai

¹ A vallásszabadság fogalmán azt az alapvető szabadságjogot értjük, amely lehetővé teszi az egyén szabad vallás gyakorlását és az adott vallás megválasztását. A 16–17. századi Európában a vallásszabadságnak két különböző formája élt: a nyugat-európai államokban és az Erdélyi Fejedelemségben.

Az első forma szerint: „Vallásszabadságon azonban ekkor leginkább csak a földtulajdonnal bíró rendek (fő- és köznemesség, királyi városok) hitbéli szabadságát értették, akik kegyúri jogokkal élve templomot, iskolát, nyomdát létesítettek, s ezek működéséhez jövedelmet biztosítottak: az ő vallásukat jobbágyaiknak magától értetődően követniük kellett (akié a föld azé a vallás).” Lásd POMOGYI LÁSZLÓ: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézisztár*. 2008, Mérték Kiadó, Budapest, 1200.

A második forma szerint: „Az Erdélyi Fejedelemségben a feudális típusú vallásszabadság sajátos formája élt az 1560-as évektől: európai viszonylatban is példamutató módon elismerték az erdélyi négy bevett vallás (katolikus, lutheránus, kálvinista és 1571-től az unitárius) gyakorlásának szabadságát...” POMOGYI: *i. m.* 1201.

² A vallási tolerancia 16–17. századi erdélyi történetéről annak alapján kell véleményt formálnunk, hogy a kérdéskör teológiai, filozófiai és egyháztörténeti megítélése eltérő volt a különböző felekezeteknél és világnézeteknél. A szemantikai értelmezés alapján a tolerancia a latin 'tolero', 'elvisel', 'eltűr' szóból származik. A katolikus lexikon alapján „a vallási türelem egyik fajtája, a pluralizmus társérénye. A keresztény ember a maga hitbéli meggyőződésével pluralista társadalomban él, mely attól sokféle, hogy a sikeres életről vallott egymástól eltérő, egymással vetélkedő elképzelések hatnak benne, és nehezítik a közös célok megvalósítását. A tolerancia az emberiség erénye, ezért kívánatos. Nem közömbösség, hanem a másik ember eltérő lelkiismeretének aktív tiszteletben tartása... a jog, hogy mindenki a lelkiismerete szerint cselekedjék, a személy emberi méltóságából származik...” Lásd VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon*. XIV. 2009, Szent István Társulat, Budapest, 138–139.

protestáns egyház eretnekségnek minősített minden olyan teológiai és vallási kérdést, amely eltérést mutatott az övétől, és mint Isten elleni bűnt halállal sújtotta a követőket.

János Zsigmond fejedelem az erdélyi rendekkel egyetemben a szabad gondolkodás és szabad igehirdetés elvét elfogadva a nyugat-európai országoktól eltérően nem tűzzel és vassal irtotta a vallás- és lelkiismereti szabadságot, hanem hitvitákon tárgyalta meg a különböző hittételeket és vallási nézetkülönbségeket.³ Az 1568-as tordai vallásbéke kihirdetésével János Zsigmond erdélyi fejedelem és az erdélyi rendek a szászországi és svájci reformáció vallási türelmetlenségével szemben a kialakulóban lévő felekezetek közötti békét és toleranciát részesítették előnyben. A fejedelem kegyúrként uralkodott és viszonyult a felekezeti vitákhoz. A keresztény vallások védelmezőjeként lépett színre. A békés megegyezést és a vallások közötti toleranciát szorgalmazta.⁴ Az elkövetkező évtizedekben a vallási tolerancia és szabadság szellemisége határozta meg az erdélyi valláspolitikát.⁵ Benda Kálmán történész summás meghatározásában rávilágít az 1568-as tordai ediktum és vallási tolerancia erdélyi és egyben európai hatására. Véleménye szerint a 16. századi Erdélyi Fejedelemség vallási toleranciájával példát mutatott egész Európának.

³ Az 1568. március 3-án, Gyulafehérváron tartott zsinaton a magyarországi és erdélyi lutheránusok, reformátusok és unitáriusok hitvitája zajlott le. – Lásd POKOLY JÓZSEF: *Az erdélyi református egyház története. I. köt.* 1904, Budapest, 213–215. – PÁSZTORI KUPÁN ISTVÁN: Teokratikus tolerancia? A tordai vallásbéke teológiai üzenete. *Keresztény Magvető*, 2009/2. szám, 253.

⁴ CSÍKI GYÖRGY: A vallásszabadság törvénybeiktatása. *Keresztény Magvető*, 75. 1943/3. szám, 126. Az erdélyi vallási tolerancia (vallásszabadság) 16–17. századi értelmezésének tisztán látásához szükséges annak teológiai, valláspolitikai és geopolitikai szempontból történő megvizsgálása. Az erdélyi vallási tolerancia és egyezmény létrejöttének és működésének háttérben politikai és valláspolitikai tényezők álltak. A két nagyhatalom között az Erdélyi Fejedelemségnek egy kiegyensúlyozott kül- és belpolitikát és a létrejött felekezetek közötti status quót kellett fenntartania. Az 1568-as vallási tolerancia elfogadásával és kihirdetésével a létrejött felekezetek rendjének megszilárdítását alapozták meg. A felekezetek területi joghatóságának és a *visitatio canonica* jogának megállapítása is ezt szolgálta. A 16–17. századi vallási toleranciát nem lehet és nem szabad összehasonlítani a modern kor vallási toleranciáról szóló felfogásával. Az előbbi gondolatot erősíti meg Révész Imre egyháztörténész megállapítása: „A mi nézetünk is az, hogy a vallásszabadság modern eszméje meg a között a vallásszabadság között, amelyet a régi erdélyi törvényhozás létesített papíron és (...) a gyakorlatban, óriási eszmetörténeti közbevetetés vagy. (...) Ez természetesen nem gátolhat meg bennünket abban, hogy még így is páratlan értékűnek, Európa-szerte egyedülállónak ne lássuk a régi erdélyi valláspolitikát. De ezt a valláspolitikát mi az egészen sajátos erdélyi politikai és társadalmi viszonyokból tudjuk csak lezármatatni. történelmileg megfogható módon, nem pedig abból a nagyon szépen hangzó, de történelmileg megfoghatatlan föltevésből (...) mintha az erdélyi lélek a priori türelmesebb lett volna, mint a vele egykorú magyarországi s egyéb nyugat-és közép-európai emberi lélek.” Vö. GYIMESI PÁLMA: Szekfű Gyula és ifjabb Révész Imre kapcsolata. *Történeti tanulmányok*, 2011/XIX. szám, 91.

⁵ PÉTER KATALIN: Tolerancia és intolerancia a 16. századi Magyarországon. *Egyháztörténeti Szemle*, 7. évf. 2006/2. szám, 73–83.

Az 1568. január 6–13. között tartott tordai országgyűlésen fogalmazták meg a vallás- és lelkiismereti szabadságot.⁶ Nemzetközi jelentősége abban rejlett, hogy a világon először az Erdélyi Fejedelemségben, az 1568-ban tartott tordai országgyűlésen mondták ki, hogy mindenki azt a vallást gyakorolhatja, amely felfogásával megegyezik. Az országgyűlésen elfogadták, hogy a hit Isten adománya, amely a hallásból származik, Isten Igéjének hirdetése által.⁷ Az 1568-as tordai ediktum teológiai és vallásjogi értelmezésével kapcsolatban megoszlanak a vélemények. A teológusok, történészek és jogtudósok egy része az egyéni lelkiismereti szabadság kodifikációját látja, egy másik csoport pedig az ediktumot valós tartalom nélkülinek véli. Egy másik csoport határozottan hirdeti, hogy a vallásszabadság és a tolerancia Erdélyben sohasem erősödött meg a mai modern értelmezés alapján.⁸

Az 1568-as tordai országgyűlésen társadalmi, egyházi és teológiai kérdésekről döntöttek. Az Erdélyi Fejedelemségben a négy bevett vallás (katolikus, ev. lutheránus, református és unitárius) törvénybe iktatása és szabad gyakorlásának biztosítása mögött politikai erők és érdekek húzódtak meg. Az erdélyi vallásszabadság 'szükségyszerűsége' az 1437-es Kápolnai Unióban⁹ megszületett politikai egyezségben és toleranciában gyökerezett. Az erdélyi rendek, a három politikai nemzet (magyar, székely és szász) képviselőiben korán felismerték a politikai egymásrautaltság fontosságát, a kölcsönös tolerancia és tisztelet jelentőségét. A négy bevett vallás rendszere fokozatosan alakult ki az Erdélyi Fejedelemségben.

⁶ Az Erdélyországbéli három nemzetül magyarországbéli atyánkfiaival egyetembe való végezésink, melyeket végeztünk ez mostani rész szerént való gyűlésünkbe, kit urunk ő felsége el-múlt Vízkereszt napjára tétetett vala ide Tordára 1568. esztendőben. SZILÁGYI SÁNDOR: *Erdélyi Országgyűlési Emlékek történeti bevezetésekkel*. 2. Budapest, 1875–1898, 34. Az 1568-as tordai ediktum szövege: „Urunk ő felsége miképen ennek előtte való gyűlésibe országával közönséggel az religió dolgáról végezött, azonképen mostan és ez jelenvaló gyűlésébe azont erősíti, tudniillik, hogy midőn helyökön az predikátorok az evangyeliomot prédikálják, hirdessék, kiki az ő értelme szerint, és az község ha venni akarja, jó, ha nem pedig, senki kényszerítéssel ne kényszeritse az ű lelke azon meg nem nyugodván, de oly predikátort tarthasson, az kinek tanítása ő nekie tetszik. Ezért pedig senki az superintendensök közül, se egyebek az predikátorokat meg ne bánthassa, ne szidalmaztassék senki az religióért senkitől, az elébbi constitutiók szerént, és nem engedtetik ez senkinek, hogy senkit fogsággal, avagy helyéből való priválással fenyege-szön az tanításért, mert az hit istennek ajándéka, ez hallásból lészön, mely hallás istennek igéje által vagon.”

⁷ SZABÓ DÁVID: Az 1568. évi tordai országgyűlés határozata a vallásszabadságról és az erdélyi unitarizmus. *Keresztény Magvető*, 102. évf. 1996/3. szám, 170.

⁸ KIRÁLY BÉLA: *The Sublime Porte, Vienna, Transylvania and the dissemination of Protestant Reformation in Royal Hungary, Tolerance and Movements of Religious Dissent*. In uő (szerk.): *Eastern Europe*. 1975, Columbia University Press, New York, 199–221.

⁹ Az 1437. szeptember 16-án megkötött szerződésben az erdélyi vajdaságban élő magyar, székely és szász nemzet elöljárói feltétlen hűséget fogadtak a magyar királynak. Ezenfelül kölcsönös segítségnyújtási egyezményt kötöttek, valamint rendezték az egyházi és világi hatalom és a három nemzet közötti politikai konfliktusokat.

Először az 1557 júniusában tartott országgyűlésen mondták ki a vallásszabadságot és toleranciát a római katolikus és evangélikus lutheránus vallásokra.¹⁰ A reformátusok vallásszabadságát 1564 júniusában tartott országgyűlés fogadta el. Az 1564. évi segesvári és enyedi hitvitákat követően az 1568. januári országgyűlés elfogadta az unitáriusok vallásszabadságát. Az erdélyi bevett vallások rendszerét, a *recepta religio* elvét csak 1571-ben fogadták el, amikor az unitárius vallást a négy bevett vallás közé emelték.¹¹ A 130 éves múltra visszatekintő politikai tolerancia eredménye volt az 1568-ban kihirdetett vallási tolerancia, amely emberi jogként tisztelt minden olyan vallási meggyőződést, amely a Szentírás alapján fogalmazta meg tanítását, és az állam által elismert 'bevett vallások'¹² kategóriájába tartozott.

Egyházi szempontból megállapítható, hogy az erdélyi fejedelem és az erdélyi nemzetek döntő többsége áttért a lutheránus, majd később a kálvini irányzatra. A harmadik protestáns irányzat megjelenése után az egyre erősödő felekezeti feszültség miatt hívták egybe az 1568-as tordai országgyűlést. Az egybegyűlt rendek a fejedelemmel egyetértve egyenjogúsították a négy vallást. Törvénybe iktatták és a fejedelmi megerősítés után kihirdették a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogot. Az államvallási jelleget és státuszt megszüntették. A törvényben kimondták, hogy az uralkodói hatalom az egyház felett állt a középkorban, de nem volt joga különbséget tenni, azaz egyik vallást a többi fölé emelni.

Az 1568-as tordai országgyűlés a szabad vallásválasztás mellett a különböző keresztyén/keresztény bevett és megtúrt vallások együttélését és szabad gyakorlását törvényben biztosította. Ezt a törvényt, azaz a négy bevett vallás közötti jogegyenlőséget az országgyűlés az erdélyi alkotmány egyik alappillérvé tette. A 'recepta religio' elve érvényesült a 16. századi Erdélyben. Az 1568-as tordai országgyűlésen törvénybe iktatott és kihirdetett vallási tolerancia és a vallásszabadság fontos vívmánya – a vallások együttélésének biztosítása mellett – az adott felekezet vallási meggyőződésének szabad terjesztése volt. Az erdélyi *recepta religio* a négy bevett vallás tanításának, hirdetésének, gyakorlásának és az istentisztelet, tanítás végzésére megválasztott egyházi személyek alkalmazásának szabadságát jelentette.¹³

¹⁰ ZOVÁNYI JENŐ: *A magyarországi protestantizmus története*. 2004, Máriabesnyő–Gödöllő, I. 31.– ENDES MIKLÓS: *Erdély három nemzete és négy vallása autonómiájának története*. I–II. 1935, Budapest, I. 140.

¹¹ ENDES MIKLÓS: *Erdély három nemzete és négy vallása autonómiájának története*. 1935, Budapest, I. 141. – TRÓCSÁNYI ZSOLT: *Törvényalkotás az Erdélyi Fejedelemségben*. 2005, Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 93.

¹² A bevett vallások vagy a 'recepta religio' fogalom alatt az államilag elismert vallásokat értették a 16. századi Erdélyben. A bevett vallások közé tartoztak a katolikus, ev. lutheránus, református és unitárius vallások. Teljes mértékben megillette őket a vallásszabadság, az önkormányzati jog és az állami támogatás.

¹³ SZILÁGYI SÁNDOR: *Erdélyi Országgyűlési Emlékek*. II. köt. 1875–1898, Budapest, 267.

1. A VALLÁSSZABADSÁG ÉS A VALLÁSI TOLERANCIA A GYÁSZÉVTIZED KEZDETÉIG (1568–1671)

A Tordai Ediktum 1568. január 13-án történt elfogadása után a 16. század második felében a királyi Magyarország lakosságának mintegy 90%-a lett protestáns. Néhány évtized múlva a magyar katolikus főpapság a Habsburg-udvarral karöltve elindította a rekatolizációt, amely a történettudományban az ellenreformáció nevet kapta. A magyarországi ellenreformáció I. Rudolf trónra lépésével kezdődött.¹⁴ A tizenöt éves háború során I. Rudolf főkegyúri jogával élve sok esetben a karhatalom segítségével a katolikusoknak adta át a protestánsok templomait. 1604. április 8-án I. Rudolf a pozsonyi országgyűlés végzéseire utólagosan hozzáillesztett egy 22. pontot is, amelyben megerősítette a korábbi protestánsellenes törvényeket, és az országgyűléseken megtiltotta a vallásügyi kérdések tárgyalását.¹⁵ Az intézkedés nagy felháborodást és tiltakozást váltott ki a magyar protestáns nemesek körében. Ennek politikai következményeként robbant ki a Bocskai-féle szabadságharc, amely zászlajára tűzte a protestánsok vallásszabadságának megteremtését.

A Bocskai-féle szabadságharc sikerei tárgyalóasztalhoz kényszerítették a Habsburg-udvart. A tárgyaló felek nem tekintették egyenrangúnak Bocskai István táborát sem politikai, sem felekezeti szempontból. A tárgyalásokat heves tiltakozások követték a magyarországi katolikus főpapok és a magyar katolikus nemesek részéről.¹⁶ A készülő békének a katolikus egyház és a papság érdekeit sértő rendelkezései ellen emeltek szót. A fennmaradt levél alapján betekintést nyerünk arról,

¹⁴ I. Rudolf magyar király (Bécs, 1552. július 18.–Prága, 1612. január 20.)

¹⁵ <http://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=60400022.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D16>, 2022. 03. 25.

¹⁶ KÁROLYI ÁRPÁD (szerk.): *Magyar országgyűlési Emlékek, XII.* (1606). 1917, Budapest, 471–472, 490–491. – A magyar országgyűlés katolikus főrendjeinek tiltakozása a béke egyezmény és a vallásszabadság elfogadása ellen (Bécs, 1606. június 15.): „...Bár nincs tudomásunk arról, miről tárgyalnak, mégis, mivel ismerjük Bocskai, Illésházy és más eretnek társaik ellenséges lelkületét, attól félünk, hogy olyasmit kényszerítenek k, ami sérti a katolikus hitet és megingatja a mi jogkörünket, és hogy az egyházi javakat örökre elidegenítik. Nehogy tehát hallgatásunkkal ez az erőszakosság, amellyel zsarnoki módon eltulajdonították és elvették az egyházi javakat, amellyel Bocskai és Illésházy letiporta az egyház szabadságát, még jogcímet és törvényességet is nyerjen: úgy gondoljuk, semmiképpen nem egyezhetünk bele, hogy tulajdonukat elidegenítsék, rangunkat és méltóságunkat elvegyék, a főtisztelendő püspököket száműzzék, az egyházi bíróságot eltöröljék és az ehhez a fórumhoz tartozó ügyet korlátozzák, a jézustársasági atyákat és más szerzetesrendeket kiűzzék és a katolikus vallást megkárosítva, a papi tizedet elvegyék, ahogy valóban nem is egyezünk bele, hanem minden úton és módon tiltakozunk és ellentmondunk, amennyire csak tudunk...”

hogya a készülő bécsi békét és a vallásszabadság biztosítását a Királyi Magyarországon teljesen másképpen látták és fogadták a katolikus felek.¹⁷

Az 1606. június 23-án I. Rudolf magyar király (1552–1612) és Bocskai István erdélyi fejedelem (1557–1606) között megkötött bécsi béke biztosította a magyarországi protestáns rendek, a szabad királyi városok és végvárok szabad vallásgyakorlatát.¹⁸ Az augsburgi vallásbékéhez hasonlóan ez a béke nem biztosított teljes vallásszabadságot és vallási toleranciát. A béke vallásügyi kérdéseibe csak lutheránusokat és reformátusokat foglaltak bele. A bécsi békébe megfogalmazott vallási egyezmény lett az alapja a későbbi békéknek egészen 1671-ig.¹⁹

A bécsi béke érvénytelenítette a 22. törvénycikkelyt. A protestánsok házassági ügyeiben továbbra is a katolikus szentszékek döntöttek. A magyar király az 1608. november 19-i koronázás előtt megerősítette a vallásszabadságot a protestánsok részére, és az egyházaknak biztosította az önkormányzati jogot. A lutheránusok és reformátusok saját egyházi alkotmányuk szerint igazgatták és szervezték hitéletüket. A vallásszabadság iránti elkötelezettségét hangsúlyozta a közjogi méltóságok kiválasztása is. A nádori tisztség betöltésére két katolikus mellett két protestánt is kijelölt.²⁰

¹⁷ BENDA KÁLMÁN: *A Bocskai szabadságharc*. 1955, Művelt Nép Könyvkiadó, Budapest, 139. – A magyar katolikus papság tiltakozó levele Mátyás főherceghez (Bécs, 1606. június 21.): „Fenséges Főherceg... Minthogy Bocskai követe Fenségednél erősen követelte, és amin csodálkozunk, el is érte, hogy ebből a tárgyalásból, amin mindenekelőtt a vallásról kell, hogy szó legyen, a püspököket, akiknek ügyét legelső sorban tárgyalják, kizárják és ezt a nagyfontosságú dolgot nélkülük döntsék el. Ha úgy látnánk, hogy Fenséged ezt valamilyen okból saját akaratából határozta így, azt mondanánk, hogy ezt szó nélkül el kell fogadnunk és engedelmeskednünk kell, minthogy Fenségednek Őfelsége, a mi kegyes urunk szabad rendelkezési jogot adott, hogy kit von be tanácsosai közül valamelyik tárgyalásba, és nem kellene sértésnek vennünk ezt a kizárást, de az, hogy ezt egyik vagy másik párttűtőnek és ellenségének kívánságára teszi, és annak követelésére sűtik ránk ezt a szegénybélyeget, nagyon nehezen tudjuk elviselni. Alázatosan és könyörögve kérjük azonban Fenségedet, ne mulassza el, hogy minden erejével védelmezze és oltalmazza a katolikus vallást és tényekkel mutassa meg, hogy a fenséges és dicsőséges ausztriai ház régi és ősi útmutatását a katolikus hit terjesztésére, ami miatt a földön ilyen magasra emelkedett, követi és hűségesen védelmezi.”

¹⁸ <https://adarcanum.com, 2022. 02. 25.> MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *Magyar Törvénytár 1000–1895*. A bécsi béke (1606. június 23.) első cikkely 1–2. paragrafusai.

¹⁹ www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1606_junius_23_a_becsi_beke/, 2022. 03. 29.

²⁰ ZSILINSZKY MIHÁLY: *A magyar országgyűlések vallásügyi tárgyalásai a reformációtól kezdve*. I. köt. *A reformációtól a bécsi békéig (1523–1608)*. 1893, Budapest, 57. – Az 1608-as koronázás előtti törvénykönyv vallásügyi pontjai: „I. A vallás szabad gyakorlata mind a zászlósoknak, országnagyoknak és nemeseknek, mind a szabad városoknak és az ország összes karainak és rendjeinek saját és az ügyesség birtokain valamint Magyarország véghelyein is, a magyar katonáknak vallása és hitgyakorlata, úgy városokban és helységekben ezt önként és szabadonként fölvenni akaróknak mindenütt szabadságukra hagyassék és annak szabad használatában és gyakorlatában senki senkitől ne gátoltassék Sőt a karok és rendek közti bármely gyűlés és visszavonás elhárítására megállapított, hogy minden vallásnak vagy hitfelekezetnek saját

A harmincéves háború alatt Bethlen Gábor erdélyi fejedelem csatlakozott a protestáns országok szövetségéhez. Hadjáratait a nikolsburgi béke zárta le.²¹ II. Ferdinánd magyar király (1619–1637) és Bethlen Gábor erdélyi fejedelem (1613–1629) között 1621. december 31-én megerősítették a bécsi békében (1606) biztosított vallásszabadságot. Az 1622:2. tc. értelmében sem a király, sem a földesurak vallásgyakorlatában senkit nem szabad akadályozni és befolyásolni. A nikolsburgi béke 1622:2 tc. 16. §-a alapján a koronaörököt katolikus és a protestáns vallás követői közül kell választani: „...Hogy a király ő felsége az ország koronáját, az 1608-ik évi koronázás előtt kelt 4-ik és koronázás után jelt 16-ik cikkelyhez, meg az Ulászló király decretumba foglalt feltételekhez és ugyanezen Ulászló király 1492. évi decretumba 3-ik cikkelyéhez képest semmi okból avagy keresett szín alatt, semmi okból avagy keresett szín alatt, semmi törekvéssel és mesterkedéssel az országból ki nem viszi és ki nem viteti, hanem az ország lakók régi szokása és szabadságai értelmében, bizonyos a maguk kebeléből, a két vallást követők közül egy értelemmel megválasztott és arra kirendelt világi személyekkel az országban őrizteti.”²² Az erdélyi fejedelemnek átengedett hét vármegye (Szabolcs, Szatmár, Ugozca, Bereg, Zemplén, Borsod, Abaúj) területén a katolikus vallás szabadságát biztosítja.²³

Bethlen Gábor halála után a békekötésben aláírt vallásszabadságot II. Ferdinánd magyar király nem biztosította Magyarországon. A pozsonyi (1630, 1642) és a soproni (1634/1635) országgyűléseken a magyarországi protestáns rendek tiltakoztak a vallási sérelmek miatt. A felterjesztett vallásügyi sérelmeket nem tűzték napirendre. A bécsi (1606) és nikolsburgi békékben elismert protestánsok jogai súlyosan sérültek. Ezeket orvosolta I. Rákóczi György erdélyi fejedelem 1644 februárjában indított hadjárata III. Ferdinánd magyar király ellen. A fejedelem hadjárata a linzi békével zárult le. Hosszú tanácskozás követte a hadjáratot.²⁴ Az

fellebvalói, superintensei legyenek. III. Mi a nádort illeti, hasonlóan azon karok és rendek elhatározzák, hogy ő királyi felsége a római katolikus renden két, és az evangéliumi vallásuakból ugyanannyi személyeket mielőbb nevezzen és előterjeszzen nekik, kik közül azt, kit azon hivatal viselésére alkalmasabbnak ítélendnek, isten segítségül hívásával elmulasztani nem fognak. Kit ha nem remélt esetre – mint halandó – korán elhalna, helyette másnak választása iránt, ő királyi felsége ilyen módot megtartani méltotassék, hogy egy év alatt új nádorválasztás végett külön országgyűlést hirdessen...”

²¹ ZSILINSZKY: *i. m.* 271.

²² <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=3333>, 2022. 02. 05. – ZSILINSZKY: *i. m.* 354–358.

²³ Uo. 268.

²⁴ ZSILINSZKY: *i. m.* 501–502. – A linzi békekötés vallásszabadságra vonatkozó javaslatai: „...1. az erre vonatkozó 1608-ki koronázás előtti t.-cz. a hitlevelek hatodik pontja s az országnak erre vonatkozó törvényei érvényben maradnak, s ekképen mindenki szabadon és akadály nélkül gyakorolhatja saját vallását, 2. e szabadság kiterjesztetik a parasztokra is, a kiket ezentúl a földesurak nem kényszeríthetik vallásukkal ellenkező szertartásokra, 3. ezentúl az evang. papok el nem üzethetnek hivatalaikról, 4. a templomfoglalások megszűnnek, az e részbeli sérel-

1645. december 16-án III. Ferdinánd magyar király és I. Rákóczi György erdélyi fejedelem között megkötött linzi békében megerősítették a bécsi és nikolsburgi békékben biztosított vallásszabadságot. A megkötött béke a legnagyobb hangsúlyt a magyarországi protestánsok vallásszabadságának biztosítására fordította. Vallási szempontból jelentősebb volt a korábbi békéknél, mert szélesebb társadalmi rétegeknek biztosította a szabad vallásgyakorlatot.²⁵ A magyarországi protestáns rendek és végvári katonákon kívül a protestáns vallású jobbagyság számára is biztosította a szabad vallásgyakorlatot.²⁶ A békeegyezmény garantálta a protestáns templomok, lelkészi lakások védelmét és a lelkészek hitéleti munkálkodását.

2. A HAZAI VALLÁSSZABADSÁG ÉS VALLÁSI TOLERANCIA A GYÁSZÉVTIZEDBEN (1671–1681)

A Wesselényi-féle összeesküvés leleplezését kemény leszámolás követte. A szervezők közül Bécsújhelyen kivégezték Nádasdy Ferencet, Zrínyi Pétert és Fransepán Ferencet. Több tucat letartóztatásra került sor a királyi Magyarországon. A Pozsonyban létesített rendkívüli ítélőszék mintegy kétszáz nemest ítelt nagy

mek országgyűlése orvosoltassanak meg, 5. a vallásügyi törvények áthágói megbüntessenek, 6. mindezek a jövő országgyűlésen törvénybe iktattassanak, 7. a többi kérdések, jelesül a jezsuiták, tizedek, egyházi birtokok, a hivataloknak valláskülönbség nélkül viselése stb. kérdések a jövő országgyűlésen intéztetnek el...”

²⁵ ZSILINSZKY: *i. m.* 506–507. – A linzi béke vallásügyi pontjai: „...5. Először: Mi a vallásügyet illeti: Az 1608. évi koronázás előtt kiadott 1. cikk és a királyi hitlevelek 6. feltétele és az országnak más ez iránt következtetett törvényei érvényben hagyatván, nem állván ellent az eddig tett akadályok és magyarázatok, kijelentetett és határozatott: hogy az ország minden karai és rendei, magok a szabad városok, valamint a szabadalmzatott városok, az ország véghelyein levő magyar katonák, mindenütt szabad vallásgyakorlattal bírjanak, templomok, harangok és temetők szabad használatával és senki szabad vallásgyakorlatában senki által, semmi módon, semmi ürügy alatt ne háborgattassék, ne akadályoztassék. 6. Másodszor. A magok hitvallásában nem akadályozandó s nem háborgatandó parasztok iránt, kijelentetett és határozatott: hogy azok is az ország jótevő békességéért és nyugalmaért, akár legyenek vég helybeliek és helységbeliek, bármely földesuraknak és ügyészségnek birtokain, a fent irt törvénycikk s föltétel ereje szerint, vallásuk szabad gyakorlatában és a fentebbihez hasonló használatában a királyi Felségtől vagy annak tanácsosaitól avagy földesuraiktól, semmi módon és semmi szín alatt ne háborgattassanak, ne akadályoztassanak, az addig akadályozottaknak, háborgatottaknak és kényszerítetteknek szabad vallásgyakorlatukat megkezdeni, gyakorolni és folytatni megengedjék és vallásukkal ellenkező más szertartások véghezvitelére ne kényszerítessenek. 7. Harmadszor. Köztünk azon megegyezése is történt, hogy ezután az egyházak papjai és lelkészei, az ő városi és helységi papságukból, senki által el ne mozdíthatassanak és semmikép ki ne zavartathassanak, kik pedig eddig elmozdítottak, szabad legyen azokat visszahelyezni, vagy helyettök másokat alkalmazni...”

²⁶ [www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1645_december_16_alinzi_beke_/,](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1645_december_16_alinzi_beke_/) 2022. 01. 21.

pénzbírságra és vagyonek kobzásra. A kiüresedett államkincstár feltöltésére kiváló alkalomként szolgált a magyar protestáns köznemesség és polgárság vagyonának megszerzése. Az összeesküvés leleplezése a császáriak részére jó ürügyként szolgált a magyar országos törvények és a protestánsoknak biztosított vallásszabadság megszegésére.

Az 1670-től kezdve a Habsburg-udvar abszolutista törekvéseit egy erős rekatalizációs egyházpolitika támogatta. I. Lipót császár–király államminisztere, Kollonich Lipót bíboros egyházpolitikai programjában fogalmazta meg a magyarországi protestantizmus teljes kiirtását: „Magyarországot előbb rabbá, aztán koldussá, végre katolikussá teszem.”²⁷ A kezdeti politikai üldöztetés vallásos színezetet kapott.²⁸ A protestánsoknak a jogait és szabad vallásgyakorlatát biztosító országos törvények közé iktatott 1606-os bécsi, 1621-es nikolsburgi és 1626-os és 1645-ös linzi békekötéseket semmisnek nyilvánították.²⁹

A Habsburg-udvar elérkezettnek látta a pillanatot a protestáns egyházak elleni támadásra és azok felszámolására. A protestáns egyházak elleni támadások legfőbb hamis indoka az volt, hogy a Wesselényi-féle összeesküvés kezdeményezői a protestáns egyházak lelkészei és tanítói voltak. Az 1670-ben ismételtlen megfogalmazott politikai elmélet szerint a protestánsok a politikai mozgalmak alapján a számukra biztosított vallásszabadság jogát „eljátszották”. A protestáns vallások ezért jogtalanul működnek, és be kell tiltani azokat.³⁰ A protestáns történetírás az

²⁷ Kollonich Lipót (Komárom, 1631. október 26.–Bécs, 1707. január 20.) horvát-osztrák származású magyar gróf, bíboros, esztergomi érsek, a 17. századi Magyarországon az ellenreformációjának vezéralakja, az abszolutisztikus berendezkedés egyik legfőbb képviselője volt.

²⁸ I. Lipót császár és udvara előtt Csehország és Morvaország mellett Richelieu és Mazarin bíboros Franciaországa lebegett. Az abszolút hatalom kiépítésére törekedtek. Az országos alkotmányos intézmények, az országgyűlés, a nádori méltóság, a vármegyei önkormányzat megszüntetését akarták elérni. Az összeesküvés jogszerűségét szolgálta a koronázási eskü ellen. A császár–király a jogeljárás elméletével próbálta felmenteni magát az alkotmány betartására tett királyi eskü alól.

²⁹ BUCSAY MIHÁLY: *A protestantizmus története Magyarországon. 1521–1945.* 1985, Gondolat Kiadó, Budapest, 116.

³⁰ A Pozsonyi Vértörvényszékre beidézt 736 protestáns lelkész és tanító közül 250-nél valamivel több lutheránus lelkész és tanító és 80 református lelkész és tanító jelent meg. A pozsonyi törvényszéken Szelepcsényi György érsek elnökölt. A bíraskodásban egy katolikus püspök és öt katolikus főúr segítette. A vádat Majláth Miklós koronaügyész képviselte. A megfélemlítés és a lelki terror hatásos volt. Sokan megtörtek, és aláírták a kötelezvényt. Mások áttértek a katolikus vallásra. Az elítélt protestáns lelkészek és tanítók egy része azonban kitartott. Ezeket Kollonich Lipót várbörtönökbe küldte. A várbörtönökben uralkodó embertelen körülmények és a jezsuita páterek állandó zaklatása megtörte a foglyok egy részének ellenállását. Azokat, akik továbbra is kitartottak a berencsi, a komáromi és a lipótvári börtönből, 1675 tavaszán Nápolyba szállították. A 42 fogolyból csak 32 jutott el Nápolyba és Buccariba. Ott gályarabnak adták el őket. Michiel Adriaeszoon de Ruyter (1607–1677) a Holland Köztársaság admirálisa szabadította ki Nápoly kikötőjében raboskodó és sýnylódó magyar protestáns gályarabokat. –

1671–1681 közötti időszakot gyászévtizednek³¹ vagy „véres ellenreformációnak” nevezte el. Az egyházak elleni agresszív fellépés és az ebből származó üldöztetés miatt kapta ezt az elnevezést.³² A magyarországi (dunántúli, felső-magyarországi) protestánsok elleni támadások szorgalmazója és jeles képviselője Bársony György váradi püspök volt.³³ Az 1671-ben Kassán és Bécsben megjelent könyveiben meghirdette a magyarországi protestáns vallás teljes megszüntetését. Bársony püspök 1671-ben kiadott *Veritas toti mundo declarata*³⁴ című művében meghirdetett program alapján: a királynak nem kötelessége a protestánsokat (reformátusokat, evangélikus lutheránusokat, unitáriusokat) megtérnie az országban, és a magyar királyt semmi sem kötelezi arra, hogy a magyarországi protestánsoknak biztosítsa a szabad vallásgyakorlatot.³⁵

A karhatalom mellé csatlakozott jezsuiták megkezdték a „protestáns lelkészek és tanítók elleni hadjáratukat”. A magyarországi protestáns üldözés másik zászlótartója Szelepcsényi György prímás, 1673. szeptember 25-én az alsó- és felső-magyarországi bányavárosokból harminckét lutheránus és egy református lelkésznek küldött idézést a *Judicium Delegatum* (Vésztörvényszék) elé Pozsonyba.³⁶ A lel-

Vö. Némethy Sándor: *Delegatum Judicium Extraordinarium Posoniens anno 1674 története és jogászai kritikája. Theologiai Szemle*, 1980/6. szám, 331–334. 1981/3. szám, 162–163. 1981/4. szám, 219–224. 1981/5. szám, 295–300. 1982. 2. szám, 99–105. 1983/1. szám, 234–244, 1983/5. szám, 276–286. 1984/2. szám, 97–102. Vö. PÉTER KATALIN: *A magyarországi protestáns prédikátorok és tanítók ellen indított per 1674-ben*. Budapest, 1983. In *A Ráday Gyűjtemény Évkönyvei*. 35, Wien, Staatsarchiv, Hungarica Specialia, Fasc. 325/C, Folio 3–4.

³¹ A gyászévtized szóhasználat a protestáns értelmezésben a magyar kora újkori történelem legerőszakosabb időszaka volt. Az 1674-es gályarabper és a későbbi gályarabság fogalmak hatására keletkezett. A magyar jogtörténetben a pozsonyi rendkívüli delegált bíróság 1673-ban és 1674-ben hazaárulás és felségsértés címén elítélt és gályára küldött protestáns lelkészek sorsával összefüggésben bukkant fel a 17. század végén. – Lásd POMOGYI: *i. m.* 367.

³² PÉTER: *i. m.* 735. – BITSKEY ISTVÁN: De Ruyter admirális és a magyar irodalom: négy-száz éve született a magyar gályarabok szabadítója. *Debreceni Szemle*, 15. évf. 2007/2. szám, 164–173. – BITSKEY ISTVÁN: Szellemi élet a koraújkorban. In KÓSA LÁSZLÓ (szerk.): *Magyar művelődéstörténet*. 2. jav. kiad. 2001, Budapest, 242. – BENCZÉDI LÁSZLÓ: A prédikátor perek történeti háttere. *Theologiai Szemle*, 1975/7–8. szám, 199–205, 264–267.

³³ Bársony György (1626–1678) nagyváradi, majd később egri püspök, az 1671–1681 közötti magyarországi ellenreformáció egyik jeles képviselője.

³⁴ *Veritas toti mundo declarata*. U. ott, 1671. (G. B. E. V. P. S. S. C. R. M. C. C jegyek alatt, azaz Georgius Bársony, Episcopus Varadiensis, Praepositus Scepusiensis, Sacrae Caesareae Regiaeque Majestatis Consiliarius Cameralis. 2. kiadása Bécs, 1672. 3. kiadása Nagy-Szombat, 1706. neve alatt. Vö. http://hu.wikipedia.org/wiki/Bársony_György, 2021. 12. 17.

³⁵ Debreceni Ember Pál szerint e munka a magyar ellenreformációs törekvések legfontosabb irodalmi példánya: „Universali Evangelicorum in Hungaria persecutioni praeludens Classicum cecinit Georgius Barsony.” – Vö. DEBRECENI EMBER PÁL: *Historia Ecclesiae Reformatae in Hungaria et Transylvania...* Trajectum ad Rhenum 1728, 443–444.

³⁶ ZSILINSZKY MIHÁLY: *A magyar országgyűlések vallásügyi tárgyalásai a reformációtól kezdve*. III. köt. (1647–1687). 1893, Budapest, 351–357.

készek és tanítók elleni vád felség- és hazaárulás és a katolikus vallás elleni szervezkedés volt. A lelkészek ellen felhozott vádak kapcsán, bizonyítékuul hamisított leveleket olvastak fel. Ezek alapján mindannyian részt vettek a Wesselényi-féle összeesküvésben. A *Judicium Delegatum* elé idézettek nem kaptak lehetőséget arra, hogy védekezzenek. Három lehetőségük volt elkerülni a kínvallatást és a halálbüntetést: amennyiben beismerik bűnösségüket, kegyelmet kérnek, és áttérnek a katolikus hitre, lemondanak protestáns lelkési hivatásukról, vagy száműzetésbe mennek.

Benczédi László történész megfogalmazásában a magyarországi katolikus egyház vezetői nagy lehetőséget láttak az egyvallású ország visszaállítására: „*az ellenreformáció nagy támadásának igazolására elsősorban a protestáns papokat okolta a kuruc támadásért... akár így vagy akár úgy a katolikus egyház vezérkara kétségtelenül most látta igazában elérkezettnek az időt nagy álma az ősi katolikus hitéhez visszatalált, egy vallású ország megvalósítására...*”³⁷

2.1. A magyarországi vallásszabadság politikai védelme (1671–1681)

A Habsburgoknak a török seregek felett Szentgotthárdnál aratott győzelme után I. Lipót magyar király (1640–1705) megkötötte a vasvári békét.³⁸ Az udvar szeptember 27-én tett bejelentését óriási megdöbbenés és felháborodás fogadta. A magyarországi vármegyei nemesek erélyesen tiltakoztak. A békekötést elfogadhatatlannak tartották. Az Erdélyi Fejedelemség tragédiaként élte meg a bejelentést. A vasvári békekötéssel elégedetlenkedő magyarországi államférfiak szervezkedni kezdtek. Murányban titkos találkozókra vettek részt, és tanácskoztak a Magyar Királyság és az Erdélyi Fejedelemség jövőjéről. Az 1666. október 23-án tartott tanácskozáson felvetették annak lehetőségét, hogy Magyarországot a szultán protektorátusa alá helyezték. A politikai tervezet szerint a Porta alkotmányt, szabad királyválasztást és szabad bel- és külpolitikát biztosítana. A Bécsi Udvar jól működő kémhálózata útján az összeesküvésről tudomást szereztek, de még évekig figyelték és várták a fejleményeket. 1671-ben I. Lipót magyar király meglepetés-szerűen csapott le az összeesküvőkre. Az összeesküvők csoportjának szellemi vezetőit: Zrínyi Pétert, Frangepán Ferencet és Nádasdy Ferencet kivégezték.³⁹ A magyarországi bujdosók Erdélyben kerestek menedéket. Az üldözés bár kezdetben

³⁷ BENCZÉDI LÁSZLÓ. A prédikátor perek történeti háttere. *Theologiai Szemle*, 1975/11–12. szám, 266.

³⁸ A békeszerződést Vasváron 1664. augusztus 10-én kötötték meg, és az 1663–64-es török elleni háborúk sorozatát zárta le.

³⁹ PAULER GYULA: *Wesselényi Ferenc nádor és társainak összeesküvése*. (1664–1671) 2. köt. 1876, Budapest, 48–51.

politikai indíttatású volt, az összeesküvők megbüntetése ürügyén keletkezett állapotot különösen alkalmasnak találták arra, hogy a magyarországi protestánsokkal végleg leszámoljanak. A politikai üldöztetés vallásos színezetet kapott.⁴⁰ A protestánsok jogait és szabad vallásgyakorlatát biztosító országos törvények közé iktatott 1606-os bécsi, 1621-es nikolsburgi és az 1626-os linzi békekötéseket semmisnek nyilvánították.⁴¹

2.2. Az üldözött dunántúli protestáns lelkészek, tanítók ügyének felkarolása és politikai támogatása

Az üldözött magyarországi protestánsok ügyének felkarolása visszhangra talált I. Apafi Mihály erdélyi fejedelem udvarában. Az üldöztetések idején (1671. április 6-án) levelet írt Rottal katonai kormányzóhoz, amelyben az ő támogatását kérte a meghurcolt lelkészek ügyében. I. Apafi Mihály (1661–1690) és a fejedelmi tanács határozatot hozott annak érdekében, hogy a külföldi protestáns uralkodók, fejedelmek és politikai elit körök tudomására hozzák a magyarországi eseményeket és azok vallási hátterét.⁴²

Bethlen Miklós erdélyi politikus és személye körül kialakult értelmiségi kör oroszlánrészt vállalt ebben. A nyugati protestáns nagyhatalmak királyaihoz, fejedelmeihez intézett röpiratokban azon fáradoztak e kör tagjai, hogy az európai közvélemény tudomást szerezzen a Magyarországon történő vallásüldözésről és a vallásszabadság megszüntetéséről.⁴³ A röpiratokban a szerzők leleplezik a magyar ellenreformációt, I. Lipót császárkirály merényleteit és felmutatják a nagy református fejedelmek védekező harcát ezekkel szemben. A szakirodalom sokáig tévesen Bethlen Miklóstól eredeztette e politikai röpiratokat. Jankovics József irodalomtörténész, a Bethlen Miklós életének és munkásságának kiváló ismerője, kutatásaiban erre rácsáfol.⁴⁴ Annyi azonban bizonyos, hogy Bethlen Miklós hatása

⁴⁰ I. Lipót császár és udvara előtt Csehország és Morvaország mellett Richelieu és Mazarin bíboros Franciaországa lebegett. Az abszolút hatalom kiépítésére törekedtek. Az országos alkotmányos intézmények, az országgyűlés, a nádori méltóság, a vármegyei önkormányzat megszüntetését akarták elérni. Az összeesküvés jogalapul szolgált a koronázási eskü ellen. A császár-király a jogeljárás elméletével próbálta felmenteni magát az alkotmány betartására tett királyi eskü alól.

⁴¹ BUCSAY: *i. m.* 116.

⁴² POKOLY JÓZSEF: *Az erdélyi református egyház története. II. kötet (1605–1690)*. 1904, Budapest, 266.

⁴³ Bethlen Miklós Bársony György váradi püspök művének cáfolatát készítette el a „Falsitas toti mundo detecta. Antverpiae, amelyet Kolozsvárott jelentetett meg, 1672-ben.

⁴⁴ Az első röpirat az *Austriaca Austeritas* (1671), a második az *Austriacae Austeritas continuationis*, a harmadik röpirat az *Austriacae Austeritatis, eiusdemque Continuationis Confirmatio* volt. A műveket álnéven jelentették meg. A művek szerzőjének kilétéről Jankovics József

érezhető a röpiratok keletkezésének hátterében. A röpiratok keletkezése körül egy kisebb értelmiségi kört kell látnunk. Bethlen Miklós gyámkodásával működhetett ez az irodalmi, értelmiségi kör. Tagjai között ott találjuk Pósaaházi Jánost, Szatmárnémeti Mihályt, Fajgel Pétert és Eszéki Istvánt.⁴⁵

Az üldözött protestáns lelkészek és tanítók ügyén Bethlen Miklós erdélyi politikai diplomáciai úton próbált segíteni. I. Apafi Mihály erdélyi fejedelem és tanácsosai megbízásából leveleken keresztül megkereste a nyugati protestáns országok uralkodóit és egyetemek professzorait. Azoknak támogatását kérte az üldözött magyar protestáns lelkészek és tanítók érdekében.

Segítségére volt Kovásznai Péter református püspök, Pataki István kolozsvári református professzor és Adami István erdélyi szász lutheránus püspök.⁴⁶ A jól megfogalmazott és szerkesztett leveleket Bethlen Miklós 1672-ben egy német lutheránus tiszttel Kővárba küldte, hogy onnan Lengyelországot érintve Berlinbe és Heidelbergbe juttassák el. A levelek egy részének kiküldését azonban Teleki Mihály tanácsúr megakadályozta. Valószínűsíthető az a feltevés, hogy Teleki politikai megfontolás vezette a levelek elkobzásában. A levelek egy része Szelepcsényi György érsek kezébe jutott, s a Pozsonyba idézett lelkészek elleni vád fontos anyagává vált.⁴⁷

Az 1674-ben felállított pozsonyi véstörvényszék királyi ügyésze koholt vádak alapján próbált érvényt szerezni a protestáns lelkészek és tanítók elleni pernek.⁴⁸ A vád alapján Vittnyédi István, Bethlen Miklós és Ketzler Ambrus leveleket váltottak egymással és a protestáns dunántúli lelkészekkel.⁴⁹ A jegyzőkönyvben a perről fennmaradt adatok alapján megállapítható az a tény, hogy a vádlottak levelei nagyon erős politikai színezetet kaptak.⁵⁰ Ezek a levelek a megelőző év őszén tartott tárgyalás alkalmával szerepeltek. Burius János korponai lelkész már visszautasította azt a vádat, amely szerint a lelkészeknek és az említett személyeknek ahhoz közük lenne. A pozsonyi vértörvényszék által kinevezett ügyvéd, Heussler Ferdinánd is a lelkészek és tanítók mellett foglalt állást. Határozottan állította és bizo-

irodalomtörténész írt részdolgozatában kimutatta, hogy nem Bethlen Miklós a szerző. Maga Bethlen sem ismerte a szerzőt. Vö. JANKOVICS JÓZSEF: *Bethlen Miklós levelei*. 1987, Budapest, I. köt. 38–43. – R. VÁRKONYI ÁGNES: *Erdélyi változások*. 1984, Budapest, 143.

⁴⁵ *Diarium theologicum...* Kolozsvár, 1675. RMK I. 1359.

⁴⁶ POKOLY: *i. m. II. kötet* 269.

⁴⁷ NAGY GÉZA: *A református egyház története (1608–1715)*. 2008, Attraktor Kiadó, Mária-besnyő–Gödöllő, 508.

⁴⁸ Az 1674-es gályarabper jegyzőkönyve az Esztergomi Prímási Levéltárban található. Archivum Ecclesiasticum Vetus, Acta Religionaria, 1790/4-es jelzet alatt. Nyomtatásban megjelent a Vitetnek ítélőszékére... *Az 1674-es gályarabper jegyzőkönyve*. 2002, kiad. S. Varga Katalin, Pozsony, 344.

⁴⁹ S. VARGA KATALIN: *Az 1674-es gályarabper jegyzőkönyve. Textus és értelmezése*. (Értekezés.) Kézirat. 2004, Budaörs–Budapest, 30.

⁵⁰ UO.

nyította, hogy a vád alátámasztásaként felmutatott levelek állevelek, és a vádlotaknak azokhoz semmilyen közük nincs. Az elítélt lelkészek elleni „bizonyíték” volt a felmutatott „Vitnyédi-levelek”⁵¹ egyike, állítólag Vitnyédi István Eperjesről Bethlen Miklóshoz címezte 1669. május 10-én. Vitnyédi Istvánnak tulajdonított és a Pozsonyi Vésztörvényszék elé idézett protestáns lelkészek és tanítók ellen felhasználott és Bethlen Miklóshoz címzett hamisított levél szövege: *„Generoso Domino-Domino Nicolao Bethlen, Domino et fratri mihi confidentissimo. Ma májusnak 10-én Kelmed levelét, Eperjest vettem. El vagyon szentül végezve, hogy szabadságunkat vérünkkel oltalmazzuk. Török császárnak adózunk. Erdélyországgal egy szívek leszünk. Francia király megadgya az adót. Francia követ által offerálta. Hogyha nem adná magunk is megh adgyuk csak készen legyen minden. Lobkovich bolond szavaitul nem kell tartani, se hamis Montekukkulitul, hanem igen jó volna, hogyha erdélyországi szent Corona titkos levelet írna a prédikátoroknak minden felé. Jól disponálnák az községet az adóra, hogy fegyvert fogjon, mikor jel adatik. Evangelicus status jól elrendelte. Dunántúl való földet soproni és községi főprédikátorokra bíztuk, Bányavárosokat, Pozsonyt, Kassát, Eperjest, Lőcsét, Trencsint, Árvát, Liptót, Túrót és a többit oda való püspökök és széniorok készentartyák. Mi mindnyájan pro Deo, ecclesia et libertate pugnaturi et morituri és az pápista ebeket meghtanítjuk, csak kegyelmetek ne mulasson a hajdu városokkal és hódoltsággal. Rákóczi Ferencet megh kell () de biztatni is kell. Isten velünk ki ellenünk. Stepanus Witnyedi de Musaly m. pr. Kelt: Eperjesen, május 10-én 1669.”*⁵² A levél hitelessége ellen szólt számos ellenérv: 1. Bethlen Miklós nem a hajdúknak és a hódoltságnak, hanem a székelyeknek volt a főkapitánya, amit Vitnyédi István jól tudott. 2. Bethlennek általában az erdélyieknek Rákóczi Ferencsel semmi kapcsolata nem volt. 3. Vitnyédi 1668. június 19-én Bethlenhez küldött levele az utolsó neki írt üzenet: *„Jó Bethlen uram. Csúfos eleit kegyelmed levelének olvastam, ahol engem kedves régi elvesztett barátjának nevez, ha disputálni és választ adni akarnék, sok szókkal lehetne a válasz, mert kegyelmed engem el nem vesztett, hanem elvetett, és amiről magát menti, azzal nem csak engemet, de másokat is és mindnyájunkat is illetett, amint híre vala, akár mint lett, nekem mint öreg embernek nehezen esett, hogy olyan becs-telenítsen, aki fiam lehetne akit szerettem, és érette fáradtam, gyűlölségbe jutottam, és attól még így megmocskoltattam, ha nem úgy volt, én könnyen megnyugszom a kegyelmed mentségével. Én nem ráncorizálok, mert hozzám nem illik, de ha az engemet magától elvetőnek érdeme szerint fizettem, nem lett annak tőlem rövidsége.*

⁵¹ Két levelet mutattak fel a Pozsonyi vértörvényszék bírói. Az egyiket Bethlen Miklóshoz, a másikat Ketzler Ambrushoz intézték. Vö. RÁCZ KÁROLY: *A pozsonyi vértörvényszék áldozatai 1674-ben.* 1874, Sárospatak, 239.

⁵² RÁCZ KÁROLY: *A pozsonyi vértörvényszék áldozatai 1674-ben.* 1874, Sárospatak, 235. – Sárospataki Füzetek 1863. évf. 557. – *Egyháztörténeti Emlékek. Forrásgyűjtemény a Dunántúli Ágostai Hitvallású Evangélikus Egyházkerület történetéhez.* I. kötet. Összegyűjtötte Payr Sándor. 1910, Sopron, 236–237.

Ha Bethlen Miklós volnék, ránkorizálnék, de mivel az nem vagyok, nem bolondoskodom. Kegyelmed örvendetes házasságát áldom azzal, hogy szent Isten csendes békességessé és szerencsésse tegye és engedje, hogy valahány nemzetségig örülhess maradékidon! Én pedig annyi földre, hogy mehessek, ez előtted mentségem. Ezek után maradok én is egy hitvány Soproni! Eperjesen, Junius 19-én 1668. évben. Vitnyédi István. N. B. A kegyelmed atyjának, nekem igen jó akaró uramnak, ajánlom köteles szolgálatomat.⁵³ A két fél között megromlott a jó viszony. A kettejük között keletkezett nézeteltérés után a két fél egymással soha többé nem váltott levelet. Ezt maga Bethlen Miklós erősíti meg. 4. Vitnyédi a levél keltezésének idejében nem tartózkodott Eperjesen.⁵⁴ 5. A Bethlen intézett levél eredetiségével kapcsolatosan feltehető a következő kérdés: A levél eredeti formája vagy annak másolata került napvilágra, és a levél melyik változatát vette kézbe Bethlen? Erre a kérdésre Bethlennek a rabprédikátorokhoz intézett levelében válaszolt: „De én soha ne lássam meg az Isten kegyelmes orcáját, ha ilyesmit valamit láttam!...”⁵⁵ 6. Bethlen állítása szerint 1669-ben Vitnyédi már nem élt.⁵⁶ A napvilágra került állevelek ügyének volt egy másik fontos üzenete Bethlen Miklós személyével kapcsolatosan. Bethlen Miklós politikusi személyének ismertsége és kiterjedt politikai kapcsolatokkal rendelkező tevékenységére vetít fényt az a tény, hogy Bécsben és Pozsonyban egyaránt számon tartották és felhasználták személyét a vádak kapcsán. A gályarabságra ítélt protestáns lelkészek ügye egész Európában nagy felháborodást keltett. Sokan siettek a segítségükre. Politikusok, diplomaták, professzorok, tehetős polgárok mindent elkövettek a magyarországi protestáns hitsorsosaik kiszabadításáért.⁵⁷ Öt évnek kellett eltelnie azonban, hogy a protestáns nagyhatalmak diplomáciai úton tegyenek valamit érdekükben. Bethlen Miklós az *Epistola Nicolai Bethlen*

⁵³ *Sárospataki Füzetek* 1868. évf. 921.

⁵⁴ Bethlen Miklós levele az elítélt prédikátorokhoz. MOL. Jan. 4. 1675.

⁵⁵ Bethlen Miklós levele az elítélt prédikátorokhoz. MOL. Jan. 4. 1675.

⁵⁶ *Geschichte der evangelischen Kirche in Ungarn von Ungarn von Anfang der Reformation bis 1850.* Berlin. 1854. 225. – Bethlen Miklós levele az elítélt prédikátorokhoz. Jan. 4. 1675. MOL.: „De amint a koholónak tetszik te énnékem jóllehet halott létedre, mint egy második Théseus, a pokolból felidéztetve, felelsz és írsz. Stb...”

⁵⁷ A gályarab prédikátorok ügyét külföldön Hamel Bruyninx bécsi holland követ karolja fel. Diplomáciai úton minden elkövet. hogy értesítse a protestáns nagyhatalmakat a magyarországi protestáns lelkészek és tanítók nyomorúságos sorsáról. Egy másik személy, Zaffius Miklós vellei orvos-lelkész svájci professzorokhoz intézett segítségkérő levelet. Gyűjtést szervezett a gályarabok kiváltása érdekében. Mind lelkileg támogatta a nápolyi és buccari kikötőben sínylődő lelkészeket és tanítókat. – PAYR SÁNDOR: *A magyar protestáns gályarabok.* 1928, Budapest, 75. – RÉVÉSZ IMRE: *A gályarabok lelke.* 1936, Debrecen, 85. – THURY ETELE: *Gályarabjaink megszabadítása. Protestáns Szemle,* 1909. – THURY ETELE: *A Dunántúli Református Egyházkerület története.* 1998, Pozsony, II. köt. 72–98.

*ad Ministros Exules...*⁵⁸ 1675. január 4-én keltezett levelében önmagát tisztázta a vádak alól, a meghurcolt és elítélt protestáns lelkészek és tanítók ártatlanságát és az ellenük emelt vádak alaptalanságát bizonyította. A nyugati protestáns államok uralkodóinak politikai támogatását kérte a vallásüldöztetés megakadályozása érdekében, amit a későbbiekben el is ért. A levél végén a gályarabságra hurcolt lelkészeket kitartásra és a hitük melletti helytállásra buzdította.⁵⁹ Az *Apologia Ministrorum Evangelicorum Hungaricae* (Magyarországi evangélikus lelképásztorok védelme) című röpirata két évvel később jelent meg.⁶⁰ A röpiratban védelmébe vette a hitükért üldözött hitsorsosait, és az országban keletkezett elégedetlenség okaira mutatott rá. Vitatkozott Lapsánszky Jánossal, a pozsonyi vésztörvényszék titkárával, megcáfolván a felkelésnek és a protestáns lelkészeknek és tanítóknak állítólagos kapcsolatát. Bethlen Miklós határozottan állította azt, hogy a protestánsok üldözése vallási okok miatt történt.⁶¹ Ennek a röpiratnak a függelékeként jelent meg nyomtatásban Kolozsvárott az *Epistola ad Ministros Exules* terjedelmes levele. Bethlen Miklós e kettős munkájával az erdélyi és a külföldi közvélemény tájékoztatását kívánta megszólítani. Ezt sikerült is elérnie a későbbiekben. A száműzött prédikátorokhoz intézett levele nyomtatásban is megjelent Hollandiában. Bethlen Miklós diplomáciai sikereként könyvelhető el az a tény, hogy Hamel Gerard van Brunigh (Bruininx) holland követtel egy időben nyújtotta be Bergt Gabrielson Oxenstierna svéd követ is kormánya nevében azt a felterjesztést, amelyben szót emelt a magyarországi protestantizmus védelmében.⁶² A Belga és Holland államok Bécsben székelő diplomatája hitelt érdemlően gyakorolt nyomást a bécsi udvarra. Hammel Gerard van Brunigh (Bruininx) a császárkirálynak benyújtott

⁵⁸ Bethlen Miklós e levele *Epistola ad ministros exules* (1675) cím alatt jelent meg. Nyomtatásban először 1677-ben az *Apologia ministrorum evangelicorum Hungariae etc.* című munka mellé csatolva, hely nélkül jelent meg. Megjelent Utrechtben 1678-ban, valamint Poot Abraham 1684-ben Amsterdamban megjelent „Naawkeurig Verhaal van de Verfolginge aangerecht tegens de Euangelise Leeraaren in Hungarien etc.” című munkájában. Jelzet: RMK. I. 1313b. Országos Széchényi Könyvtár, Budapest.

⁵⁹ Bethlen Miklós levele a száműzött protestáns prédikátorokhoz. In *Bethlen Miklós levelei (1699–1716)*. Összegyűjtötte, sajtó alá rendezte, bevezető tanulmányt és a tárgyi jegyzeteket írta Jankovics József. (Régi Magyar Prózai Emlékek, szerk. Tolnai Gábor.) Budapest, 1987. 6/II. 1159–1180.

⁶⁰ *Apologia Ministrorum Evangelicorum Hungaricae ad innocentiam suam Orbi Christiano declarandum, opposita Iudicio Tribunalis Poseniensis, a quo Perduellionis crimine contra Regiam Majestatem iniquissime accusati et condemnati, non modo toto Regno proscripti sunt, sed exemplo a Pietate et Mansuetudine Christiana prorsus alieno, magnam partem ad Trirames Hispanicas damnati. Anno Patientiae Sanctorum. MDC. LXXVII. Ultrajecti, Ex Officina Guilielmi...* Typograph. Ao: 1678. Leírása Szabó Károly RMK. II. 384.

⁶¹ LUKINICH IMRE: *A bethleni Gróf Bethlen-család története*. 1927, Budapest, 389.

⁶² Bevezető tanulmányt írta Makkai László. In *A magyarországi gályarab prédikátorok emlékezete*. Szerk. Makkai László. Magyar Helikon, 1976, 20–23.

Onschuld der Vereenigde Nederlander, vertoonnt aan den Roomsden Keiser Leopoldus de I. Door der selver Resident de Hr. Hamel Bruininx. In den Jaare 1675. Tot Weene című emlékirata négy tételben tárgyalja a belga és holland szövetséges rendek állásfoglalását és kéréseit a vallásukért üldözött magyar protestáns lelkészek és tanítók ügyében. A rendek ártatlanoknak nevezik a lelkészeket és a tanítókat. Hangsúlyozzák, hogy a Magyarországon nem lázadás elleni per folyik, hanem vallásüldözés, amely káros az egész keresztyén világra.⁶³ A bécsi udvarra történő nemzetközi diplomáciai beavatkozás és politikai nyomásgyakorlás értékes dokumentumai a Hammel Gerard van Brunigh (Bruininx) bécsi holland követtől származó latin és francia nyelvű levelek.⁶⁴ Ezek a levelek a holland diplomáciai erőfeszítésekre vonatkoznak, amelyeket a magyarországi protestánsok érdekében tettek. A protestáns és más külföldi diplomaták levelein keresztül Bethlen Miklós elérte eredeti célját: a magyarországi gályarabok kiszabadítását és a Habsburg-udvarra való nemzetközi politikai nyomásgyakorlást, amely az 1681-es soproni országgyűlésben csúcspontot ért el, a protestánsüldözés leállításával.

Bethlen Miklós szellemi kiválósága vezérszerepet juttatott számára az erdélyi és a nemzetközi politikai életben, az erdélyi protestantizmusban, az oktatás, a művelődés terén, valamint a külföldi szellemi tőke beáramlása érdekében kifejtett munkában. Életének hívatását és küldetését az erdélyi és királysági politikai, társadalmi, kulturális és vallási problémák megoldásában látta. Egy ilyen probléma megoldására vállalkozott Bethlen Miklós a 18. század második felében, a királyságban zajló protestáns lelkészek és tanítók üldöztetése idejében.

2.3 A felső-magyarországi protestánsok politikai védelme a vallásszabadság és a vallási tolerancia tükrében (1671–1681)

Az 1671–1681 közötti időszakban zajló magyarországi protestánsüldözések egyik szenvedő alanya a Sárospataki Református Kollégium volt. A római katolikus hitre visszatért Báthory Zsófia fejedelemasszony a Habsburgok iránti lojalitását igyekezett maximálisan kifejezni, és azt érvényre juttatni. Ennek egyik megnyilvánulási formája volt a Sárospataki Református Kollégium 1671-es megszüntetése. Az elüldözött Sárospataki Református Kollégium egyetlen mentsvára, az akkor még független Erdély nyújtott menedéket és anyagi támogatást az intézet tanárainak és diákjainak. Az elüldözött sárospataki kollégium a hajdani Bethlen Gábor erdélyi fejedelem által 1622-ben Gyulafehérváron alapított *Collegium Academicum*

⁶³ RÁCZ KÁROLY: *A pozsonyi vértörvényszék áldozatai 1674-ben*. 1874, Sárospatak, 28–29.

⁶⁴ TÓTH ENDRE: Hamel Bruininx a soproni országgyűlésen. *Theologiai Szemle*, 1926, 678–707.

épületében folytatta működését. Az 1671-ben elüldözött Sárospataki Református Kollégium csak 1672-ben érkezett Erdélybe. I. Apafi Mihály erdélyi fejedelem és udvara, valamint a többi református főúr határozatot hozott a menekültek megsegítése ügyében. Adományokat gyűjtöttek Bethlen János és Bethlen Miklós szervezésében. A Sárospataki Református Kollégium Gyulafehérváron történő letelepítésében és anyagi támogatásában vezető szerepet játszott Bethlen Miklós. A sárospataki kollégium mellett számos lelkész, tanító és értelmiségi menekült akkor Erdélybe.⁶⁵ Az üldözött magyarországi protestánsok ügyének felkarolása visszhangra talált I. Apafi Mihály erdélyi fejedelem udvarában.⁶⁶ Az üldöztetések idején (1671. április 6-án) levelet írt Rottal katonai kormányzóhoz, amelyben az ő támogatását kérte a meghurcolt lelkészek ügyében. I. Apafi Mihály (1661–1690) és a fejedelmi tanács határozatot hozott annak érdekében, hogy a külföldi protestáns uralkodók, fejedelmek és politikai elit körök tudomására hozzák a magyarországi eseményeket és azoknak vallási hátterét. Az 1671–1681 közötti gyászévtizedben üldözött és jogfosztott magyarországi protestánsok segítségére siettek a nyugati protestáns hatalmak.⁶⁷

A gyászévtized idején fellendült az irodalmi és a vallási élet. Az erdélyi művelődés virágkorát élte. A gyászévtized végén, 1681-ben a kuruc sikerek hatására Bécs változtatott magyarországi politikáján, és I. Lipót magyar király hajlandónak mutatkozott bizonyos engedményekre. Az uralkodó 1681. április 28-án országgyűlést hívott össze Sopronba.⁶⁸ Az országgyűlés három lényeges engedményt tett: 1. eltörölte a kormányzóságot, kimondta a magyar kamara egyenrangúságát az udvari kamarával; 2. az 1671. évi magas adókat eltörölte; 3. *kimondta a protestánsok szabad vallásgyakorlatát*, és az elvett protestáns templomok helyett vármegyénként

⁶⁵ POKOLY: *i. m. II. kötet* 269.

⁶⁶ JUHÁSZ ISTVÁN: *Hítvallás és türelem. Tanulmányok az Erdélyi Református Egyház és teológia 1542–1792 közötti történetéből*. 1996, Kolozsvári Protestáns Teológiai Intézet, Kolozsvár, 74.

⁶⁷ PAYR: *i. m.* 85. – THURY 1909: *i. m.* – THURY 1998: *i. m.* 72–98.

⁶⁸ ZSILINSZKY: *i. m.* 410–516. Az 1681. évi vallásügyi törvények (1681: XXV. és XXVI. tc.), amelyek Lipót 1681. november 9-i leiratán alapultak. A leirat a bécsi béke (1606) és az 1608. évi törvények vallásügyi rendelkezéseinek érvényét megerősítette. Elvileg a szabad vallásgyakorlatot biztosította. Visszalépés volt a bécsi és a linzi békéhez képest, számos korlátot állítottak e jog érvényesítése elé. A jobbágyság gyakorlatilag kirekesztett a szabad vallásgyakorlatból. A nyugat-magyarországi részeken artikuláris helyeket jelöltek ki. Ez vármegyénként két-két olyan helységet jelentett, ahol a protestánsoknak templomot, iskolát és parókiát építhettek. A keleti országrészekben a szabad királyi és bányavárosokban, a protestánsok engedélyt kaptak saját költségükön új templomok építésére. A rendelet egyik sarkalatos pontja alapján az elűzött lelkészek és iskolamesterek visszatérhettek az országba, és gyakorolhatták hivatásukat. Az egy évtizeddel később megjelent Explanatio Leopoldina diplomában különbséget tettek a magyarországi protestánsok nyilvános és magánjellegű vallásgyakorlás között.

két-két kijelölt helyen új templomok, lelkészi lakások és egyházi iskolák építését engedélyezte. A főurak magán-vallásszabadsága mellett a közrendűek nyilvános vallásgyakorlatát csak az artikuláris helyekre⁶⁹ írta elő.

3. A VALLÁSSZABADSÁG ÉS VALLÁSI TOLERANCIA THÖKÖLY IMRE FEJEDELEMSÉGÉBEN (1682–1685)

A Thököly-féle felkelést mélyen átítatta a protestáns gondolkodás és teológiai tanítás, amely valamiféle nemzeti érzelmet és vallási töltetet kapott katolikusellenességével. A vallás és politika összekapcsolódott a valláspolitikai és fegyveres konfliktusokban. A Thököly-féle felkelésben nemcsak a király és a magyar nemzet álltak szemben, hanem a két vallási irányzat harcolt egymással: a katolicizmus a protestantizmussal. Az utóbbi a vallásszabadsáért és a vallási toleranciáért küzdött. A Rákóczi-birtokokon élő protestánsok bizalma megrendült a katolikus vallásra áttért Báthory Zsófiában. A vallásos üldözéseknek kitett protestánsok elégedetlensége fokozódott. Az elégedetlenkedők az összeesküvés után az Erdélyi Fejedelemségbe menekültek. Az Erdélybe menekült kurucokban megerősödött az a kiválasztottságtudat, hogy a Habsburgok és a katolikusok alóli felszabadításért kell küzdeniük. A felkelés vallási színezetet öltött, mivel a magyar királyi udvar megtorlásai a felvidéki és kelet-magyarországi protestáns lelkészekkel szemben fokozták a vallási ellentéteket. Az Erdélyben bujdosó felvidéki és kelet-magyarországi reformátusok és evangélikusok vallási és nemzeti öntudatra ébredésével elszakadtak az erdélyi politikától, és egy protestáns vallású, karizmatikus vezért választottak meg a felső-magyarországi vallásszabadság és vallási tolerancia megszerzéséért.⁷⁰ A protestáns Habsburg-ellenes mozgalom Thököly Imre személyében megtalálta azt a politikai vezetőt, aki a bujdosók eszmerendszerét és vallási nézetét képviselte. Kardos Tímea történész tanulmányában rámutatott arra, hogyan vált politikai eszközzé és egyben célkitűzéssé a vallásszabadság kérdése Thököly Imre politikájában: „A vallás kérdése politikai teret kaphatott, egy önálló, valóban protestáns vezető személyében. A bujdosó-kuruc társadalomban már korábban is megérett az elképzelés az önállósulásra, és egy esetleges önálló állam születésére, viszont vezető személyt, aki kiemelkedik közülük, nem találtak. Az erdélyi birtokai révén köztük legvagyonosabb és legbefolyásosabb Thököly Imre személye szinte adta magát egy nagyobb politikai elgondolás reményére.”⁷¹

⁶⁹ <https://rubicon.hu-artikularis-helyek>, 2022. 03. 17.

⁷⁰ KARDOS TÍMEA: A vallásszabadság és kiválasztottság kérdése. A Thököly-felkelés vallási eszmerendszere. *Vallástudományi Szemle*, XII. évf. 2016/4. szám, 32.

⁷¹ Uo. 33.

Az 1678-as politikai és hadi fordulat után sikerült megnyernie a kuruc hadakat. A megválasztott kuruc vezér tisztában volt a kiválasztottságával és karizmatikus vezéregyéniségével. Politikai programját a kurucok eszmei elképzelésével és a felkelés kirobbanásának okaival fejezte ki: „...testi-lelki szabadságtalanságáért kezdődvin, de kiváltképpen az lelki szabadságtalanságáért...”⁷² A kérészetű protestáns fejedelemségben az uralkodó biztosította a vallásszabadságot minden felekezetnek. A katolikusok által lefoglalt evangélikus templomokat és iskolákat visszaszolgáltatta a jogos tulajdonosoknak. Az Eperjesi Evangélikus Kollégiumot és gótikus templomot újra birtokba vették az evangélikusok. Lőcsén és Késmárkon elrendelte, hogy a városok élére válasszanak evangélikus vallású bírót, tanácsokat és képviselőket. Az evangélikusoknak visszaszolgáltatta a templomokat és az iskolákat.⁷³ A visszaszolgáltató ingatlanokért és a vallásszabadságért adtak hálát az evangélikusok 1683. szeptember 3-án. A sárospataki reformátusok részére hasonlóképpen visszaadták a templomot és a református kollégiumot.⁷⁴

A fejedelemség vallásszabadságával és vallásügyi kérdéseinek megtárgyalásával foglalkozott az 1683. január 18-án tartott kassai országgyűlés.⁷⁵ Az evangélikusok vallási és politikai státusuk megerősítését várták az országgyűlési döntésektől. A fejedelem prozódójában a protestáns templomok teljes visszaszolgáltatását kérte. Továbbá elrendelte, hogy az evangélikus valláson kívülieknek is legyen szabad templomot építeni az evangélikus többségű városokban. Az előterjesztett prozódót egyik fél sem fogadta el. A heves vallási vitát követően a recepta religio státusába tartozó felekezeteknek biztosította a szabad vallásgyakorlatot, és támogatta a templomok megépítését. Thököly Imre valláspolitikájának alapja a teljes vallásszabadság és vallási tolerancia volt. Kijelenthető valláspolitikájáról, hogy uralkodásának legnagyobb sikere volt. Thököly Imre 1684. évi kiáltványában megfogalmazta kritikáját a vallási intoleranciával szemben. Fejedelmi és hadvezéri küldetésének programját a nemzeti szabadság és a protestantizmus jogainak megvalósításában és biztosításában látta.

A Thököly-féle szabadságharc sikerei láttán a török Porta 1682. szeptember 16-án hivatalosan elismerte Thököly Imre fejedelemségét. Ibrahim pasa a szultán megbízásából átadta Thökölynek a török athnámét, és magyar királyi címmel illette. A szerződésben biztosította Thökölyt és fejedelemségét, hogy tiszteletben tartja a magyarok törvényét, kiűzi a jezsuitákat a Magyar Királyságból, és garantálni fogja a protestánsok vallásszabadságát. Thököly Imre fejedelem 1683-ban összehí-

⁷² NAGY IVÁN: *Késmárki Thököly Imre naplója 1693. 1694. évekből.* 1863, Pest, 336.

⁷³ HAIN GÁSPÁR: *Szepességi avagy lőcsei krónika és évkönyv a kedves utókor számára.* 1988, Magvető Kiadó, Budapest, 450–459.

⁷⁴ ROMÁN JÁNOS: *Források és regesták Sárospatak település- és építészettörténetéhez a XVI–XVIII. századi mezővárosi protokollumokban.* 1965, Sárospatak, 98.

⁷⁵ MAJLÁTH BÉLA: *A felsővármegyei rendek kassai gyűlésének actái 1683-ból.* *Történelmi Tár,* 1883, 373.

vott országgyűlésen szembesült azzal a problémával, hogy az ország az üres kincstárt nem tudja feltölteni. Az újonnan kikiáltott fejedelemtől elfordult a szerencse. A nemesség megtagadta az adózást. A közhangulat ellene fordult. A törökök 1683-as sikertelen bécsi ostromával megpecsételődött Thököly államának jövője. A sorozatos török veszteség és a Habsburg-hadsereg 1684-es eperjesi győzelme a kurucok felett rávilágított arra, hogy a felkelőknek egyre kevesebb esélyük maradt megtartani hatalmi pozícióikat és stratégiai támaszpontjaikat a felső-magyarországi városokban. Rendre feladták utolsó védőbástyaikat, Kassát, Sárospatakat és Régécet.⁷⁶ Thököly Imrét a váradi pasa elfogatta és vasra verve küldte Belgrádba, ahol néhány hónap raboskodás után szabadon engedték, de soha többé nem térhetett vissza Magyarországra. A Habsburg-ellenes felkelés békekötés nélkül ért véget. Az elért eredmények csekély számúak voltak. A szabad királyi városok a császári támogatóktól kaptak garanciát arra, hogy a protestáns vallásúaknak biztosítják a szabad vallásgyakorlatot.⁷⁷

4. A VALLÁSSZABADSÁG ÉS A VALLÁSI TOLERANCIA A „RECONQUISTA HÁBORÚK” IDEJÉN (1686–1691)

A török Portának az 1683-as sikertelen bécsi ostroma után elindult a 'reconquista' háborúk sorozata a Királyi Magyarországon. Az új erőre kapott Habsburg Birodalom célkitűzésében ott szerepelt a törökök kiűzése a hajdani Magyar Királyság területéről és az abszolutizmus bevezetése. A Habsburg-abszolutizmus politikai, gazdasági és társadalmi elképzeléseinek a megvalósítását az egységes és központosított államapparátus kiépítésében látta. Politikai és erkölcsi támogatója volt a katolikus egyház. A magyar nemesség és polgárság a rendi alkotmány és törvények alapján védték kiváltságaikat a Habsburg-abszolutizmus ellen. A magyarországi rendek politikai törekvései szembementek a Habsburg-abszolutizmus törekvéseivel, ami politikai feszültséget eredményezett. A központosított hatalom kegyetlenül elfojtotta a törekvéseivel szembeszegülő vélemények megnyilvánulását. A politikai, gazdasági és társadalmi vélemények és törekvések elfojtása mellett szigorúan ellenőrizte a protestáns egyházak működését, és elnyomta a protestáns egyházak vallásszabadságát. Minden eszközt felhasznált, hogy a Királyi Magyarországot vallásilag egyneművé változtassa. A karhatalom támogatásával létrehozott inkvizíciós törvényszékek ítélőbírói az eretnekség kiirtása céljából elrendelték a protestáns könyvek máglyán történő elégetését és a protestáns kisnemesek, polgárok és lelkészek vagyonának elkobzását, bebörtönzését és kivégzését.

⁷⁶ Magyar Országos Levéltár, Budapest. A Thököly szabadságharc levéltára. G4, G5.

⁷⁷ KÓNYA PÉTER: *Az eperjesi vértörvényszék*. 1994, Eperjes/Presov–Budapest, 25.

4.1. Az eperjesi vértörvényszék és a vallásszabadság eltiprása

A Habsburg-abszolutizmus protestánsok ellen irányuló politikai megnyilvánulása az eperjesi vértörvényszék felállításában és vallásüldözésében öltött testet.⁷⁸ A totalitárius hatalomnak egyetlen célja volt: a szólásszabadság és a véleménynyilvánítás eltiprása. Ez legjobban a protestánsok szabad vallásgyakorlatának ellenőrzésében és korlátozásában nyilvánult meg. Kónya Péter történész az eperjesi protestáns üldözésről és a vértörvényszékről szóló munkájában erre világított rá megfogalmazásában: „Azok az erők, amelyek kisajátították az emberek lelkiismerete és tudata feletti uralmat, nem engedélyeztek semmilyen eltérést a dogmától, szabad gondolkodást, reformátori törekvést, egyszerűen eretnekséget.”⁷⁹

Az eperjesi vértörvényszék megszervezésében oroszlánrésze volt Antonio Caraffa tábornoknak. A rögtönítélő bíróság 1687. március 3-án kezdte meg működését I. Lipót Habsburg császár és magyar király engedélyével és áldásával. A paritáselv alapján nevezték ki a bírói testület tagjait. Felerészt katonák, felerészt pedig polgárok lettek kiválasztva. A tagok között ott szerepeltek: Wallis György tábornok, elnök, Fischer Mihály kamarai felügyelő, Görz Márton helyőrségi parancsnok, Kinzing Jakab, Bongrád Mátyás katonabíró, Szent-Ivány László, Pelsőczy György, Sziklai Pál, Turcsányi György, Medveczky Mátyás, Juliani Péter és Horader Mátyás eperjesi polgárok. A vértörvényszék központi helye a városháza volt. A vádemelések, kihallgatások, kínzások, fenyegetések és ígéretek útján próbáltak nyomást gyakorolni és vallomást kicsikarni a vádlottakból.⁸⁰ A vértörvényszék eredményes munkáját bizonyítja Caraffa tábornoknak az uralkodóhoz írt jelentése.⁸¹ Caraffa tábornokot az elrettentés és a félelemkeltés vezérelte. Politikai megbízatásában a vádemelések legfontosabb tárgya a Thököly-féle összeesküvés lelep-

⁷⁸ Uo. 4.

⁷⁹ Uo. 5. (A továbbiakban: KÓNYA: *i. m.*)

⁸⁰ KÓNYA: *i. m.* 51. – Caraffa jelentése a császárhoz: „Széleskörű összeesküvést lepleztem le Thököly támogatói között, akik méltatlanul az Őfelségétől kapott kegyelemre, továbbra is ezt a fekélyt, Thökölyt támogatták. Innen ered Thököly gőgje és katonai hatalma oly sok éven át egészen a mai napokig. Nem valami új, de régi összeesküvésre bukkantam, amely már sok éve tart, még Őfelsége apjának Ferdinánd császárnak uralkodásától, időnként megszakitva az ön által aratott nagyszerű győzelmektől. Ez egy hidra, melynek mindig több feje nőtt ki, mint amennyit levágtunk. Mögötte egész sereg férfi áll, akik közül egyesek arannyal, mások tanácsokkal, továbbá tekintélyükkel vagy más szolgálatokkal segítették az összeesküvés előkészítését. Mindnyájan titokban fegyveres felkelést akartak kirobbantani és uralomra juttatni it a török szultánt. Ehhez legjobban a büntetlenség járult hozzá...”

⁸¹ KÓNYA: *i. m.* 51. – Caraffa jelentése az uralkodóhoz: „Könyveket írhatnánk azokról a halatlan dolgokról, melyeket lepleztem, de túl veszélyes lenne papírra vetni az eddigi vizsgálatok eredményeit. Teljesen elég, ha ezt mondom, hogy az összeesküvők az Ön császári Felségének szent életére törnek, birodalmának több országrészét akarják tönkretenni és végül még a kereszténység nevét is meg akarják becstelentíteni. Most maga a kereszténység, valamint az impé-

lezése és követőinek felkutatása, valamint bíróság elé állítása volt.⁸² Dietrichstein hercegnek küldött jelentésében beszámolt a vértörvényszék felállításának tényéről és annak céljáról. Hangsúlyozta azt a tényt, hogy a protestáns lázadók eljátszották a Habsburg-udvar által felkínált lehetőségeket, és visszaéltek az uralkodó bizalmával.⁸³

Az eperjesi vértörvényszéken az ítéletet 1687. március 3-án hozták meg. Az összegyűlt tömeg előtt fő- és jószágvesztésre ítélték a vádlottakat. Az elítélteknek reggel korán a börtönük előtt kellett várniuk, és elindulniuk a veszthely felé. Caraffa a Kollégium előtti főteret választotta a kivégzés helyszínéül. Az első megkínzottak és kivégzettek között ott találjuk Keczer Andrást, Zimmermann Zsigmondot, Rauscher Gáspárt, Baranyai Ferencet. Az elrettentő kínzások és kivégzések és a Thököly-féle mozgalom megtörésére és megsemmisítésére törekedtek.

Az eperjesi vértörvényszéken továbbá 20 halálos ítéletet hoztak. A kivégzettek második csoportjában ott találjuk Weber Frigyes ügyvéd, Keczer Gábor polgár, Sárossy Márton nemes, Fleischacker György polgár, Schönleben György polgár, Medveczky Sámuel ügyvéd, Székely András nemes, Palásthy Gábor nemes, Bertók János nemes, Kovács György polgár, Radvánszky György nemes, Féja Dávid nemes, Feldmayer Simon városparancsnok, Bezegh György jegyző, Weber Dániel jegyző, egy ismeretlen kálvinista lelkész, egy Fazekas nevű polgár Rozsnyóról és Lányi Sámuel kispolgár nevét. Néhányan szerencsésebbek voltak. Guth Zsigmond polgár, Roth János, Ottlyk György királyi kegyelmet kaptak, és felmentették őket a vád alól.

rium érdekei kívánják, hogy a bűnösök bűnhődjenek, hogy legyen valaki, aki keményen fellép ellenük, mert ők nemcsak Ófelsége, hanem az Isten ellen is cselekedtek.”

⁸² KÖNYV: *i. m.* 53. – Caraffa jelentése I. Lipót császárhoz: „A bírságok és elkobzások hozzájárulnak az államkincstár feltöltéséhez, amely így képes lesz azok ellen pénzelni a háborút, akik ellene voltak. A rebellió dögvésze az ország szelvében-hosszában elterjedt. Parasztokra, katonákra, itteni és idegen polgárookra, nemesekre és jobbágyokra. Ezért nem elég az ítélet végrehajtása csak egy városban, de a lázadókat mindenhol össze kell fogdosni és példásan megbüntetni. Nagyvárad, Eger, Munkács állandóan fenyegetnek bennünket, állandóan készek befogadni és segíteni a rebelleket. Ezért elkerülhetetlen az egész ország-rész azonnali megszállása erős katonai erővel, határozott tettekkel félelmet kell kiváltani és így elrettenteni a többieket. Mert, hogy lesznek olyanok, akik azt állítják majd, hogy kényszerből álltak Thököly oldalára, mivel hiába kerestek oltalmat a császári katonaságnál.”

⁸³ *Történelmi Tár*, 3. s. 18. köt. Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1895, 593–618, 1896, 25–43. – Caraffa levelezése Dietrichstein herceggel: „Hogy az igazságosság biztosítva legyen, felállítottam egy felhatalmazott törvényszéket, melynek tagjai a város polgárai, valamint az ország katonai kamarájának volt tagjai, ők fognak ítélni és büntetni. Öccellenciája elhiheti, hogy nem lehet bízni ezekben az emberekben... Ófelsége a császár annyiszor megbocsátott már nekik, visszaadta birtokaikat, de ők továbbra is nyakasok maradtak, mint azelőtt. Hiszem, hogy az elkobzásokra sor kerül, melyek biztos nagy összeget hoznak majd.”

Az ellenük felhozott vád az volt, hogy tevékenyen részt vettek a Thököly-féle szabadságharcban, megszegték a császárnak tett hűségüket. Volt még egy nagyon fontos bűnük az áldozatoknak: protestáns meggyőződésük szemben állt a Habsburg-udvar rekatolizációs törekvéseivel. A kivégzettek kivétel nélkül a magyar nemesség és polgárság legradikálisabb részéhez tartoztak. Megsemmisítésük mind vallási, mind politikai szempontból hasznos volt a 17. századvégi Habsburg-politikának. A katolikus törekvésekkel azonosuló Habsburgok az egy ország, egy vallás elvet követték. Az eperjesi kivégzések révén politikai szempontból elhárult az a veszély, hogy újból lázadást szítson az a társadalmi réteg, amely a felkelések idején a Habsburg-ellenes lázadók oldalára állt, és állandó fenyegetés jelentett a Habsburg-udvar és a katolikus egyház részére. Az 1687-es eperjesi vértörvényszéknek sem sikerült elérnie célját, mivel néhány év múlva részleges vallásszabadságot kaptak a magyarországi protestánsok. Négy év múlva, az 1691. április 2-án kiadott *Explanatio Leopoldina rendelet*⁸⁴ csak az artikuláris helyeken engedélyezte a protestánsok szabad vallásgyakorlatát, és ezeken a helyeken szolgálhattak a protestáns lelkészek. Az artikuláris helyeken kívül élő protestánsok kapcsolatot tarthattak fenn a lelkészekkel. Látogathatták az istentiszteleti alkalmakat. Igényelhettké a sákramentumok kiszolgáltatását (kereszttség, úrvacsora), és igénybe vehették a házasságkötéseket. Az adott helység római katolikus plébániai hivatalánál be kellett jelenteniük szándékaikat. Az egyházi szolgáltatásokért stóladíjat fizettek a hivatalnak. Egyházjogilag a római katolikus plébános joghatósága alá tartoztak. A magyarországi protestánsoknak meg kellett tartaniuk a katolikus ünnepeket is. A rendelet hatályát II. József türelmi rendelete és az 1791:26. tc. törölte el.

ÖSSZEGZÉS

Az Erdélyi Fejedelemségben kihirdetett vallásszabadság és vallási tolerancia egyedülálló volt a 16. századi Európában.⁸⁵ A városokban és a falvakban több felekezet élt együtt. A terület földesura nem szólhatott bele jobbágyai vallási hovatartozásába. Mindenki maga döntött vallásáról és annak gyakorlásáról. Az Erdélyi Fejedelemség politikai és egyházi életét 1690-ig a tordai vallásszabadság szellemisége hatotta át. Az erdélyi alkotmányosság és jogrendszer egyik alappillére az etnikai-

⁸⁴ Az *Explanatio Leopoldina* rendelet az 1681. és 1687. évi országgyűlések vallásügyi törvénycikkeinek értelmezése volt, különbséget tévén nyilvános és magán-vallásgyakorlat között. – Lásd VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon*. III. köt. Szent István Társulat az Apostoli Szent Szék Könyvkiadója, 1997, 448–449.

⁸⁵ Az 1568-as tordai ediktum az erdélyi és a magyar egyetemes történelemnek legdicőségesebb ténye és legragyogóbb lelki-szellemi értéke volt. Hatása máig élő és ható, szellemisége „...újabb küzdelmekre és emberszolgálatra indít...”. ERDŐ JÁNOS: A tordai ediktum teológiai alapja. *Keresztény Magvető*, 99. évf. 1993/1. szám, 28.

lag és vallásilag sokszínű 16–17. századi Erdélyben is a vallási tolerancia, a nemzetek közötti kölcsönös tisztelet volt.⁸⁶ Az 1595-ös gyulafehérvári országgyűlésen elfogadott és kihirdetett *recepta religio* rendszere törvényes kereteket biztosított az erdélyi vallások együttélésének és a különböző tanítások tiszteletben tartásának: „Az mi a religio dolgát nézi, végeztük országu, hogy az recepta religiok, tudnillik catholica sive romana, lutherana, calvinistica et ariana libere mindenütt megtartassanak.”⁸⁷ Az 1571–1691 között tartott erdélyi országgyűlések és az *Approbatae Constitutiones*⁸⁸ erdélyi törvénykönyv (1653) törvényes kereteket és jogi garanciát biztosított a 'recepta religio' elvnek és az erdélyi vallásszabadságnak.⁸⁹ A *Compilatae Constitutiones*⁹⁰ című törvénykönyv ezt újította meg 1669-ben. Az erdélyi

⁸⁶ „Only in Transylvania the local parliament acknowledged (in 1568 and 1571) the co-existence of four denominations enjoying equal rights, namely the Catholics, Lutherans, Calvinists and Unitarians. This made it the only country in Europe, except Poland, where the Antitrinitarians (called Unitarians in the case) were tolerated in the XVI-th century.” Lásd TAZBIR, JANUSZ: *A state without stakes: Polish religious toleration in the sixteenth and seventeenth centuries*. Ford. A. T. Jordan. 1973, Panswowy Instytut Wydawniczy, Warszawa, 92.

⁸⁷ SZILÁGYI SÁNDOR (szerk.): *Erdélyi Országgyűlési Emlékek (1576–1596)* 3. 1877, Budapest, 472.

⁸⁸ Az Approbaták a II. Rákóczi György fejedelemsége idején, az 1653. január 15-én országgyűlés által elfogadott törvénygyűjtemény neve volt. Az 1541–1653 közötti időszakban tartott országgyűlési végzéseket tartalmazta. Teljes címe: *Approbatae constitutiones regni Transylvaniae et partium Hungariae eidem annexarum, ex articulis ab anno millesimo quingentesimo quadragésimo ad praesentem huncusque millesimum sexcentésimum quinquagesimum tertium conclusae, compilatae; ac primum quidem per dominos consiliarios revisae, tandemque in generali dominorum regnicolarum, ex edicto... principis... Georgii Rakoci... in civitatem Albam Juliam ad diem decimum quintum mensis Januarii anni praesentis congregatorum conventu publice relectae, intermixtis etiam constitutionibus sub eadem diaeta editis. Varadini: apud Abrahamum Kertész Szenciensem, MDCLIII [1653].* Vö. https://rmk.hungaricana.hu/hu/RMK_I_878/, 2022. 01. 11. – MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *Corpus Iuris Hungarici. Magyar Törvénytár. 1540–1848. évi Erdélyi Törvények*. 1900, Budapest, Franklin Társulat, 31–247.

⁸⁹ *Approbatae Constitutiones Regni Transylvaniae et Partium Hungariae eidem annexarum...* Varadini Apud Abrahamum Kertész Szenciensem. MDCLIII (1653) 1. cím 2. artikulus: „A négy recepta religiók az országnak ezen megegyezett közönséges végzései szerént, ennek utána is örök időkre bevettekül tartassanak. (...) Ezen négy recepta, úgy, mint: Evangelica reformata (vulgo Calviniana), Lutherana sive Augustan, Romano-Catholika, Unitaria vel Antitrinitaria vallásuknak az ország határozatai értelmében szokásos helyen való gyakorlása ezután is mendedtessék.”

⁹⁰ A *Compilatae I. Apafi Mihály fejedelemsége idején, az 1669. január–márciusi időszakban ülésező országgyűlés által elfogadott törvénygyűjtemény* neve volt. Az 1653–1669 közötti időszakban tartott országgyűlési végzéseket tartalmazta. Teljes címe: *Compilatae Constitutiones Regni Transylvaniae et Partium Hungariae Eidem Annexarum*. (Erdélyországnak és Magyarországnak hozzácsatolt részeinek összegyűjtött végzeményei.) *Ex Articulis ab Anno Millesimo Sexcentésimo Quinquagesimo Quarto, ad praesentem huncusque Millesimum Sexcentésimum Sexagesimum Nonum conclusis excerptae*. Michaelem Szentvel Veres-egyházi, Claudiopoli. [31] Vö. www.real-r.mtak.hu/473/, 2022. 01. 03. – MÁRKUS: *i. m.* 253.

lyi fejedelmek megválasztási feltételeiben (conditiói) és esküjében ott szerepelt a négy bevett vallás vallásszabadságának biztosítása. A fejedelmek esküt tettek azok biztosítására és tiszteletben tartására. Az erdélyi vallásszabadságnak az évtizedek során voltak hiányosságai.⁹¹ Az erdélyi fejedelmek az 1568-ban elfogadott vallásszabadság elvét sokszor megsértették. A 16–17. századi nyugat-európai vallási viszonyokkal összehasonlítva azonban az erdélyi fejedelmek valláspolitikájukkal messzemenően megelőzték azokat. Az erdélyi vallásszabadság életteret biztosított a bevett és a megtúrt vallásoknak is. Minden belső konfliktus ellenére kijelenthető az, hogy az Erdélyi Fejedelemség a béke szigete volt egy vallásháborúktól szét-szaggatott, forrongó Európában.

A 16–17. századi Királyi Magyarország vallási életére nagy hatással voltak az Erdélyi Fejedelemségnek a magyarországi vallásszabadság és a vallási tolerancia védelmében hozott politikai döntései a királyi magyar protestánsok támogatásával. Mindezek a hatások megmutatkoztak a vallásszabadság védelmében indított hadjáratokban és az azokat lezáró békékben. A nemzetközi vélemény és politikai hatás a vallásszabadság és vallási tolerancia biztosítása érdekében jobb belátásra bírta a Habsburg-udvart.

Az 1606-os bécsi, az 1626-os pozsonyi és az 1645-ös linzi békékben biztosították a magyarországi protestánsok szabad vallásgyakorlatát. A Bocskai-szabadságharcot lezáró bécsi béke (1606) és a Bethlen Gábor hadjárait lezáró nikolsburgi (1621), valamint az I. Rákóczi György vezette hadjáratot lezáró linzi (1645) békék mind az erdélyi vallásszabadság szellemében születtek. A magyarországi politikai és vallási körülmények eltérőek voltak az erdélyiektől. Az erdélyi példa mintául szolgált a magyar királyoknak. A protestánsok vallásszabadságát átmenetileg biztosították a Habsburgokkal kötött békeszerződések, rávilágítva annak politikai és vallási jelentőségére. A Habsburg-udvar a katolikus vallás megerősítésével és a protestáns vallások megszüntetésével szándékozott egyben tartani a birodalmat. Az 1670-es évek elején I. Lipót magyar király, mint az ellenreformáció híve, „*most látta igazában elérkezettnek az időt nagy álma az ősi katolikus hitéhez visszatalált, egy vallású ország megvalósítására...*”⁹² Az Erdélyi Fejedelemség és a magyaror-

⁹¹ „A tordai vallásbéke egyrésztől lezárta a vallási pluralizmus politikai problémáját, másrészt pedig kiindulópontjául szolgált egy politikai filozófiai irányzatnak, amely már nem elégedett meg a tolerancia gyakorlati megvalósulásával. Hiszen, ha jól megvizsgáljuk, a fenti dokumentum csupán arra ad garanciát, hogy megszünteti a konfliktust a négy vallás hívei között azzal, hogy azokat egyenrangúnak ismeri el. Nem ad választ a nem keresztények, az eretnekek, az ateisták kérdésére: azaz mégiscsak preferálja a keresztény vallásokat az egyéb felekezetek, a nem-keresztény vallások és a nem vallási világnézetek hátrányára.” – Lásd KRAJNYÁK ENIKŐ: *A vallásszabadság útja a tordai országgyűléstől az Emberi Jogok Európai Egyezményéig*. 2. <https://futureroundtable.org>, 2022. 03. 07.

⁹² BENCZÉDI LÁSZLÓ: A prédikátor perek történeti háttere. *Theologiai Szemle*, 1975/9–10. szám, 266.

szági protestáns rendek küzdelmei a vallásszabadságért meghozták az eredményt. Thököly Imre fejedelem protestáns államának fennállása idején példaértékű vallásszabadságot és vallási toleranciát biztosított minden keresztyén felekezet számára. Az totalitárius hatalom által 1687-ben felállított eperjesi törvényszéknek egyetlen célja volt: a vallásszabadság, a szólásszabadság eltiprása. A gyászévtizedet lezáró 1681-es és az 1687-es soproni országgyűlések alapján az 1691-es Explanatio Leopoldina az artikuláris helyeken bizonyos korlátok között biztosította a protestánsok szabad vallásgyakorlatát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Monográfiák

1. BENDA KÁLMÁN: *A Bocskai szabadságharc*. 1955, Művelt Nép Könyvkiadó, Budapest.
2. BUCSAY MIHÁLY: *A protestantizmus története Magyarországon, 1521–1945*. 1985, Gondolat Kiadó, Budapest.
3. ENDES MIKLÓS: *Erdély három nemzete és négy vallása autonómiájának története*. I–II. 1935, Budapest.
4. HAIN GÁSPÁR: *Szepességi avagy lőcsei krónika és évkönyv a kedves utókor számára*. 1988, Magvető Kiadó, Budapest,.
5. JANKOVICS JÓZSEF: *Bethlen Miklós levelei*. I. köt. 1987, Budapest,.
6. JUHÁSZ ISTVÁN: *Hitvallás és türelem. Tanulmányok az Erdélyi Református Egyház és teológia 1542–1792 közötti történetéből*. 1996, Kolozsvári Protestáns Teológiai Intézet, Kolozsvár.
7. KÁROLYI ÁRPÁD (szerk.): *Magyar országgyűlési Emlékek, XII. (1606)*. 1917, Budapest.
8. KÓNYA PÉTER: *Az eperjesi vértörvényszék 1687*. 1994, Eperjes/Presov–Budapest.
9. LUKINICH IMRE: *A bethleni Gróf Bethlen-család története*. 1927, Budapest.
10. MAKKAI LÁSZLÓ (szerk.): *A magyarországi gályarab prédikátorok emlékezete*. 1976, Magyar Helikon, Budapest.
11. MÁRKUS DEZSŐ (szerk.): *Corpus Iuris Hungarici. Magyar Törvénytar. 1540–1848. évi Erdélyi Törvények*. 1900, Franklin Társulat, Budapest.
12. NAGY GÉZA: *A református egyház története (1608–1715)*. 2008, Attraktor Kiadó, Máriabesnyő–Gödöllő.
13. NAGY IVÁN: *Késmárki Thököly Imre naplója 1693. 1694. évekből*. 1863, Pest.
14. PAYR SÁNDOR (szerk.): *Egyháztörténeti Emlékek. Forrásgyűjtemény a Dunántúli Ágostai Hitvallású Evangélikus Egyházkerület történetéhez*. I. köt. 1910, Sopron.
15. PAULER GYULA: *Wesselényi Ferencz nádor és társainak összeesküvése (1664–1671)* 2. köt. 1876, Budapest.
16. PAYR SÁNDOR: *A magyar protestáns gályarabok*. 1928, Budapest.
17. POMOGYI LÁSZLÓ: *Magyar alkotmány és jogtörténeti kézikötet*. 2008, Mérték Kiadó, Budapest.
18. POKOLY JÓZSEF: *Az erdélyi református egyház története*. I. köt. 1904, Erdélyi Református Egyházkerület, Budapest.

19. POKOLY JÓZSEF: *Az erdélyi református egyház története. II. köt. (1605–1690)*. 1904, Erdélyi Református Egyházkerület, Budapest.
20. RÁCZ KÁROLY: *A pozsonyi vértörvényszék áldozatai 1674-ben*. 1874, Sárospatak.
21. R. VÁRKONYI ÁGNES: *Erdélyi változások*. 1984, Budapest.
22. RÉVÉSZ IMRE: *A gályarabok lelke*. 1936, Debrecen.
23. ROMÁN JÁNOS: *Források és regesták Sárospatak település- és építészettörténetéhez a XVI–XVIII. századi mezővárosi protokollumokban*. 1965, Sárospatak.
24. S. VARGA KATALIN (kiad.): *Az 1674-es gályarabper jegyzőkönyve*. 2002, Pozsony.
25. S. VARGA KATALIN: *Az 1674-es gályarabper jegyzőkönyve. Textus és értelmezése. (Értekezés.) Kézirat*. 2004, Budaörs–Budapest.
26. SZILÁGYI SÁNDOR (szerk.): *Erdélyi Országgyűlési Emlékek. 2. 1875–1898*, Budapest.
27. SZILÁGYI SÁNDOR (szerk.): *Erdélyi Országgyűlési Emlékek (1576–1596) 3. 1877*, Budapest.
28. THURY ETELE: *A Dunántúli Református Egyházkerület története. II. köt.* 1998, Kalligram Kiadó, Pozsony.
29. TRÓCSÁNYI ZSOLT: *Törvényalkotás az Erdélyi Fejedelemségben*. 2005, Gondolat Kiadó, Budapest.
30. VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon III.* 1997, Szent István Társulat, Budapest.
31. VICZIÁN JÁNOS (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon XIV.* 2009, Szent István Társulat, Budapest.
32. ZOVÁNYI JENŐ: *A magyarországi protestantizmus története. I–II.* 2004, Máriabesnyő–Gödöllő.
33. ZSILINSZKY MIHÁLY: *A magyar országgyűlések vallásügyi tárgyalásai a reformációtól kezdve. I. köt. A reformatiótól a bécsi békéig (1523–1608)*. 1891, Budapest.
34. ZSILINSZKY MIHÁLY: *A magyar országgyűlések vallásügyi tárgyalásai a reformációtól kezdve. III. köt. (1647–1687)*. 1893, Budapest.

Tanulmányok, cikkek

1. BENCZÉDI LÁSZLÓ: A prédikátor perek történeti háttere. *Theologiai Szemle*, 1975/11–12. szám.
2. Bethlen Miklós levele a száműzött protestáns prédikátorokhoz. In *Bethlen Miklós levelei (1699–1716)*. Összegyűjtötte, sajtó alá rendezte, bevezető tanulmányt és a tárgyi jegyzeteket írta JANKOVICS JÓZSEF. (Régi Magyar Prózai Emlékek, szerk. Tolnai Gábor) Budapest, 1987. 6/II.
3. BITSKEY ISTVÁN: De Ruyter admirális és a magyar irodalom: négyszáz éve született a magyar gályarabok szabadítója. *Debreceni Szemle*, 15. évf. 2007/2. szám.
4. BITSKEY ISTVÁN: Szellemi élet a koraujkorban. In *Magyar művelődéstörténet*. Szerk. KÓSA LÁSZLÓ. 2. jav. kiad. 2001, Budapest.
5. CSÍKI GYÖRGY: A vallásszabadság törvénybeiktatása. *Keresztény Magvető*, 75. 1943/3. szám.
6. ERDŐ JÁNOS: A tordai ediktum teológiai alapja. *Keresztény Magvető*, 99. évf. 1993/1. szám.

7. GYIMESI PÁLMA: Szekfű Gyula és ifjabb Révész Imre kapcsolata. Történeti tanulmányok. XIX. (2011).
8. KARDOS TÍMEA: A vallásszabadság és kiválasztottság kérdése. A Thököly-felkelés vallási eszmerendszere. *Vallástudományi Szemle*, XII. évf. 2016/4. szám.
9. MAJLÁTH BÉLA: A felsővármegyei rendek kassai gyűlésének actái 1683-ból. *Történelmi Társulat Társulati Közlöny*, 1883.
10. NÉMETHY SÁNDOR: Delegatum Judicium Extraordinarium Poseniensis anno 1674 története és jogászai kritikája. *Theologiai Szemle*, 1980/6. szám, 1981/3. szám, 1981/4. szám, 1981/5. szám, 1982/2. szám, 1983/1. szám, 1983/5. szám, 1984/2. szám.
11. PÁSZTORI KUPÁN ISTVÁN: Teokratikus tolerancia? A tordai vallásbéke teológiai üzenete. *Keresztény Magvető*, 2009/2. szám.
12. PÉTER KATALIN: Tolerancia és intolerancia a 16. századi Magyarországon. *Egyháztörténeti Szemle*, 7. évf. 2006/2. szám.
13. PÉTER KATALIN: A magyarországi protestáns prédikátorok és tanítók ellen indított per 1674-ben. In *A Ráday Gyűjtemény Évkönyvei*. 1983, Budapest.
14. SÁROSPATAKI FÜZETEK, 1863. 7. évf.
15. SÁROSPATAKI FÜZETEK, 1868. 12. évf.
16. SZABÓ DÁVID: Az 1568. évi tordai országgyűlés határozata a vallásszabadságról és az erdélyi unitarizmus. *Keresztény Magvető*, 102. évf. 1996/3. szám.
17. TÖRTÉNELMI TÁRSULAT, 3. és 18. köt. Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1895, 1896.
18. TÓTH ENDRE: Hamel Bruininx a soproni országgyűlésen. *Theologiai Szemle*, 1926.
19. THURY ÉTELE: Gályarabjaink megszabadítása. *Protestáns Szemle*, 1909.

Idegen nyelvű irodalom

1. Apologia Ministrorum Evangelicorum Hungaricae ad innocentiam suam Orbi Christiano declarandam, opposita Judicio Tribunalis Poseniensis, a quo Perduellionis crimine contra Regiam Majestatem iniquissime accusati et condemnati, non modo toto Regno proscripti sunt, sed exemplo a Pietate et Mansuetudine Christiana prorsus alieno, magnam partem ad Triremes Hispanicas damnati. Anno Patientiae Sanctorum. MDC. LXXVII. Ultrajecti, Ex Officina Guilielmi... Typograph. Ao: 1678. Leírása Szabó Károly R: M: K: II. 384.
2. DEBRECENI EMBER PÁL: *Historia Ecclesiae Reformatae in Hungaria et Transylvania...* Trajectum ad Rhenum, 1728.
3. *Diarium theologicum...* Kolozsvár, 1675. RMK I.
4. *Geschichte der evangelischen Kirche in Ungarn von Ungarn von Anfang der Reformation bis 1850.* 1854, Berlin, 225.
5. KIRÁLY BÉLA (szerk.): *The Sublime Porte, Vienna, Transylvania and the dissemination of Protestant Reformation in Royal Hungary, Tolerance and Movements of Religious Dissent in Eastern Europe.* 1975, Columbia University Press, New York.
6. Naawkeurig Verhaal van de Verfolginge aangerecht tegens de Euangelise Leeraaren in Hungarien Jelzet: RMK. I. 1313b. Országos Széchényi Könyvtár, Budapest.
7. TAZBIR, JANUSZ: *A state without stakes: Polish religious toleration in the sixteenth and seventeenth centuries.* Ford. A. T. Jordan. 1973, Panswowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

Levéltári források

1. Wien, Staatsarchiv, Hungarica Specialia, Fasc. 325/C, Folio 3–4.
2. Bethlen Miklós levele az elítélt prédikátorokhoz. Magyar Országos Levéltár, Jan. 4. 1675.
3. Magyar Országos Levéltár, Budapest. A Thököly szabadságharc levéltára. G4, G5.

Internetes hivatkozások

1. www.real-r.mtak.hu/473/ (Letöltve: 2022. 01. 03.)
2. https://rmk.hungaricana.hu/hu/RMK_I_878/ (Letöltve: 2022. 01. 11.)
3. www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1645_december_16_alinzi_beke/ (Letöltve: 2022. 01. 21.)
4. <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=3333> (Letöltve: 2022. 02. 05.)
5. <https://adarcnum.com> (Letöltve: 2022. 02. 25.)
6. <https://futereroundtable.org>, (Letöltve: 2022. 03. 07.)
7. <https://rubicon.hu-artikularis-helyek> (Letöltve: 2022. 03. 17.)
8. <http://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=60400022.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D16> (Letöltve: 2022. 03. 25)
9. www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1606_junius_23_a_becsi_beke/ (Letöltve: 2022. 03. 29.)

Az alternatív jogvitarendezés fajtái, annak uniós és hazai jogi szabályozása

Antal Orsolya

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

ABSZTRAKT

Jelen tanulmány az alternatív vitarendező eljárások egyes fajtáit – a polgári és gazdasági jogviták területén alkalmazandó közvetítői eljárást, a békéltető testületi eljárást és a választottbíráskodást – és azok szabályozását kívánja bemutatni. Tekintettel arra, hogy a gazdasági jogviták jellemzően határokon átnyúló jogviták, valamint a hazai szabályozás és jogharmonizációs kötelezettség alapja nemzetközileg elfogadott standardokra épül, így indokolt az európai uniós szabályozás ismertetése is.

Kulcsszavak: *alternatív vitarendezés, közvetítés, békéltető testületi eljárás, választottbíráskodás*

1. BEVEZETÉS

Mindannyiunk élete és annak szerepeinkben megnyilvánuló formája számos terület különböző szabályrendszere által keretezve mutatja az elvárt és követendő irányvonalakat. Társadalomban élve tudjuk és tapasztaljuk, hogy jogaink és kötelezettségeink formálisan és informálisan is meghatározottak. A szocializációs színtér megannyi színpadán egyre határozottabb keretekkel szembesülünk, melyeket hol könnyebben, hol nehezebben viselünk.¹

Amikor az emberi kapcsolatokról gondolkodunk, azt tapasztaljuk, hogy számtalan dinamika rajzolódhat ki. Kapcsolatok alakulnak, rekednek meg, záródnak le, vagy új erőre kapva megújulnak. Az emberek, helyzetek, nézőpontok folyamatosan ki vannak téve a változásnak, mely hatások óhatatlanul nyomot hagynak a kapcsolatainkban is. Vannak, akik félnek a változástól, s akadnak olyanok is, akik nyíltan szembemennek vele. A helyzetekből adódó ellentétek felismerése, azok tudatosítása és a manifesztálódott különbségek eredményeként létrejövő konflikt-

¹ SMITH, E. R., MACKIE, D. M., CLAYPOOL, H. M.: *Szociálpszichológia*. 2016, Eötvös Kiadó, Budapest.

tusok ezen eltérések következményei. A konfliktusok természetes velejárói az emberi kapcsolatoknak.²

Konfliktuózus helyzeteket élhetünk meg intrapszichésen és a társas kapcsolatainkban – interperszonálisan, csoportok szintjén és a társadalomban – egyaránt. A kapcsolati konfliktusok háttérben jellemzően a személyes kapcsolatok megromlása, érdekelletétek, értékbeli különbözőségek, territóriális okok, valamint információhiány és strukturális ellentétek feszülhetnek. Azt mondhatjuk, hogy a létező különbségek következményeként – nem pedig azok okaként – alakulnak ki a konfliktusok.³

A jogszociológia foglalkozik többek között azzal, hogy jellemzően mely típusú konfliktusok válnak majd jogi vitává, s annak feloldása kapcsán a felek milyen bírósági vagy bíróságon kívüli utat járhatnak be. Azt látjuk, hogy a konfliktussal érintett esetek egy részében a felek vagy nem tesznek semmit – nyitva hagyva a konfliktust –, vagy akár az önbíráskodásig is elmenve, kezükbe veszik a döntés jogát. Akadnak olyanok, akik nyitottak a konfliktus megbeszélésére, míg mások pereskedni fognak. Az, hogy ki melyik utat választja, nagymértékben függ attól, hogy egyszeri vagy tartós kapcsolatról van-e szó, hogy a felek viszonya mellérendeltségi vagy inkább hierarchikus, illetve hogy a tartós kapcsolaton belül a konfliktus az egész személyiséget érinti-e, vagy csak az érintett életének egy adott szegmensét. A bírói út igénybevételére nagyobb az esély az egyszeri kapcsolatokban, míg a tartós kapcsolatoknál a mellérendeltségi viszonyok azok, amelyekben valószínűbb a pereskedési hajlandóság, ahogyan az egyes szerepekben megnyilvánuló konfliktus is „alkalmasabb” a peres eljárásra.⁴ A felek konfliktusra adott válaszait hol az együttműködés⁵, hol a versengés⁶ dinamikája hatja át.⁷

² BARCY MAGDOLNA: *Konfliktusok és előítéletek. A vonzások és taszítások világa.* 2012, Oriold és Társai Kiadó és Szolgáltató Kft., Budapest.

³ Uo.

⁴ POKOL BÉLA: A jog elkerülésének útjai. Mediáció, egyezségkötés. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html>, 2022. január 3.

⁵ A társas kapcsolatban megjelenő kölcsönös függés azon formája, amelyben a felek a legnagyobb nyereségre törekednek (win-win helyzet) a konfliktus fel- és megoldásakor.

⁶ A társas kapcsolatokban megjelenő kölcsönös függés azon formája, ahol az egyik fél nyeresége, a másik fél veszteségét eredményezi (zéró összegű játszma) az adott helyzet kezelése kapcsán.

⁷ BARCY: *i. m.*

2. VERSENGÉS VAGY EGYÜTTMŰKÖDÉS

Amikor egy konfliktus jogi vitává transzformálódik, – az esetek túlnyomó részében – a felek eldönthetik, hogy az állami igazságszolgáltatás intézményrendszerét veszik igénybe, vagy azt elkerülendő, valamely alternatív vitarendező eljárás mellett döntenek. A választható eljárásokban különbözőség mutatkozik a tekintetben, hogy az ügyben eljáró harmadik személy milyen módon vesz részt a folyamatban, az ügy lezárása milyen közreműködéssel és formában valósul meg, a megállapodás milyen kötőerővel bír, illetve a végrehajthatósága szempontjából milyen garanciákkal rendelkezik.⁸

A jogszociológia négy megoldási utat azonosít a konfliktusok kezelése kapcsán. Tárgyalásnak nevezi azt az esetet, amikor a felek közvetlenül egymással vitatják meg a fennálló helyzetet. Mediáláskor egy pártatlan harmadik fél közreműködésével valósul meg a konfliktuskezelés. Arbitráls (válaszottbírói eljárás) esetén a közreműködő független fél – felhatalmazás alapján – a felekre nézve olyan kötelező döntést hoz, melynek az érintettek alávetik magukat. Ítélezéssel zárul az állami bírói út igénybevételével történő jogérvényesítés.⁹

A személyes viselkedésért, a helyzetek kialakulásáért, illetve a döntéseinkért vállalt felelősség kérdése nagyban meghatározza, hogy az együttműködést vagy a versengést választjuk-e majd. A választás szabadsága magában hordozza a felelősségvállalás terhét, amely elől sokan menekülni szeretnének. A felelősségérzet egyaránt magában foglalja az egyéni moralitást, a társas együttélés normáit, valamint mások jogainak tiszteletben tartását is. Megtestesül benne egyfelől az a hajlandóság, hogy vállaljuk az elkövetett tetteink következményét, másfelől igyekszünk felmérni leendő cselekedeteink kimenetelét. A szabadság mellett markáns eleme a felelősségvállalásnak a kontroll érzése is. Schlenker (1994) elmélete szerint a felelősségvállalás feltétele, hogy az abban érintett személy ismerje az adott – magára nézve releváns – esemény tartalmát, miközben a kontroll érzését is birtokolja. Felelősségteljes embernek tehát azokat ítéljük, akik szabad akaratukból, a következmények ismeretében hozzák meg döntéseiket.¹⁰

A saját kompetenciánkról való meggyőződés – Bandura (1977) nyomán – általános énhatékonyságként jelenik meg a pszichológiában. Ez az észlelt képesség befolyásolja az emberek gondolkodását, érzéseit, viselkedését és motivációit egyaránt. E hatékonysági vélekedések a motivációs, kognitív, érzelmi és döntési fo-

⁸ GRÁNER ZSÓFIA: *Az alternatív vitarendezés lehetséges útjai a polgári-gazdasági jogviták tekintetében, fókuszban a választottbíráskodással*. 2020, Székesfehérvári Törvényeszkék, https://szekesfehervaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/news/az_alternativ_vitarendezes_lehetseges_utjai.pdf, 2021. december 8.

⁹ Pokol Béla *i.m.*

¹⁰ SZABÓ ÉVA – KÉKESI MÁRK: A felelősségérzet koncentrikus szerkezetének vizsgálata középiskolások körében. *Alkalmazott Pszichológia*, 2016/2. szám, 53–68.

lyamatokon keresztül irányítják és szabályozzák az emberi viselkedést.¹¹ Bandura szerint az adaptív működés¹² meghatározó eleme az énhatékonyság, amely implikálja a fokozott felelősségvállalás tényét. Kutatások erős korrelációt azonosítottak az énhatékonyság és felelősségvállalás dimenziói között. Ezek szerint minél inkább énhatékonynak érzi magát az ember egy bizonyos területen, annál nagyobb valószínűséggel vállal felelősséget ott, mint ahol ennek az érzésnek híján van.¹³

Könnyen belátható, hogy egy konfliktusokkal teli helyzetben, amely magában hordozza az ügy jogi útra való terelését, perré történő keményedését, az ember sok esetben nem képes látni az alternatív útban rejlő lehetőségeket. A peres eljárás zéró összegű kimenetelével szemben a békéltetésben megjelenő – legnagyobb nyereségre törekvő – együttműködés nagyon más hozzáállást követel a felektől. Az eljárás formalizáltsága – a tárgyalás, mediálás, arbitráls, ítékezés tengelyén haladva – fokozatosan növekszik, ahogyan a vita elintézése is egyre normaorientáltabb lesz. Mindez magában hordozza, hogy a felek kezéből egyre inkább kicsúszik a vita megoldásának az esélye, miközben a mérlegelés lehetősége is csökken az adott tárgyalási pozícióban.¹⁴

¹¹ NAGYNÉ HEGEDŰS ANITA: *Énhatékonyság – iskola – teljesítmény*. 2014, https://gradus.kefo.hu/archive/2014-1/2014_1_ART_001_Hegedus.pdf, 2022. március 8.

¹² Adaptív viselkedésnek nevezzük azt a képességet, amikor az egyén hatékonyan tud teljesíteni az életkorának és kulturális csoportjának megfelelő társadalmi és közösségi elvárások szempontjából, a személyes függetlenség, a fizikai szükségletek és az interperszonális kapcsolatok terén. (A mindennapi tevékenységeket zavaró viselkedést maladaptív viselkedésnek vagy gyakrabban problémás viselkedésnek nevezzük. A maladaptív viselkedés nemkívánatos, társadalmilag elfogadhatatlan, vagy akadályozza a kívánt készségek vagy ismeretek elsajátítását). Az adaptív készségek elsajátításával kapcsolatos problémák bármely életkorban előfordulhatnak – kisgyermeknél az alapvető érési készségek kialakításában és elsajátításában (pl. a járás vagy az önsegítő készségek elvégzése), iskoláskorú gyermekeknél a tanulmányi készségek és fogalmak elsajátításában (pl. alapvető olvasási, írási és matematikai készségek), vagy idősebbeknél a társadalmi és szakmai alkalmazkodásban (pl. a másokkal való együttműködés, alapvető munkahelyi készségek fejlesztése). <https://us.humankinetics.com/blogs/excerpt/adaptive-and-maladaptive-behavior>, 2022. március 18.

¹³ SZABÓ-KÉKESI: *i. m.*

¹⁴ POKOL: *i. m.*

3. AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS FAJTÁI, ANNAK HAZAI SZABÁLYOZÁSA

„Az alternatív vitarendezési módok olyan, a bírósági jogérvényesítést kiváltó eljárási lehetőségek, amelyek az ellenérdekű felek számára kölcsönös előnyökön nyugvó megoldást képesek biztosítani.”¹⁵

Az ún. extra judiciális jogérvényesítési módszerek közül jelen tanulmány a természetes személyek és más személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerülő polgári (és közigazgatási) jogviták rendezése kapcsán elérhető közvetítői eljárást kívánja elhatárolni a gazdasági jogviták (B2B¹⁶, B2C¹⁷) területén igénybe vehető békéltető testületi eljárásoktól, valamint a választottbíráskodástól.

3.1. A közvetítői eljárás

A közvetítői eljárás általános tartalmi és formai szabályozása a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvényben (a továbbiakban: Kvtv.) került rögzítésre. A jogalkotó célja, hogy elősegítse a természetes személyek és más személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azon polgári és közigazgatási jogviták rendezését, amelyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza.¹⁸ A bírósági közvetítés esetén is közvetítői eljárást alkalmaznak.¹⁹

A közvetítés egy sajátos permegelőző vagy bírósági, illetve hatósági eljárás befejezését elősegítő egyeztető, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.²⁰

A közvetítés alapelvei között szerepel a felekre vonatkozóan az önkéntesség elve, a részt vevő felek egyenrangúságának elve, a személyes jelenlét elve²¹; a fo-

¹⁵ BENCsik ANDRÁS: Peren kívül a hatékonyság (vélt) bűvöletében. In KECSKÉS LÁSZLÓ – TILK PÉTER (szerk.): *A választottbíráskodás és más alternatív vitarendezési eljárások jogi szabályozásának alapjai*. 2018, PTE ÁJK, Pécs, 234–250.

¹⁶ Business to Business (B2B) ügyletek, a gazdálkodó szervezetek egymás közötti jogvitái.

¹⁷ Business to Consumer (B2C) ügyletek, fogyasztói jogviták.

¹⁸ Kvtv. 1. §

¹⁹ Az igazságügyi és közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CXVII. törvény 39. § (2) bekezdés

²⁰ Kvtv. 2. §

²¹ COVID-19 előtt. Változásról lásd bővebben: GLAVANITS JUDIT: Mediáció és pandémia. In uő (szerk): *Bíró és mediátor. Válogatott tanulmányok a közvetítői eljárás elméleti és gyakorlati kérdéseiről*. 2020, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 345–360, <http://real.mtak.hu/112456/1/Biro-es-mediator-nyomdai.pdf>, 2022. február 1.

lyamatra és a mediátor szerepére nézve a titoktartás elve, az átcsábítás tilalmának elve²², a határidők és a jövőre irányultság elve, a függetlenség, a pártatlanság és a semlegesség elve.²³

3.2. A békéltető testületi eljárás

A békéltető testület hatáskörébe tartozik a fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése.²⁴ A békéltető testület feladata, hogy megkísérelje a fogyasztói jogvita rendezése céljából egyezség létrehozását a felek között, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést (ajánlás, kötelezés, elutasítás) hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület a fogyasztó²⁵ vagy a vállalkozás²⁶ kérésére tanácsot ad a fogyasztót megillető jogokkal és a fogyasztót terhelő kötelezettségekkel kapcsolatban.²⁷

Fogyasztói jogvitában a fogyasztó és a vállalkozás közötti adásvételi vagy szolgáltatási szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy, valamint a fogyasztó és a vállalkozás között külön megkötésre kerülő adásvételi vagy szolgáltatási szerződés hiányában a termék minőségével, biztonságosságával, a termékfelelősségi

²² „Sem a felek, sem a közvetítő számára nem megengedett, hogy az átcsábítás eszközeivel éljen, így például senki nem félemlítheti meg a másikat a kibontakozó párbeszéd során. Semmiféle támadással, még szóbelivel sem élhetnek soha: a feleknek mindig, minden körülmények között messzemenő tisztelettel kell egymással bánniuk. De külső hatalom – például az igazságszolgáltatási rendszer – sem gyakorolhat kényszerítő nyomást a felekre vagy a közvetítőre; akár aziránt, hogy egyáltalán sor kerüljön közvetítői eljárásra, akár pedig aziránt, hogy pontosan mi is szerepeljen a felek közötti megbeszéléseket lezáró írásos megállapodásban.” Lásd bővebben NAGYPÁL SZABOLCS: *A közvetítés jogelmélete: a mediáció folyamata és alapelvei*. 2011, <https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/2/Nagyp%C3%A1l.pdf>, 2022. február 1.

²³ Lásd bővebben: uo.

²⁴ 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről (a továbbiakban: Fgy. tv.) 18. § (1)

²⁵ *fogyasztó*: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz, vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje. A békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásában – a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló, 2013. május 21-i 524/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazásának kivételével – fogyasztónak minősül a fentiekben túlmenően az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró, külön törvény szerinti civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis- és középvállalkozás is, amely árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje [Fgy. tv. 2. § a) pont].

²⁶ *vállalkozás*: aki tevékenységet önálló foglalkozásával vagy gazdasági tevékenységével összefüggő célok érdekében végzi. A vállalkozások azon tevékenységére terjed ki, amely a fogyasztókat érinti vagy érintheti. Nem terjed viszont ki a pénzügyi szolgáltatási tevékenységekre [Fgy. tv. 1. §, 2. § b) pont].

²⁷ Fgy. tv. 18. §

szabályok alkalmazásával, a szolgáltatás minőségével összefüggő vitás ügy kerül feloldásra.²⁸ Vállalkozások közötti jogvitában kizárt a békéltető testületi eljárás.

Az eljárás eredményeként létrejövő egyezség végrehajtható. Egyezség hiányában ajánlás (alávetés hiányában nem végrehajtható), vagy kötelezés (vállalkozás általi alávetés esetén hajtható végre), illetve elutasító (alaptalan panasz esetén, amely ugyanakkor nem érinti a fogyasztó igényének bíróság előtti érvényesíthetőségét) döntés születhet.²⁹

3.3. A választottbírói eljárás

A választottbíráskodás a kereskedelmi jogviszonyokban³⁰ felmerült jogvitáknak állami bírósági peres eljárás helyett a felek által választott eljárásban történő eldöntése. Bizalmi vagyongazdálkodási szerződéssel összefüggő bármely jogviszony vonatkozásában helye van választottbírói kikötésnek. Nincs helye választottbírói eljárásnak a fogyasztói szerződésből eredő jogvita esetén, valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) Hetedik Részében szabályozott különleges eljárásokban és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény hatálya alá tartozó eljárásokban elintézendő ügyekben.³¹

A választottbírói ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye. A választottbírói ítélet rendes bírói úton csak a választottbírói ítélet érvénytelenítése iránt indított perben vizsgálható felül.³² A választottbírói ítélet hatálya ugyanaz, mint a jogerős bírósági ítéleté; annak végrehajtására a bírósági végrehajtásról szóló jogszabályok irányadók.³³

3.4. A különböző alternatív vitarendezési eljárásokkal szemben támasztott elvárások

Az eljárásban részt vevő felek legyenek egyenlők. Amennyiben az egyik fél erősebb pozícióban van, úgy törekedni kell az egyensúly biztosítására. A tisztességes eljárás egyik fontos eleme a fegyverek egyenlősége, amelyet akceptálni kell. A vita

²⁸ Fgy. tv.) 2. § s) pont

²⁹ FABÓ TIBOR: A békéltető testületek működéséről a jogi szabályozási háttér és gyakorlat szemszögéből. In KECSKÉS-TILK (szerk.): *i. m.* 251–272.

³⁰ Kereskedelmi kifejezés alatt minden kereskedelmi vagy gazdasági, szerződéses vagy szerződésen kívüli jogviszonyt érteni kell. 2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról (a továbbiakban: Vbt.) 3. § (1) bek. 7. pont.

³¹ Vbt. 1. §

³² Vbt. 47. § (1)

³³ Vbt. 53. § (1)

lezárásánál az idő-dimenzió szempontjából elengedhetetlen a hatékony és gyors eljárással történő lezárás. A tisztességes és méltányos eljáráshoz való jog szempontjából elengedhetetlen az összeférhetlenségi és kizárási szabályok rögzítése, valamint a pártatlanság és függetlenség megléte. A jogi szempontok mellett kiemelt figyelmet kell szentelni az etikai aspektusoknak is. Az eljárás bizalmas jellege és a titoktartás garantálja a személyiségi jogok és a személyhez fűződő jogok tiszteletben tartását. A költséghatékonyság vagy adott esetben az ingyenes eljárás lehetősége a jogállamiság azon garanciáját hivatott biztosítani, hogy a jogkereső állampolgárok a megfelelő fórum előtt a leghatékonyabban intézhessék vitáik feloldását.³⁴

4. AZ ALTERNATÍV VITARENDEZÉS UNIÓS SZABÁLYOZÁSA

Tekintettel arra, hogy a gazdasági jogviták jellemzően határokon átnyúló jogviták, valamint a hazai szabályozás és jogharmonizációs kötelezettség alapja nemzetközileg elfogadott standardokra épül, így indokolt az európai uniós szabályozás ismertetése is. A következő jogforrásokat kívánom ismertetni: Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól (a továbbiakban: közvetítési irányelv). Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU irányelve (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: AVR irányelv). Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról (a továbbiakban: OVR rendelet).

4.1. A közvetítési irányelv

Az Európai Tanács már az ezredforduló idején is sürgette a tagállamokat annak érdekében, hogy megteremtsék az alternatív jogvitarendezés jogi kereteit, amelyvel biztosítható az Unió polgárai számára az igazságszolgáltatás differenciáltabb szintjéhez való hozzáférés. A határokon átnyúló³⁵, polgári és kereskedelmi ügyekben alkalmazható közvetítést szabályozó jogforrás a közvetítési irányelv.³⁶

³⁴ NOCHTA TIBOR: Az alternatív vitarendezési eljárások egymáshoz való viszonyáról. In KECSKÉS-TILK (szerk.): *i. m.* 30–37.

³⁵ A határokon átnyúló vita fogalmi elemeit a közvetítési irányelv 2. cikke tartalmazza.

³⁶ Vö. közvetítési irányelv (1)–(3)

Ez az alternatív, rugalmas keretekkel rendelkező eljárás költségghatékony, gyors és egyszerű vitarendezést biztosít az érdekellentétben álló felek számára. A közvetítést lehetővé tevő szándék háttérében többek között az a feltételezés áll, hogy a békéltetés útján kialakított konszenzus a felek részéről jobban elfogadható, és ez az egyezségben foglaltak végrehajtására nagyobb biztosítékot szolgáltat, ugyanakkor a konfliktussal érintett kapcsolat is nagyobb eséllyel menthető meg így. Ezek a hasznos elemek kumulálódnak akkor, ha a vita átlépi a nemzetállamok határait.³⁷ Az irányelv a közvetítés ösztönzésével s az eljárás igénybevételének elősegítésével teremti meg annak a lehetőségét, hogy a közvetítői eljárás és a bírósági processzus között megfelelő arányok érvényesülhessenek.³⁸

Nyilvánvalóan kívül esnek a közvetítési irányelv tárgyi hatályán a vitával érintett azon jogok és kötelezettségek, amelyek tekintetében a felek rendelkezési joga nem áll fenn. A közvetítési irányelv hatálya alól kivett eljárásnak minősül az egyértelmű közjogi jelleg miatt az adó-, vám- és közigazgatási eljárás, illetve az állam mint aktor által foganatosított közhatalmi aktusok köre is.³⁹

Alapvetően téves az a megközelítés, amely abból az előfeltevésből indul ki, hogy a mediáció eredményeképp létrejött megállapodások kevésbé érvényesíthetők, mint egy bírósági ítélet.⁴⁰ Az irányelv e nem kívánatos értelmezés felszámolása érdekében kötelezi arra a tagállamokat, hogy biztosítsák annak lehetőségét, hogy a közvetítés által létrejött írásbeli megállapodást az abban részes felek közös akarattal nyilvánítással az állami kényszer erejének igénybevételével végrehajthatóvá nyilváníthassák.⁴¹

A mediáció érvényesülése érdekében – vagyis annak a célnak a megvalósítása körében, hogy a közvetítés a bírói ítélezés tényleges alternatívájaként működhesen – nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt – és ennek a szabályozásban is érvényt kell szerezni –, hogy ebben a folyamatban különösen hangsúlyos a bizalmi elem. Éppen ezen megkerülhetetlen jellemző okán garantálni kell, hogy az eljárás résztvevőit titoktartási kötelezettség terhelje, mégpedig olyan fokban, hogy az eljárás során tudomásukra jutott információkról a hatóságok vagy bíróságok felé a későbbiekben se lehessenek kötelezhetők nyilatkozatot tenni. Ezt a szigorú szabályozást töri át egyfelől az a közérdeken alapuló jogalkotói megfontolás, amely a közrend és a gyermekek érdekvédelmének érvényesülése érdekében feloldja a kötelezettet a titoktartási kötelezettség megtartása alól, másfelől a megállapodásban részes magánfelek jól felfogott magánérdekéhez fűződő abbéli szándék,

³⁷ Vö. közvetítési irányelv (6)

³⁸ Vö. közvetítési irányelv 1. cikk (1)

³⁹ Vö. közvetítési irányelv 1. cikk (2)

⁴⁰ Ezen nézőpont kialakulásában a döntő tényező az a valótlán elgondolás, hogy a megállapodás betartása a felek erre irányuló szándékán múlik, míg az ítélet végrehajtása mögött végső soron az állam impériuma áll.

⁴¹ Vö. közvetítési irányelv (19)

hogy a megállapodás tartalmát, annak végrehajthatósága érdekében nyilvánosságra hozatalát lehetővé teszi.⁴²

Világos, hogy a tagállami szabályozásban esetleges eljárásjogi akadályt képező elévülési szabályokat is úgy kell módosítani, hogy azok ne lehetetlenítsék el a bírói jogérvényesítést akkor, ha a közvetítői eljárás eredmény nélkül zárulna.⁴³

A fentiekén túl a tagállamok kötelezettségeinek részét képezi az is, hogy a közvetítői eljárás népszerűsítése érdekében tegyék nyilvánossá azon szervezetek listáját és elérhetőségeit, amelyek közvetítői szolgáltatásra irányuló tevékenységet végeznek.⁴⁴

4.2. A fogyasztói alternatív vitarendezési irányelv

A fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása megjelenik az Európai Unió Alapjogi Chartájában és az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) egyaránt.⁴⁵ Az EUMSZ a *belső piacot egy olyan, belső határok nélküli térségként jelöli meg, ahol egyfelől biztosított az áruk és szolgáltatások szabad mozgása, másfelől a jobb minőség, a nagyobb választék, az elfogadható árak és a szigorú biztonsági előírások révén hozzáadott értéket is kell biztosítani a fogyasztók számára. A szabályozás így kívánja előmozdítani a fogyasztóvédelem magas szintjét.*⁴⁶

*Az alternatív vitarendezés a kereskedők és fogyasztók közötti jogviták egyszerű, gyors és költségkímélő, bírósági eljáráson kívüli megoldása.*⁴⁷ Szintén tagállami kötelezettség, hogy az alternatív vitarendezést folytató szervek a kereskedők és a fogyasztók érdekére tekintettel a méltányosság és arányosság elveinek érvényre juttatásával az objektív szempontokra figyelemmel, érdemben rendezzék a konfliktust.⁴⁸ Az eljárás népszerűsítése érdekében még számos erőfeszítésre van szükség azért, hogy az érintettek a megfelelő információk birtokába kerüljenek az alternatív konfliktusrendezés eszközei vonatkozásában.⁴⁹

AVR-irányelv célja, hogy a fogyasztóvédelem fogyasztói szempontú érvényesítése útján a belső piac optimális mechanizmusait akként biztosítsa, hogy a fogyasztói panaszok előterjesztése fogyasztói döntésen alapuljon, és azokat transzparens eljárásban a függetlenség, a pártatlanság, az eredményesség és a gyorsaság elveinek érvényre juttatásával bírálják el az erre feljogosított fórumok. A tagállami

⁴² Vö. közvetítési irányelv 7. cikk (1) a)–b)

⁴³ Vö. közvetítési irányelv (24)

⁴⁴ Vö. közvetítési irányelv (25)

⁴⁵ AVR (1)

⁴⁶ AVR (2)

⁴⁷ AVR (5)

⁴⁸ Vö. AVR (31)

⁴⁹ AVR (5)

szabályozás azon elemei, amelyek kötelezően írják elő az alternatív vitarendezés igénybevételét, nem érintettek az AVR rendelkezéseivel abban az esetben, ha e kötelezés nem fosztja meg az érintetteket a bírói igényérvényesítési úttól.⁵⁰

AVR-irányelv személyi hatálya az Unió területén letelepedett kereskedőkre és az itt tartózkodási hellyel rendelkező fogyasztókra terjed ki; a tárgyi hatálya az érintett szereplők közötti adásvételi és szolgáltatási szerződéseket öleli fel. A tárgyi hatályt megállapító rendelkezés nem tesz különbséget aszerint, hogy a vita kizárólag belföldi vagy határon átnyúló.⁵¹

AVR-irányelv tárgyi hatálya alól kivett azon jogvita, amelynek tárgya nem gazdasági jellegű szolgáltatás⁵², továbbá amely kizárólag kereskedők között merül fel. Szintén nem terjed ki a tárgyi hatály a fogyasztók és kereskedők közötti közvetlen tárgyalásra, a bíró általi közvetítői eljárásra utalásra, a kereskedő által a fogyasztóval szemben kezdeményezett eljárásokra, továbbá az egészségügyi tárgyú szolgáltatásokra.⁵³

A belső piac optimális működéséhez elengedhetetlen az online kereskedelem területén jól érvényesülő alternatív vitarendezési lehetőségek megteremtése, ennek kialakítása során azonban a tagállamok jogi hagyományai nem sérülhetnek.⁵⁴

Az alternatív vitarendezési eljárás lényegének megragadása érdekében rögzítenünk kell, hogy csak az minősül alternatív vitarendezési eljárásnak, amely megfelel az irányelvben meghatározott szabályoknak, és amelyet az erre feljogosított fórum előtt folytatnak le, vagyis csak azon fórumok vehetők figyelembe, amelyek állandó jelleggel jönnek létre, küldetésük az alternatív vitarendezési eljárás lefolytatása, és amelyek a megfelelő nyilvántartásban szerepelnek.⁵⁵ A fenti pozitív tartalmú jellegadó meghatározás után szükséges bemutatni azokat a negatív tartalmú megkötéseket, amelyek az alternatív vitarendezés kereteit kijelölik a következők szerint: lehetőséget kell biztosítani a tagállamok számára arra, hogy rögzítsék azokat az okokat, amelyek felmerülése esetén a jogvita alternatív vitarendezés keretében nem feloldható; ki kell zárni az alternatív vitarendezésből azokat az eseteket, amikor a fogyasztó nem keresi meg a kereskedőt a panasz közvetlen rendezése érdekében; vagy ha a jogvita nem tükröz valódi érdekkonfliktust, hanem csak zak-

⁵⁰ Vö. AVR 1. cikk

⁵¹ Vö. AVR 2. cikk (1)

⁵² A nem gazdasági jellegű szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek nyújtására nem gazdasági ellenszolgáltatás fejében kerül sor. Következésképpen az állam által vagy az állam nevében térítésmentesen nyújtott, általános érdekű nem gazdasági jellegű szolgáltatások nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá, az említett szolgáltatások nyújtásának jogi formájától függetlenül. Lásd AVR (13).

⁵³ Vö. AVR 2. cikk (2)

⁵⁴ Vö. AVR (15)

⁵⁵ Lásd bővebben AVR 4–5. cikk

lató jelleggel kísérlük meg az eljárásba vonást; ha a jogvita tárgya *res iudicata*; a követelés értéke kizárja az alternatív út igénybevételét; illetve ha a panasz elkésett.⁵⁶

A fentiekén túl fontos annak rögzítése is, hogy az eljárás kereteit úgy kell kialakítani, hogy az a vitában érintett felek részére, azok tartózkodási helyétől függetlenül igénybe vehető legyen, továbbá hogy az eljárásba akár képviselővel, akár a nélkül részt vehessenek, és az eljárás díjmentesen vagy névleges díjért álljon az érintettek rendelkezésére.⁵⁷

4.3. A fogyasztói online vitarendezési irányelv

A belső piac előnyeinek teljes körű kiaknázásának érdekében született meg a fogyasztói online vitarendezési irányelv, amely ugyanazon szabályozási elvek mentén⁵⁸ és kibővített szabályozási eszközökkel⁵⁹ kívánja biztosítani az érintettek alternatív vitarendezéshez történő hozzáférését a digitális dimenzióban.

5. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A nemzetközi jogharmonizáció és a jogfejlesztés területén kiemelt szerepet betöltő UNCITRAL (ENSZ Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága) tevékenysége az alternatív vitarendező eljárások kapcsán is jelentős. A fent ismertetett online vitarendezéshez kapcsolódó szabályozással 2010-ben kezdett el foglalkozni. Az Európai Unió álláspontjával szemben a fogyasztóvédelmi szempontok jelentőségét ugyan elismerte, viszont azt nem kezelte prioritásként. Az online vitamegoldó eljárások kapcsán kérdés volt, hogy a szabályozás fogyasztóvédelmi fókuszú legyen-e vagy sem, továbbá hogy a vitarendezés eredménytelensége esetén a kvázi jogorvoslati út következő állomása kötelező jelleggel a választott bíróság legyen-e, vagy több alternatíva választására nyíljon lehetőség. Felmerült ugyanakkor, hogy a jogvita esetére a választott bíróság kötelező eljárására irányuló kikötése miként érvényesüljön? Értve ezen, hogy csak abban az esetben legyen valóban kötelező, ha az az ügylet létrejötte előtt a fogyasztó számára már ismert volt, vagy csak abban az esetben, ha az ügylet megkötése után abban a felek meg tudnak egyezni. S végezetül, hogy indokolt-e eltérő szabályozás alá vonni a kereskedő–fogyasztó és a kereskedő–kereskedő közötti jogvitákat. Az eltérő álláspontok ütköztetése volt

⁵⁶ Vö. AVR 5. cikk (4)

⁵⁷ Vö. AVR 8. cikk

⁵⁸ Költséghatékonyság, gyorsaság, egyszerűség, átláthatóság, pártatlanság (hasonlóan a fentiekben tárgyalt két másik irányelvhez).

⁵⁹ Online vitarendezési platform lásd részletesebben OVR. 5–10. cikk.

megfigyelhető végig a folyamatban, amely komoly akadály a globális szabályozásnak.⁶⁰

A választottbíróági eljárások egységesítése kapcsán kiemelendő a Választottbíróági Mintaszabályzat (UNCITRAL Arbitration Rules) (1976, módosítva: 2010, 2013) és a Választottbíróági Mintatörvény (UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration) (1985, módosítva: 2006).

A mediációs mintaszabályzat (UNCITRAL Conciliation Rules) (1980) állította fel azt a keretrendszert, amelyben a felek kereskedelmi kapcsolataikból eredő konfliktusaikat rendezni tudták. A nemzetközi kereskedelmi mediációs modell-törvény (Model Law on International Commercial Conciliation) (2002, módosítva: 2018) azzal a céllal született, hogy segítse az államokat a mediációs eljárásra vonatkozó jogszabályaik modernizálásában.⁶¹

ÖSSZEGRÉS

Az emberi kapcsolatok természetes velejárói a konfliktusok, melyek sok esetben jogi jelleget is hordoznak. Az, hogy az érintett felek vitájuk feloldásához a rendes bírói utat választják, vagy valamely alternatív vitarendező eljárás mellett teszik le a voksukat, nagymértékben függ a vita jellegétől, az illető személy felelősségvállalásától és a kontroll érzésétől. Azt látjuk, hogy a jogalkotó is a személyes felelősségvállalás irányába tereli a polgárokat, és a konfliktusban álló felek személyes egyeztetését támogatja, sőt bizonyos esetekben el is várja az eljárás megindításának feltételeként.

IRODALOM

1. BARCY MAGDOLNA: *Konfliktusok és előítéletek. A vonzások és taszítások világa.* 2012, Oriold és Társai Kiadó és Szolgáltató Kft., Budapest.
2. BENCSIK ANDRÁS: Peren kívül a hatékonyság (vélt) bővületében. In KECSKÉS LÁSZLÓ – TILK PÉTER (szerk.): *A választottbíráskodás és más alternatív vitarendezési eljárások jogi szabályozásának alapjai.* 2018, PTE ÁJK, Pécs, 234–250.
3. FABÓ TIBOR: A békéltető testületek működéséről a jogi szabályozási háttér és gyakorlat szemszögéből. In KECSKÉS LÁSZLÓ – TILK PÉTER (szerk.): *A választottbíráskodás és más alternatív vitarendezési eljárások jogi szabályozásának alapjai.* 2018, PTE ÁJK, Pécs, 251–272.

⁶⁰ MILASSIN LÁSZLÓ: A fogyasztóvédelem és az online vitamegoldó eljárás. *Iustum Aequum Salutare*, X. 2014/2. szám, 95–104, file:///C:/Users/ct_user10/Downloads/Milassin_online%20vitarendez%C3%A9s%20(1).pdf, 2022. február 1.

⁶¹ GRÁNER: *i. m.*

4. GLAVANITS JUDIT: Mediáció és pandémia. In uő (szerk.): *Bíró és mediátor. Válogatott tanulmányok a közvetítői eljárás elméleti és gyakorlati kérdéseiről*. 2020, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 345–360, <http://real.mtak.hu/112456/1/Biro-es-mediator-nyomdai.pdf>, 2022. február 1.
5. GRÁNER ZSÓFIA: *Az alternatív vitarendezés lehetséges útjai a polgári-gazdasági jogviták tekintetében, fókuszban a választottbíráskodással*. 2020, Székesfehérvári Törvényszék, https://szekesfehervaritorvenyszek.birosag.hu/sites/default/files/news/az_alternativ_vitarendezes_lehetseges_utjai.pdf, 2021. december 8.
6. MILASSIN LÁSZLÓ: A fogyasztóvédelem és az online vitamegoldó eljárás. *Iustum Aequum Salutare*, X. 2014/2. szám, 95–104, file:///C:/Users/ct_user10/Downloads/Milassin_online%20vitarendez%C3%A9s%20(1).pdf, 2022. február 1.
7. NAGYNÉ HEGEDŰS ANITA: *Énhatékonyág – iskola – teljesítmény*. 2014, https://gradus.kefo.hu/archive/2014-1/2014_1_ART_001_Hegedus.pdf, 2022. március 8.
8. NAGYPÁL SZABOLCS: *A közvetítés jogelmélete: a mediáció folyamata és alapelvei*. 2011, <https://dfk-online.sze.hu/images/J%C3%81P/2011/2/Nagyp%C3%A1l.pdf>, 2022. február 1.
9. NOCHTA TIBOR: Az alternatív vitarendezési eljárások egymáshoz való viszonyáról. In KECSKÉS LÁSZLÓ – TILK PÉTER (szerk.): *A választottbíráskodás és más alternatív vitarendezési eljárások jogi szabályozásának alapjai*. 2018, PTE ÁJK, Pécs, 30–37.
10. POKOL BÉLA: A jog elkerülésének útjai. Mediáció, egyezségkötés, *Jogelméleti Szemle*, 2002/1. szám, <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol9.html>, 2022. január 3.
11. SMITH, E. R. – MACKIE, D. M. – CLAYPOOL, H. M.: *Szociálpszichológia*. 2016, Eötvös Kiadó, Budapest.
12. SZABÓ ÉVA – KÉKESI MÁRK: A felelősségérzet koncentrikus szerkezetének vizsgálata középiskolások körében. *Alkalmazott Pszichológia*, 2016/2. szám, 53–68.

Jogforrások

1. 1994. évi LXXI. törvény a választottbíráskodásról
2. 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
3. 2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről
4. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
5. 2017. évi LX. törvény a választottbíráskodásról
6. Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/52/EK Irányelve a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól 1
7. Az Európai Parlament és a Tanács 2013/11/EU Irányelve a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról
8. Az Európai Parlament és a Tanács 524/2013/EU Rendelete a fogyasztói jogviták online rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról

A tulajdon fogalmának eszmetörténeti változásai

Antal Péter

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

ABSZTRAKT

Dolgozatomban a javak feletti emberi uralom megszerzésétől, az ezen uralom korlátainak kijelölését szolgáló igények felmerülésén át, e korlátok kialakításának kimunkálásáig tartó folyamat bemutatását kívánom elvégezni. E folyamat bemutatását követően fel kívánom tárni, hogy mindezen eseménysor miként gyakorolt hatást a tulajdon fogalmának meghatározásában. Végül azt szeretném bemutatni, hogy a tulajdon fogalmának metamorfózisában melyik az a kulcspillanat, amikor a tulajdon és a tulajdonjog fogalmi meghatározása elválik egymástól.

Kulcsszavak: *Tulajdon, tulajdonjog, etimológia, tulajdonelméletek*

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK – A TULAJDON JELENTŐSÉGE A KÖZÖSSÉG ÉS AZ EGYÉN SZINTJÉN

A tulajdon jogintézményének történeti vonatkozású tárgyalása előtt, mintegy bevezetésként érdemes arra a kérdésre is minden mást megelőzően választ adnunk, hogy miért indokolt egyáltalán a tulajdon fogalmát tudományos vizsgálat tárgyává tenni.

A választ két nézőpont alapján kívánom megadni, röviden ismertette a tulajdon gazdasági jelentőségét és e jogintézménynek az egyén szintjén betöltött szerepét. A tulajdon annak közgazdasági funkcióját tekintve olyannyira jelentős szereppel bír, hogy a társadalom szintjén jogi rendezőelvvé lép elő. A kialakított tulajdoni rend határozza meg ugyanis egy társadalmi berendezkedés gazdasági jellegét (pl. kollektív tulajdoni rend – szocialista társadalmi berendezkedés),¹ és mint ilyen, értelemszerűen a javak elosztására is meghatározó befolyást gyakorol. A tulajdon gazdasági jelentőségének lényegre törő megfogalmazása érdekében azt mondhatjuk tehát, hogy a tulajdon formája és e forma által életre hívott szabályozás determinálja az adott történelmi korszak és társadalom alapvető viszonyait.

¹ TÉGLÁSI ANDRÁS: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. 2011, PhD-értekezés, Szeged, 12.

A tulajdon jelentőségének egyén szintjén történő meghatározására kísérletet téve Lenkovics Barnabás gondolataiból kiindulva rögzíthetjük, hogy az egyén számára a tulajdon valamiféle garanciát jelent azon alapjogainak érvényre juttatásában, mint amilyen az egyén élethez való joga, a testi épséghez való joga, végső soron pedig az emberi méltósághoz való joga.² Mindez természetesen azt is jelenti, hogy a tulajdon az egyéni szabadság érvényesítésének egyik legfontosabb előfeltétele.³ Miután a tulajdon egyéni dimenzióban betöltött generális jelentőségének megragadására kísérletet tettünk, következhet a tulajdon egyén szintjén fennálló speciális jelentőségének vizsgálata, amelyről szűk értelemben azt mondhatjuk, hogy ezen jogintézmény tölti be azt a funkciót, amely biztosítja az egyén uralmát a saját javai felett.

1.1. A tulajdon intézménye az ősközösségekben

Amikor a tulajdon jogintézményét az emberiség történelmének kezdeti szakaszában igyekszünk bemutatni, akkor a források alapján kijelenthető, hogy arról az ember és a termőföld közötti relációban fogalmazhatók meg releváns állítások.⁴

Az ősközösségekben a kezdeti évszázadokban a föld kollektív tulajdon tárgyát képezte, amely aztán később például Mezopotámiában vagy a babiloni birodalomban már királyi tulajdonban áll, ugyanakkor azon birtokosként az egyes egyének és egyes csoportok is használati jogosultsággal rendelkeztek.⁵

A zsidó államban a föld felett fennálló tulajdoni viszonyok a mózesi törvények vonatkozó rendelkezéseinek érvényt szerezve ötvenéves ciklusonként visszarendeződtek az eredeti (honfoglaláskori) állapot szerint. Erről ezt a leírást találjuk Mózes III. könyvében: „Azután így beszélt az Úr Mózeshez a Sínai-hegyen: Szólj Izráel fiaihoz, és ezt mondd nekik: Amikor bementek arra a földre, amelyet én

² LENKOVICS BARNABÁS: Emberi jogunk: a tulajdonjog! (Egy probléma vázlata). In TAKÁCS PÉTER (szerk.): *UNITAS MULTIPLEX. Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. 2017, Gondolat Kiadó – SZE DFK, Budapest–Győr, 227–238.

³ TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme – Történeti áttekintés. *De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, II. évfolyam 2008/4. szám, 2.

⁴ Itt ugyanakkor szükséges bemutatni a Földi–Hamza szerzőpáros azon megállapítását is, amely szerint a tulajdon minden mást megelőzően az ingó dolgok feletti magántulajdon formájában jelent meg. Ezen állításuk megfogalmazásakor azzal érvelnek, hogy a legősibb tulajdonszerzési módnak a mancipationak és a rei vindicationak (a birtokvédelem egyik eszköze a római jogban) a tovább élése arra enged következtetni, hogy a tulajdon elsődleges tárgyai az ingó dolgok voltak, hiszen mindkét említett jogintézmény alkalmazása során elengedhetetlennek számított az adott dolog kézzel történő megragadása, amelyből logikusan következik, hogy azok csak ingó dolgok lehettek. Lásd FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*. 2016, Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 285.

⁵ TÉGLÁSI 2008: i. m. 6–7.

adok nektek, legyen nyugalma a földnek is az Úr nyugalomnapjához hasonlóan. Hat éven át vedd be meződet, és hat éven át mesd meg szőlődet, és takarítsd be termését. De a hetedik esztendőben legyen teljes nyugalma a földnek, az Úr nyugalomnapjához hasonlóan. Meződet ne vedd be, és szőlődet ne mesd meg. Ami az aratás után kihajtott, azt ne arasd le, és metszetlen szőlőd fürtjeit ne szedd le. A nyugalom esztendeje legyen ez a föld számára. De amit a föld a nyugalma idején terem, táplálékul lesz neked, szolgálódnak és szolgálódnak, a nálad tartózkodó napszámosnak és idegennek, meg jószágodnak és a földeden élő állatoknak. Ez a termés lesz az eledeletek. Számolj azután hét nyugalomévet, azaz hétszer hét esztendőt, úgyhogy a hét nyugalomévi ideje negyvenkilenc esztendő legyen. Akkor fúvasd meg a harsogó kürtöt a hetedik hónap tizedikén, az engesztelés napján fúvasd meg a kürtöt országszerte. Szenteljétek meg az ötvenedik esztendőt, és hirdessetek fölszabadulást az ország minden lakosának. Legyen az nektek örömnév: hadd jusson hozzá újra mindenki a birtokához, és hadd térjen vissza mindenki a nemzetségéhez.”⁶

1.2. A tulajdon intézménye az ókori Rómában

A napjainkra kialakult szóhasználatról eltávolodva megállapítható, hogy a rómaiak nem különböztették meg a tulajdon (dominium, proprietas) és a tulajdonjog (ius dominium) fogalmait, hanem leggyakrabban a tulajdon jogintézményét használták.⁷ Az mindentől függetlenül is rögzíthető, hogy a római tulajdonfogalom nem azonosítható a modern korok tulajdonfogalmával.⁸

Az ingatlanon fennálló tulajdon kezdetben a nemzetséget illette meg, amely aztán a családok között osztódott fel, de a XII. táblás törvény rendelkezései szerint az öröklés során végrendelet hiányában a nemzetségre szállt vissza.⁹ A tulajdonos latin megnevezése, a dominus azt fejezi ki, hogy a tulajdonos a dolog felett hatalommal bír, majd a későbbi (principatus idején bevett) szóhasználat a proprietas már e viszony azon jellemzőjét teszi hangsúlyossá, miszerint a dolog és annak tulajdonosa között szoros összetartozás áll fenn.

⁶ Magyar Bibliatársulat újfordítású Bibliája (1990): Mózes harmadik könyve 25. fejezet 1–10. versek.

⁷ FÖLDI–HAMZA: *i. m.* 284.

⁸ Nagyon éles kontrasztot jelent például Pólay Elemér 1939-ben tett megállapítása (A német nemzeti szocialista jogfelfogás és a római jog. Ludwig István Könyvnyomdája. Miskolc), amikor a következőket veti papírra: „A nemzeti szocialisták szerint a tulajdon »az erkölcselenségig tág a római jogban« – hisz a tulajdonos bármit megtehet a dolgával, tekintet nélkül a közösség szükségleteire.”

⁹ FÖLDI–HAMZA: *i. m.* 285.

A tulajdon fogalmának tartalmi változásai eredményeként Ulpianus nyomán azt mondhatjuk el, hogy „a tulajdon egy dolog feletti teljes hatalom, amelynél fogva a magáéban mindenki megteheti mindazt, amivel nem zavar másokat”.¹⁰

A fenti abszolútnak ható fogalomalkotást ugyanakkor árnyalja, hogy a tulajdonnak a római jogfelfogás szerint is gátja a joggal való visszaélés tilalma. A római jogfelfogás ezen túlmenően a modern alapjogi felfogások előképeként rögzít néhány olyan szabályt, amelyek végső soron szintén a tulajdon korlátozását jelentik a közérdek érvényre juttatása érdekében. Mindezek mellett szintén az abszolútnak ható tulajdonfogalom további korlátjainál maradva megállapítható, hogy az elidegenítési és terhelési tilalom jogintézményét is alkalmazták a Római Birodalomban, csakúgy, mint az elkobzást és a kisajátítást is.

1.3. A tulajdon intézménye a középkorban

A középkor hajnalán a népvándorlások és az új keresztény államalapítások korában a földbirtokviszonyok alapvetően változnak meg,¹¹ amely változás értelemszerűen hat a tulajdon fogalmának tartalmára is. A legjelentősebb földbirtokszerzések a királyi nemzetségekhez köthetők, amely birtokszerzések jogcíme egyébként többféle, de jellemzően a jogutódlás jelenik meg hivatkozási alapként a gazdátlan földek egyszerű lefoglalása mellett. Ugyanakkor kiemelés érdemel a nemesi nagybirtokos osztály kialakulásának folyamata, amelyben az egyház birtokszerzéseit és a király hívei részére az érdemszerző cselekedetek elismeréseként juttatott birtokszerzéseket kell megemlítenünk.

A feudális társadalmi tagozódás azt követően kezd kialakulni, hogy a közszabadok a korra jellemző kaotikus háborúzások közepette kénytelenek a szabadságukat feladni. A szabadságukért cserébe ugyanis vagy haszonélvezettel terhelt birtokot kapnak, vagy a saját birtokukat ajánlják fel az egyházi vagy világi nagybirtokosnak, akitől ennek fejében védelmet kapnak, vagy a hadi kötelezettség alól szabadulnak, vagy pedig a földesúr költségviselése mellett az ő csapatában vállalnak hadkötelezettséget.¹² Mindebből kiolvasható, hogy a társadalmi különbségeket egyre inkább az átalakuló földbirtokszerkezet határozza meg.

Érdekes kapcsolódás figyelhető meg az ókori római birodalomban kialakult birtokállapotok és a középkori birtokállapotok között, ugyanis „a római birodalomban volt jellemző a birtokoknak nem tulajdonul, hanem csak haszonélvezetre való

¹⁰ Uo.

¹¹ BARTONIEK EMMA: A középkor. *Magyar Szemle Társaság*, 1933/14. szám, 40.

¹² BARTONIEK: *i. m.*

átengedése bér fizetése ellenében, vagyis a kora középkorban »precarium«-nak¹³ később »feudum«-nak¹⁴ vagy »beneficium«-nak¹⁵ nevezett birtoklási forma.¹⁶

A birtokviszonyok plasztikus szemlélésén túl nagyon fontos, hogy a személyes viszonyokat is vizsgálatunk tárgyává tegyük, hiszen ez önmagában a másik elengedhetetlen eleme a tulajdon középkori fogalmi meghatározottságának. A középkori tulajdoni szerkezet személyek között fennálló kapcsolatát a vazallusi viszonyal írhatjuk le. A vazallusi viszony két szabad ember védelmi szövetsége, amely az úr és a vazallus között áll fenn. Az úr védelmet és anyagi biztonságot garantál vazallusának, amelyért cserébe a vazallus fegyverrel és minden egyéb módon köteles urát szolgálni. A föld tehát beneficiumként, azaz haszonélvezettel terhesen kerül a vazallus birtokába, aki ilyen formán abban nem válik tulajdonossá. A vazallus a birtok átengedése fejében vazallusi esküt tesz a birtokot számára juttatónak, ennek eredményeként pedig haszonélvezeti birtoklási forma és a személyes védelmi kötelezettség összeolvad egymással.¹⁷

Téglási a fentiekén túl megállapítja, hogy a középkorban a tulajdon fogalmában többes rétegződésű kettősség alakult ki. Egyfelől az ingó dolgok tekintetében a római jogi tulajdonfogalom élt tovább, másfelől az ingatlanok vonatkozásában a fent részletezett vagyoni és személyi jogokkal és kötelezettségekkel összefonódott komplex tulajdoni rend érvényesült.¹⁸ Ezen a kettősségen túlmenően azonban az ingatlanok tulajdoni viszonyaiban a rendelkezési jog eltérő tartalma alapján további kétosztatúságot figyelhetünk meg. A hűbérbirtok feletti hűbérurat megillető teljes rendelkezési jogot megtestesítő tulajdonjogot mint „fő tulajdonjogot” (dominium directum) elhatárolták ugyanis az ugyanezen hűbérbirtokon fennálló és a jobbágyot megillető „használati tulajdontól” (dominium utile).¹⁹

¹³ A precarium a római jogban szívésségi használatot jelent, vagyis azt a jogügyletet, amelyben a tulajdonos a dolgot a másik fél részére ingyenesen adja használatba, de azt bármikor visszakövetelheti.

¹⁴ A feudum földbirtokot jelent, és egyben a középkor társadalmi berendezkedésének leírására használt feudalizmus kifejezésnek is az alapjául szolgáló fogalom. A szó etimológiáját tekintve Galamb György megállapítja, hogy az a germán eredetű, egy kapcsolat megerősítése fejében átadott ajándéktárgyat jelentő „fehu” szóból származik. (Lásd GALAMB GYÖRGY: Korszakolás és narratívák: a középkor esete. *AETAS-Történettudományi folyóirat*, 2010/4. szám, 81–88.)

¹⁵ Az adománybirtok 8. század közepétől használatos elnevezése a beneficium, amelynek egyébként a 9. századtól kezdődően szinonimája az előző lábjegyzetben tárgyalt feudum. Lásd GALAMB: *i. m.* 83.

¹⁶ BARTONIEK: *i. m.* 40.

¹⁷ BARTONIEK: *i. m.* 41.

¹⁸ TÉGLÁSI 2008: *i. m.* 9.

¹⁹ KISTELEKI-LÖVÉTEI-NAGYNÉ-RÁCZ-SCHWITZER-TÓTH: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. 1998, HVG-ORAC, Budapest, 251.

A középkori (germán) tulajdonfogalmat összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy a tulajdonviszonyban részes szereplők között alá- és fölérendeltségi viszony áll fenn, amely kapcsolat hosszú távú és egymásra rakódó kétirányú kölcsönös szolgáltatásokból áll, ezek pedig egyfelől felosztják a római jogi tulajdonjog jogosítványait, másfelől ugyanakkor magukban hordozzák a római jogi fogalmak szerinti idegen dologbeli és kötetmi jogokat is.²⁰

1.4. A tulajdon intézménye a polgárosodás korában

A felvilágosodás eszmeáramlata a tulajdon alapvető társadalomszervező szerepe miatt nem hagyhatta érintetlenül a tulajdonviszonyokat sem, és a tulajdonfelfogásra is termékenyítőleg hatott, hovatovább a tulajdon a felvilágosodás eredményeként általános filozófiai és társadalomelméleti jelentőségű fogalommá is vált.²¹

A fenti állítás alátámasztása érdekében elegendő, ha a korszak jelentős hatású bölcseleire (John Locke, Denis Diderot vagy Adam Smith) hivatkozunk, akiknek felfogásában a szabadság és a tulajdon egymást feltételező fogalmakká válnak, hiszen megfogalmazásukban a szabadság tulajdon nélkül nem létezhet, mert anyagi alapok nélkül az egyén szabad státusza nem biztosítható. A tulajdon fogalmát emellett politikai vonatkozásban is jelentős többlettartalommal töltik meg akkor, amikor megfogalmazzák, hogy a polgár tulajdona az államhatalom legfőbb korlátjaként is fontos szereppel bír.²²

Ebben a korszakban jelennek meg a liberalizmus eszméjének alap gondolatai, amelyek közül a fent már bemutatottakon kívül ki kell emelnünk az embert megillető elidegeníthetetlen jogokat, a törvény előtti egyenlőséget, a szekularizációból fakadó és a tulajdon tartalmára is hatást gyakorló következményeket (pl. a társadalmi szerződés tanok kibontakozását), az uralkodó szerepének visszaszorulását.²³

A korszak eszmetörténeti vonatkozású tárgyalásán túlmenően szükséges egy rövid kitérőt tennünk azoknak a történelmi folyamatoknak a rövid bemutatása érdekében, amelyek mindezzel párhuzamosan zajlottak és a tulajdonfogalom tartalmára további hatást gyakoroltak. A termelőeszközök feletti magántulajdon megjelenése a polgári forradalmak egyik jelentős eredménye, amely együtt járt a feudális társadalmi keretek szétfeszítésével is. Mindennek jelentőségét jól

²⁰ SÁRKÖZY TAMÁS: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati áruterelés és a tulajdonjog*. 1973, Akadémiai Kiadó, Budapest, 87.

²¹ LENKOVICS BARNABÁS: *Magyar polgári jog, Dologi jog*. 2001, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 212.

²² LENKOVICS BARNABÁS: *Dologi jog*. 2008, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest.

²³ BAYER JÓZSEF: *A politikai gondolkodás története*. 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 184.

érzékelhetővé teszi, hogy a korlátlan magántulajdon szentsége is ezen folyamat eredményeként nyert elismerést, amely egyúttal megteremtette a formális jog-egyenlőséget is.²⁴

2. TULAJDONELMÉLETEK

Kronológiai sorrendben haladva elsőként Hugo Grotius természetjogi tulajdon-felfogására térünk ki. Grotiusnak a magántulajdonról szóló értekezését általában a mérsékelt természetjogi hagyományon belül a félig-meddig legfontosabb mű-nek és a téma későbbi történetének kiindulópontjának tekintik. Grotius néhány fő gondolatának azonban nincs egységes értelmezése, aminek következtében a különböző értelmezések gyökeresen eltérő következtetésekre jutottak. Egy széles körben elterjedt nézet szerint Grotius az emberek és a természeti világ közötti eredeti kapcsolatot valamiféle pozitív közösségként értelmezte, amelyben mindenki egyenlő és közös jogokkal rendelkezett a föld erőforrásaihoz. A magántulajdon bevezetéséhez tehát egyetemes megállapodásra volt szükség az eredeti jogok feloldásához. Richard Schlatter így értelmezte Grotiust, és arra a következtetésre jutott, hogy Grotius a magántulajdont egy feltételezett egyezményre alapozza, amelyet az egész emberi faj elfogadott. A természetjog kétségtelenül kötelezi az embereket ennek az egyezménynek a tiszteletben tartására; mindazonáltal, amint azt ő maga is elismeri, a tulajdon az emberi jog terméke.²⁵

Thomas Hobbes, mint ahogy korának számos bölcselője azon konfliktus feloldására kereste a választ, hogy miként lehet csökkenteni az egyéni önérdekek érvényesítése és a társadalom egészének jóléte között feszülő ellentéteket. Általános vélekedés volt e korban, hogy az egyének korlátlan önérdekvényesítése a társadalom pusztulásához vezet, ezért a megoldást egy központi hatalom létében látták, amely az ilyen törekvéseknek kellő ellensúlyát képezi. Hobbes a *Leviathan* című művében azt állította, hogy minden egyes embernek önkéntesen át kell ruháznia a jogait egy erős központi hatalomra annak érdekében, hogy elkerüljük a „mindenki háborúját mindenki ellen”.²⁶ Ebbe a felfogásba illeszkednek azok az állítások is, amelyeket Hobbes a tulajdonnal kapcsolatban fogalmaz meg, és amelyet úgy foglalthatunk össze, hogy a tulajdonnal, mint az emberi együttélés meghatározó alapjával az állam (az uralkodó) rendelkezik, ennél fogva pedig annak tárgyait is az uralkodó osztja fel. Hobbes állítása szerint a tulajdon az állammal együtt

²⁴ TÉGLÁSI 2008: i. m. 18.

²⁵ SALTER, JOHN – GROTIUS, HUGO: Property and Consent. *Political Theory*, 2001/4. szám, 537.

²⁶ BYUNG-YEON, K. I. M.: The Studies of Economic Systems and Institutions: Some Views on Future Directions. *The Journal of Comparative Economic Studies*, 2012/12. szám.

jelenik meg, ennek megfelelően pedig a tulajdon feltételezi az államot. Mindez a hobbesi felfogásban azt is jelenti, hogy a tulajdon korlátozható, vagyis az nem abszolút jog.²⁷

John Locke tulajdonfelfogásának gondolati magját a *Második értekezés a polgári kormányzatról* című munkájában fogalmazta meg a következők szerint: „bár a föld és az összes alacsonyabb rendű teremtmény közösen minden emberé, mégis mindenkinek tulajdona a saját személye. Ehhez senkinek sincs joga, csak saját magának. Azt mondhatjuk, hogy testének munkája és kezének műve a szó szoros értelmében az övé. Amit tehát kiemel abból az állapotból, amelyben a természet hagyta, azt összevegyítette munkájával, hozzá tett valamit, ami az övé, és ezzel tulajdonává teszi. Mivel ő emelte ki abból a közös állapotból, amelyben a természet létrehozta, munkájával hozzácsatolt valamit, ami kizárja más emberek közös jogát.”²⁸

Locke felfogása szerint a tulajdon tehát nem azonos a vagyonnal, mivel annak tartalmába beleértendő a szabadság és az élet is. Mindebből következik tehát az is, hogy a formális jogegyenlőség – legalábbis a tulajdon fogalomkörében – ezen felfogás szerint megvalósul, hiszen a tulajdonhoz való jog nem csak az uralkodót megillető privilégium, hanem ahhoz minden embernek joga van a saját munkájának eredményeként.²⁹

A francia tulajdonfelfogás bemutatása érdekében Sieyes abbé e körben vallott gondolatainak tömör összefoglalásaként azt a megállapítást tehetjük, hogy ő a legfőbb emberi értéknek a szabadságot és tulajdont nevezte, amelyeket a többi, embert megillető joghoz képest kiemelten kezelt, és azokat e jogok körében az általa megfogalmazott hierarchia csúcsára helyezte, amelyekhez képest az olyan elsődlegesen politikai tartalmú embert megillető jogokat, mint amilyen például az önkifejezéshez való jog, a politikai vélemény kinyilvánításához való jog, a vallás-szabadsághoz való jog vagy a választójog alárendelt jogosítványoknak tekintette.³⁰

Hegel *A jog filozófiája* című munkájában különbséget tesz a birtoklás és a tulajdon között. Ez a modern politikai filozófiában gyakori különbségtétel általában a tulajdon tárgyának természeti állapota és ugyanezen tárgynak a jogi helyzete közötti eltérő megítéléshez kapcsolódik. Az a fogalmi tér, amelyben a birtoklás jelentését meghatározzuk, a tulajdon tárgyát képező dolognak a természeti állapota. A tulajdon az annak tárgyát képező dolognak a jogi állapota. Hegel gondolkodásában ez a megkülönböztetés lényeges változásokon megy keresztül. A birtoklás elveszíti logikai és időbeli elsőbbségét a tulajdonnal szemben. Ez egybeesik az-

²⁷ TÉGLÁSI 2008: i. m. 21–22.

²⁸ LOCKE, JOHN: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. 1999, Polis Könyvkiadó, Kolozsvár.

²⁹ TÉGLÁSI 2008: i. m. 23.

³⁰ KISTELEKI és tsai: i. m. 155.

zal, hogy Hegel hallgatólagosan elutasítja a természeti állapot fogalmát. A tulajdon mint jogállapot csak eszményi állapotként jelenik meg Hegel felfogásában, de ez az a pont, ahol a tulajdon abszolút jelleget nyer, ezzel egyidejűleg pedig az autonóm egyén szabadságának kifejeződésévé válik. A tulajdonjogot Hegel tehát abszolút elsőként tételezi.³¹

A tulajdon fogalmának eszmetörténeti változásait szemlélve az ember és polgár jogairól szóló deklaráció szintén jelentős mérföldkőként értékelhető annak okán, hogy a tulajdon állammal szembeni védelmének rögzítésén túl annak tartalmát is meghatározta, mégpedig úgy, hogy nem annak szent és sérthetetlen voltát hangsúlyozta, hanem azt mint egy korlátozható alapjogot tételte. Mindez azt is jelenti, hogy a deklaráció mögötti jogfelfogás már magában hordozza a kollektív tulajdoni rend gondolatát is.³²

A kollektív tulajdoni renchez köthető koncepció szerint immár „nem az a kérdés, hogy melyek az egyén »természetes« szabadságjogai, és a tulajdonjogot hogyan kell ehhez alakítani, hanem éppen ellenkezőleg: melyek a társadalmi együttélés feltételei... [és] hogyan kell az egyén szabadságának szféráját ezekhez a feltételekhez igazítani”.³³

Összegzőképpen azt mondhatjuk tehát, hogy addig míg a 18–19. században az uralkodó tulajdonfelfogás fókuszában a magántulajdon szentségének és sérthetlenségének az állam általi elismeréséért folytatott harc által életre hívott tartalma vált meghatározóvá, ez az igény a 20. századra (a történelmi tapasztalatok hatására) ellentétes irányba fordult, és a tulajdonnal bíró polgár igénye már nem az állami beavatkozás ellen irányul, hanem az állam védelmét keresi a tulajdonjog érvényesülése érdekében.³⁴

IRODALOM

1. WAGNER, ADOLPH: *Grundlegung der politischen Oekonomie* (A politikai gazdaság alapjai), 2. kötet: *Volkswirtschaft und Rect* (Népgazdaság és jog). 3. kiadás, 1894, Lipcse.
2. BARTONIEK EMMA: A középkor. *Magyar Szemle Társaság*, 1933/14. szám.
3. BAYER JÓZSEF: *A politikai gondolkodás története*²⁰⁰³, Osiris Kiadó, Budapest.
4. BYUNG-YEON, K. I. M.: The Studies of Economic Systems and Institutions: Some Views on Future Directions. *The Journal of Comparative Economic Studies*, Vol. 7 2012.
5. CRISTI, F. R.: Hegel on possession and property. *CTheory* 2.3, 1978.

³¹ CRISTI, F. R.: Hegel on possession and property. *CTheory* 2.3, 1978, 111.

³² TÉGLÁSI 2008: i. m. 23.

³³ WAGNER, ADOLPH: *Grundlegung der politischen Oekonomie* (A politikai gazdaság alapjai), 2. kötet: *Volkswirtschaft und Rect* (Népgazdaság és jog). 3. kiadás, 1894, Lipcse, 27.

³⁴ TÉGLÁSI 2008: i. m. 33.

6. FÖLDI ANDRÁS – HAMZA GÁBOR: *A római jog története és intézményei*. 2016, Oktatás-kutató és Fejlesztő Intézet.
7. GALAMB GYÖRGY: Korszakolás és narratívák: a középkor esete. *AETAS-Történettudományi folyóirat*, 2010/4. szám.
8. KISTELEKI-LÖVÉTEI-NAGYNÉ-RÁCZ-SCHWITZER-TÓTH: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. 1998, HVG-ORAC, Budapest.
9. LENKOVICS BARNABÁS: *Dologi jog*. 2008, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest.
10. LENKOVICS BARNABÁS: Emberi jogunk: a tulajdonjog! (Egy probléma vázlata). In TAKÁCS PÉTER (szerk.): *UNITAS MULTIPLEX Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*. 2017, Gondolat Kiadó – SZE DFK, Budapest–Győr, 227–238.
11. LENKOVICS BARNABÁS: *Magyar polgári jog, Dologi jog*. 2001, Eötvös József Könyvkiadó, Budapest.
12. LOCKE JOHN: *Második értekezés a polgári kormányzatról*. 1999, Polis Könyvkiadó, Kolozsvár.
13. PÓLAY ELEMÉR: *A német nemzeti szocialista jogfelfogás és a római jog*. 1939, Ludwig István Könyvnyomdája, Miskolc.
14. SALTER, JOHN – HUGO GROTIUS: Property and Consent. *Political Theory*, 2001/4. szám.
15. SÁRKÖZY TAMÁS: *Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog*. 1973, Akadémiai Kiadó, Budapest.
16. TÉGLÁSI ANDRÁS: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme – Történeti áttekin-tés, *De iurisprudentia et iure publico Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, II. évfolyam 2008/4. szám.
17. TÉGLÁSI ANDRÁS: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. 2011, PhD-értekezés, Szeged.

Az okozati összefüggés jelentősége a munkajogi sérelemdíj alkalmazásánál

Bors Szilvia

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

„A személyiség eleven folyam, érintetlenségét védeni hivatása a jognak, egyfelől abban, hogy mozgása ne legyen akadályoztatva, tisztasága ne legyen elhomályosítva, másfelől önmagával azonos-sága és más folyamatokból, a külvilágtól való különbözősége el legyen ismerve.”

Szladits Károly

ABSZTRAKT

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 9. § (1) bekezdése előírja, hogy a munkavállaló személyiségi jogainak védelmére a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2:42–54. §-át kell alkalmazni azzal, hogy a Ptk. 2:52. § (2) és (3) bekezdései, valamint 2:53. §-a alkalmazásakor az Mt. kártérítési felelősségre vonatkozó szabályai az irányadók. Ez azt jelenti, hogy a nem vagyoni sérelem kompenzálásaként alkalmazandó sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire és mértékére a Ptk. 2:52. § (1) bekezdésében írt rendelkezésen túl nem a Ptk., hanem az Mt. kártérítési szabályait kell alkalmazni.

Ezt vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy a sérelemdíj megállapításának három pozitív feltétele a személyiségi jogot sértő magatartás (amihez nem szükséges a munkáltató felróhatósága, vétkessége¹), valamely személyiségi jog megsértése (nem vagyoni sérelem) és e két tényállási elem közötti okozati összefüggés. A sérelemdíjra kötelezés további negatív feltétele, hogy a sérelem okozója ne tudja kimenteni magát.

Álláspontom szerint azonban a munkajogban alkalmazott sérelemdíj jogintézménye elsődleges feltételként megkívánja az Mt. 166. § (1) bekezdése alapján, hogy a jogsértés a munkaviszonnyal összefüggésben következzen be. Ennek fennállása esetén azonban a munkáltatói személyiségi jogot sértő magatartás és a nem vagyoni sérelem közötti másodlagos okozati összefüggés törvényi vélelem alapján áll fenn a munkáltató objektív felelőssége miatt.

¹ SIPKA PÉTER MÁTÉ – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Felelősségi jogviszonyok. In JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Munkajog rovat, rovatszerkesztő: KISS GYÖRGY, KUN ATTILA, HUNGLER SÁRA), 12–13. <http://real.mtak.hu/107959/1/felelssgi-jogviszonyok.pdf>, 2021. december 1.

A bírói gyakorlat azonban azt látszik alátámasztani, hogy a nem vagyoni sérelem és a munkaviszony, illetve a munkáltató személyiségi jogsértés közötti okozati összefüggések helyett kizárólag a munkaviszonnyal összefüggést várja el. Így az elsődleges okozati összefüggés kizárólagossá válik.

1. BEVEZETÉS

Már a Legfelsőbb Bíróság 16. számú irányelvét hatályon kívül helyező 21. számú irányelv is biztosítani kívánta a „személyiség minden oldalú védelmét és az erkölcsi értéket”, amelynek alapján az akkori nem vagyoni kártérítési felelősség megállapításánál – a polgári jogban – négy feltételnek kellett fennállnia: a kár bekövetkezettnek, a jogellenes magatartásnak, a felróhatóságnak és az okozati összefüggésnek.² A munkajogviszonyban a jogellenesség és a felróhatóság hiánya, valamint a munkaviszonnyal okozati összefüggés volt a kár bekövetkezte mellett a törvényi feltétel.

Ezt követően a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: r.Ptk.) 354. §-ának korlátozó rendelkezését megsemmisítő 34/1992. (VI. 1.) AB határozat jelölte ki a jogi kereteket a gyakorlat számára a személyhez fűződő jogok megsértéséért járó felelősségi alakzat körében.³ Az AB határozatban írtakkal szemben a gyakorlatban elvárt volt, hogy a károsult a jogsértés tényét túl, azzal okozati összefüggésben valamilyen konkrét hátrányt is bizonyítson. Az r.Ptk. rekodifikációjának eredményeképpen a személyiségi jogok megsértése újr szabályozásra került, így már nem kell bizonyítani a személyiségi jogsértés ténye és a nem vagyoni hátrány közötti okozati összefüggésen túl a nem vagyoni kár bekövetkeztét, valamint a személyiségi jogsértésnek felróhatóságtól független szankciói között egy új jogintézmény, a sérelemdíj is helyet kapott.⁴

A munkaviszonyban a munkavállalói személyiségi jog megsértésének felróhatóságtól független szankciója a sérelemdíj. A jogintézmény leghangsúlyosabb funkciója a kompenzáció és álláspontom szerint a polgári jogban megjelenő magánjogi büntetés funkció helyett a prevenció. A jogintézmény alkalmazásának célja, hogy a munkavállaló hatékony jogvédelmet kapjon,⁵ valamint a jogsértés megfelelő módon igyekezzék a hátrányok teljes körű pótlására a reparáció megva-

² PETRIK FERENC: *A személyiségi jog védelme, A sajtó-helyreigazítás*. 2001, HVG-ORAC, Budapest, 201.

³ KISS TIBOR: Nem vagyoni kártérítés vagy sérelemdíj. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/4. szám, 168.

⁴ SÍPKA PÉTER – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: *A sérelemdíj megjelenésének lehetséges hatásai a munkaügyi ítélkezésre*. 326–329, <https://docplayer.hu/3261336-A-serelemdij-megjelenesnek-lehetesegek-hatasai-a-munkaugyi-itelkesre.html>, 2021. december 1.

⁵ SÍPKA–ZACCARIA: *i. m.* 333–339.

lósulásának kizártsága miatt. Álláspontom szerint a munkaviszonyban, az alanyi oldalon megjelenő erőeltolódás miatt szerepet kell, hogy kapjon – a büntetőjogban és a közigazgatási jogban célzott retorzió mellett – a prevenció. E funkció a munkáltató személyiségi jogsértésének visszaszorítását⁶ tartja szem előtt. A munkáltató a sérelemdíj jogalapja körében az objektív kárfelelősségi szabályok szerint felel, ezért a jogellenesség hiánya esetén is fennálló felelősségnél nehéz ezt a funkciót érvényre juttatni. A sérelemdíj összepszerűsége körében, amennyiben a munkáltató felróhatósága vagy vétkessége megjelenik, akkor az a sérelemdíj mértékét befolyásoló körülménynek minősül, így a mérték tekintetében jeleníthető meg e funkció.

2. A POLGÁRI JOGBAN MEGJELENŐ SÉRELEMDÍJ FELTÉTELEI

A polgári jogviszonyban a sérelemdíj jogalapjának hiánya miatt nem terheli a másik felet sérelemdíj-fizetési kötelezettség, amennyiben nem történt személyiségi jogot sértő magatartás, vagy az nem jogellenes (nem felróható, ahhoz a jogsérelmet szenvedett hozzájárult, beleegyezett, jogtalan támadás elhárítása érdekében a szükséges mértéket nem lépte túl, szükséghelyzetben arányos mértékű, jogszabály által megengedett, és más személy jogilag védett érdekét nem sérti, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezi), illetve nem személyiségi jog sérült,⁷ vagy hiányzik a jogsértő magatartás és a nem vagyoni sérelem közötti okozati összefüggés.

Ezen túlmenően akkor sem terheli a jogsértőt a fizetési kötelezettség, ha a nem vagyoni sérelem nem volt előre látható, és nem is kellett előre látni.

A jogalap fennállása esetén az összepszerűség hibája folytán nem terheli a jogsértőt sérelemdíj-fizetési kötelezettség, amennyiben a sérelmet szenvedett bagatell összegű⁸ sérelemdíj megfizetését kéri,⁹ vagy a sérelemmel arányban álló mérték bagatell összegű.¹⁰

⁶ SZALAI ÁKOS: *Prevenció és reparáció a kártérítési jogban*. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences Budapest, 1, <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>, 2021. december 1.

⁷ Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 1/2013. (VI. 17.) számú határozata

⁸ TAJTI JUDIT: A sérelemdíj és alakuló bírói gyakorlata. *Jogi Fórum*, 2016/november, 32, https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/tajti_judit__serelemdij_es_azalakulo_biroi_gyakorlata%5bjogi_forum%5d.pdf, 2021. december 1.

⁹ FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. 2015, HVG-ORAC, Budapest, 840.

¹⁰ LÁBADY TAMÁS: Sérelemdíj versus nem vagyoni kár. *Állam- és Jogtudomány*, 2016/1. szám, 40–45.

3. A MUNKAJOGBAN MEGJELENŐ PTK.-SZABÁLYOK

A sérelemdíj jogalapja a munkajogviszonyban az Mt. 9. § (1) bekezdésében, a 166–168. §-aiban 177–178. §-aiban és a Ptk. 2:52. § (1) bekezdésében írt rendelkezések adják.

A sérelemdíj jogalapja mindezek ellenére nem áll fenn, amikor a munkáltató az Mt. 9. § (2) bekezdésének megfelelően a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból, feltétlenül szükséges mértékben és a cél elérésével arányos módon korlátozza a munkavállaló személyiségi jogait, s erről előzetesen tájékoztatja munkavállalóját. Abban az esetben is kizárt a sérelemdíj fizetése az Mt. 9. § (3) bekezdésére figyelemmel, ha a munkavállaló nem általános jelleggel, hanem konkrétan megjelölve egyes személyiségi jogáról írásban előzetesen lemondott.

A sérelemdíjra kötelezésnek ezeket meghaladóan összegszerűségi feltétele, hogy a megállapítható mérték elérje a jogintézmény munkajogi kompenzációs és preventív funkcióját, azaz ne bagatell összegben kerüljön megjelölésre a munkavállaló által, illetve ne bagatell összeggel álljon arányban.

Az Mt. és a Ptk. egységes vizsgálata alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy kettős okozati összefüggés fennállta szükséges a munkavállaló sérelemdíjának megítéléséhez a fent kifejtett feltételek megjelenése mellett. Szükséges az okozati összefüggés a személyiségi jogot sértő magatartás és a nem vagyoni sérelem között¹¹ (1) és a munkaviszony és a nem vagyoni sérelem között (2).¹²

4. A MUNKAJOGBAN MEGJELENŐ SÉRELEMDÍJ FELTÉTELEI

Álláspontom szerint a munkajogviszonyban a sérelemdíj jogalapjának hiánya miatt nem terheli a munkáltatót sérelemdíj-fizetési kötelezettség, amennyiben nem a munkaviszonnyal összefüggésben következett be a személyiségi jogsértés, vagy nem személyiségi jog sérült, illetve a személyiségi jog korlátozása a törvényi követelménynek megfelel, továbbá a munkavállaló írásban lemondott adott személyiségi jogáról.

Ezen túlmenően akkor sem terheli a munkáltatót a fizetési kötelezettség, ha a nem vagyoni sérelmet a munkáltató ellenőrzési körén kívül eső körülmény okozta, amellyel nem kellett számolni, és nem volt elvárható, hogy a sérelmet okozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy elhárítsa, illetve a nem vagyoni sérelmet kizárólag a munkavállaló elháríthatatlan magatartása okozta.

A jogalap fennállása esetén az összegszerűség hibája folytán nem terheli a munkáltatót sérelemdíj-fizetési kötelezettség, amennyiben a munkavállaló бага-

¹¹ Kúria Mfv. I. 10.572/2017/7. számú ítélete

¹² Kúria Mfv. I. 10.695/2017/10. számú ítélete

tell összegű sérelemdíj megfizetését kéri, vagy a sérelemmel arányban álló mérték bagatell összegű.

A munkajogviszonyban ténylegesen a személyiségi jogsértés nem a munkáltató adott magatartáshoz kapcsolódik, hanem a munkaviszony fennálltához, így nem szükséges, hogy a munkáltatónak bármilyen magatartása legyen, így az sem, hogy az jogellenes vagy felróható vagy vétkes minősítést kapjon. A munkáltató objektív felelőssége alapján a nem vagyoni sérelem munkaviszonnyal fennálló okozati összefüggés alapján a törvényi vélelem folytán az sem szükséges, hogy a jogsértő magartás és a sérelem között legyen okozati összefüggés, mert a munkáltató objektív felelőssége alapján, ha az általános élettapasztalat szerint az adott magartás személyiségi sérelmet eredményez, akkor az okozati összefüggés kifejezett bizonyítás hiányában is fennáll.

5. A BIZONYÍTÁSI ÉRDEK

A peres eljárásban a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 265. § (1) bekezdésében és az 522. § (2) bekezdésében előírt rendelkezések folytán a bizonyítási érdek körében a jelentős tény valóságát az Mt. szabályai szerint szükséges bizonyítani.

Ezek alapján a nem vagyoni sérelem munkaviszonnyal és a jogsértő magartással összefüggését, a nem vagyoni sérelem felmerülését, annak mértékét a munkavállalónak szükséges bizonyítania. A bizonyítatlanság terhét (a bizonyítás elmaradásának vagy sikertelenségének a következményeit) is a munkavállaló viseli, amely a követelés elutasítását jelenti.

Álláspontom szerint az Mt. 9. § (1) bekezdése és a 166. §-a alapján elsődlegesen a nem vagyoni sérelemnek a munkaviszonnyal kell összefüggésben állnia. Amennyiben az okozati összefüggés megállapítható, akkor a munkáltató objektív (jogellenességtől független) felelőssége alapján egy törvényi vélelem jelenik meg. E szerint a munkaviszonnyal összefüggés megléte esetén a nem vagyoni sérelem oka a munkáltató személyiségi jogsértése.

A másodlagos okozati összefüggés kizárólag annak vitatása esetén vizsgálendő. Ebben az esetben azonban mindkét okozati összefüggést a munkavállalónak kell bizonyítania, amit követően kerül a munkáltató abba a helyzetbe, hogy az objektív felelősség alóli kimentését bizonyítsa.

1. Táblázat: A sérelemdíj jogintézmény feltételrendszerének összehasonlítása (saját szerkesztés)

Sérelemdíj	Jogviszony jellege	Polgári jogviszony	Munkajogviszony
Jogalap	Pozitív feltétel	Jogellenes személyiségi jogot sértő magatartás	Munkaviszony
		Nem vagyoni sérelem	Nem vagyoni sérelem
		Okozati összefüggés	Okozati összefüggés
	Negatív feltétel	Mentesülés (előreláthatóság)	Mentesülés (ellenőrzési kör, előreláthatóság, elháríthatóság, kizárólagos és elháríthatatlan munkavállalói magatartás)
Összegszerűség	Bagatell érték	Bagatell igény	Bagatell igény
		Bagatell mérték	Bagatell mérték

6. A MUNKAVISZONYY ÉS A NEM VAGYONI SÉRELEM KÖZÖTTI OKOZATI ÖSSZEFÜGGÉS

A munkajogviszonyban a munkavállalók tipikusan a munkabaleseti és foglalkozási megbetegedés¹³ következményeként érvényesítenek sérelemdíj iránti igényt.¹⁴ Megjelenik azonban a munkavállalói sérelemdíj iránti igény a munkaviszony (jogellenes és jogszerű) megszüntetése, a személyes adatok jogosulatlan kezelése, a magántitok megsértése, a képmással való visszaélés, a becsület, a jó hírnév védelme, a családi élethez való jog korlátozottsága, a munkáltató tájékoztatásának elmaradása körében is.¹⁵

Az okozati összefüggést elsődlegesen a munkaviszony és a nem vagyoni sérelem között kell bizonyítania a munkavállalónak. Az okozati összefüggés nemcsak közvetlen, hanem közvetett kapcsolat is lehet. A „munkaviszonnyal összefüggő” fogalomhoz a konkrét telephelyen vagy azon kívüli¹⁶ munkavégzési tevékenységen túl, a munka kezdete előtti, ún. előkészítő, a befejezéshez kapcsolódó feladatok, valamint a személyes szükségletekkel összefüggő (étkezés, átöltözés, tisztálkodás) tevékenység is hozzátartozik éppúgy, ahogy a munkaidőben zajló sportrendezvényen történő részvétel munkáltatói utasításra.

¹³ NÁDAS GYÖRGY: A munkabalesetekkel kapcsolatos kárfelelősség problematikája. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2004. 4/2. szám, 22.

¹⁴ HORECZKY KÁROLY: A nem vagyoni kártérítés jogintézménye. *Gazdaság és Jog*, 1996/2. szám, 15.

¹⁵ AJTAY-HORVÁTH VIOLA: Sérelemdíj a munkaviszonyban – 2. rész, *Adó online* <https://ado.hu/munkaugyek/serelemdij-a-munkaviszonyban-2-resz/>, 2021. december 1.

¹⁶ EBH2000. 253.

A munkavállalót munkába vagy onnan hazafelé történő utazása alkalmával érő balesetből (úti baleset) eredő károkért csak akkor felel a munkáltató, ha a munkáltató saját vagy általa üzemeltetett járművel való közlekedés során következik be.¹⁷

A munkavállaló megbetegedése esetén a munkavállaló a sorszerű megbetegedésért nem felel, mert annak munkaviszonnal összefüggése nem állapítható meg.¹⁸ Nem állapítható meg a munkaviszonnal összefüggés akkor sem, ha a munkavállaló a munkáltató telephelyén magáncélú tevékenységet folytat engedély nélkül.¹⁹

A munkaviszonnal összefüggés fennállta esetén, másodlagosan és a törvényi vélelem folytán – ritka esetben – a munkáltatói személyiségi jogsértés és a nem vagyoni sérelem közötti kapcsolat vizsgálendő. A munkaviszonnal összefüggés bizonyítottsága esetén a munkáltató felelőssége e további okozati összefüggés megállapíthatóságától függ. A második okozati összefüggés akkor állapítható meg, ha az általános élettapasztalat szerint az adott körülmény alkalmas a személyiségi jogsértés (nem vagyoni sérelem) létrehozására.²⁰

7. A MUNKAJOGI BÍRÓI JOGGYAKORLAT

A nem vagyoni sérelem munkaviszonnal fennálló okozati összefüggésének bizonyítása, illetve annak mentesülést eredményező hiánya sok esetben orvos szakértői kompetenciába tartozó kérdés.²¹ A nem vagyoni sérelemnek a személyiségi jogsértéssel fennálló okozati összefüggésének bizonyítása törvényi vélelmen alapul. A bírói gyakorlat a két okozati összefüggést elhatárolja egymástól, és a feltételek fennállását egymást követően vizsgálja.

7.1. A munkaviszony és a sérelem közötti okozati összefüggés

Megvalósul a munkaviszony és a sérelem közötti okozati összefüggés, amennyiben a munkáltató és üzleti partnere által kötött szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan a munkáltató által tudottan az üzleti partner vendéglátásával összefüggésben a munkavállaló megbetegszik.²²

¹⁷ MK 29. számú állásfoglalás

¹⁸ BH2020. 22.

¹⁹ TRENYSÁN MÁTÉ: Jogértelmezési kérdések a munkáltatói kárfelelősség köréből, A rendvédelmi szervek kárfelelőssége a magánmunkáltató kártérítési felelősségére vonatkozó szabályok tükrében. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 45–47, http://hllj.hu/letolt/2017_1/M_04_Trenyisan_hllj_uj_2017_1.pdf, 2021. december 1.

²⁰ Kúria Mfv. X. 10.043/2020/8. számú ítélete, Kúria Mfv. II. 10.169/2019/4. számú végzése

²¹ Kúria Mfv. X. 10.101/2020/6. számú ítélete

²² Kúria Mfv. I. 10.442/2018/4. számú ítélete

A munkaviszonnal összefüggésben következik be a nem vagyoni sérelem, amikor a munkavállaló a munkavégzési helyen a vizes lábtörlőn megcsúszik. Az okozati összefüggés akkor is fennáll, ha a munkavállaló a kilépéssel felmerülő feladatait (kilépőpapír aláírása) intézi.²³

Nem állapítható meg a munkaviszonnal összefüggés abban az esetben, amikor a munkavállaló lábszárán ekcémás bőrbetegsége alakult ki, majd áthelyezését követően megszűnt, mert a bőrelváltozás pontos oka nem volt kideríthető, azonban a szakértők egybehangzó véleménye szerint a felperes által állított expozíciós út (iratokról, a munkatársak ruházatáról átkerülő vegyszer vagy annak belégzése) a felperes megbetegedését nem okozhatta.²⁴

Ugyanezt mondta ki a Kúria abban az esetben is, amikor a munkavállaló betegségről a szakértői vélemény megállapította, hogy az veleszületett pikkelysömör megbetegedés. A betegség kialakulására, mértékére az autókozmetikai tevékenységgel foglalkozó munkáltatónál fennálló munkaviszony nem gyakorolt hatást, mert a munkavállaló vegyi anyagokkal nem érintkezett.²⁵

Nem megalapozott a munkavállaló érelemdíj iránti igénye, amikor az orvos szakértő arra a véleményre jutott, hogy a munkavállalónál kimutatott jobb mellékvese velőállomány jóindulatú daganata és az ennek következtében elvégzett műtét semmilyen okozati összefüggésben nem volt a munkáltatónál fennállt munkaviszonyával.²⁶

7.2. A munkáltatói magatartás és a személyiségi jogsértés közötti okozati összefüggés

A munkáltatói magatartás és a személyiségi jogsértés közötti okozati összefüggés hiányában nem megalapozott a sérelemdíj iránti igény, ha a munkavállaló nem igazolja, hogy a lakókörnyezetében élők a munkáltatótól szereztek tudomást az azonnali hatályú felmondásról és az abban foglaltakról még akkor sem, ha a munkáltatói intézkedésben személyiségi jogsértés megvalósult.²⁷

A második okozati összefüggés hiányát kifogásolta a Kúria abban az esetben is, amikor a munkáltató tett olyan kijelentést, mely szerint a munkavállaló bűncselekményt követett el, de nem a munkáltató, hanem más által közölte terjedt el ez szűkebb lakókörnyezetében.²⁸

²³ Kúria Mfv. X. 10.153/2020/4. számú ítélete

²⁴ Kúria Mfv. X. 10.003/2020/4. számú ítélete

²⁵ Kúria Mfv. X. 10.189/2020/4. számú ítélete

²⁶ Kúria Mfv. X. 10.025/2020/6. számú ítélete

²⁷ Kúria Mfv. I. 10.245/2018/4. számú ítélete

²⁸ Kúria Mfv. I. 10.572/2017/7. számú ítélete

Nem volt megalapozott a munkavállaló sérelemdíj iránti igénye akkor sem, amikor a munkavállaló látta munkatársának súlyos balesetét, azonban a munkavállaló pszichés állapota ezzel nem volt okozati összefüggésben.²⁹

8. ÖSSZEGZÉS

Az Mt. 9. § (1) bekezdése, a Ptk. 2:52. § (1) bekezdése, valamint az Mt. 166. §-a szerint a munkavállalót megillető sérelemdíj megítéléséhez szükséges a munkaviszony és a nem vagyoni sérelem közötti okozati összefüggés fennállta. Az okozati összefüggés bizonyítása a munkavállaló érdeke. Az orvos szakértő kompetenciájába tartozó kérdés, hogy a munkavállaló balesete vagy megbetegedése a munkaviszonnyal okozati összefüggésben következett-e be. Amennyiben igen, akkor törvényi vélelem alapján, a munkáltató objektív felelőssége értelmében a munkáltató személyiségi jogsértése és a munkavállaló nem vagyoni sérelme között már fennállónak kell tekinteni az okozati összefüggést.

A munkajogi bírói gyakorlat is ezt a kettősséget támasztja alá. A munkaviszonyal fennállást követően kiemeli, ha a magatartás az általános élettapasztalat szerint személyiségi sérelmet eredményez, akkor az okozati összefüggést fennállónak kell tekinteni.

Álláspontom szerint azonban – a fenti jogeseteket megvizsgálva – arra a következtetésre jutunk, hogy a joggyakorlat mégsem különböztet meg kétféle okozati összefüggést. Amikor a munkavállaló nem igazolta, hogy a lakókörnyezetében élők a munkáltatótól szereztek tudomást a munkáltatói intézkedésben megjelent „lopás” kijelentésről, akkor valójában – annak ellenére, hogy a felek között munkaviszony állt fenn – a személyiségi jogsértés nem a munkaviszonnyal összefüggésben valósult meg. A személyiségi jogsértést, a lakókörnyezettel a kijelentés közlését, nem a munkáltató követte el. Ez látható abban az esetben is, amikor a munkáltató bűncselekmény elkövetése kijelentést tett a munkáltatói intézkedésben, azonban nem a munkáltató valósította meg a kifogásolt személyiségi jogsértést a lakókörnyezettel közlés folytán. Álláspontom szerint abban az esetben is a munkaviszonnyal okozati összefüggés hiányzott valójában, amikor a munkavállaló pszichés állapota és a munkatárs súlyos balesetének látványa között az okozati összefüggés nem került megállapításra.

Mindezek alapján úgy gondolom, hogy a sérelemdíj jogintézményének munkajogi jogalapi feltételrendszere az alábbiakban foglalható össze. Pozitív feltétel a munkaviszony és a nem vagyoni sérelem közötti okozati összefüggés, a munkáltató személyiségi jogsértése, valamint a nem vagyoni sérelem. Negatív feltétel

²⁹ Győri Ítéltábla Mf. V. 30.046/2020/9. számú ítélete

a munkáltató felelősség alóli mentesülése. Ezen túlmenően az Mt. 9. § (2) és (3) bekezdései alapján a jogalap körében értékelendő a munkavállaló személyiségi jogának korlátozása és az írásbeli, konkrét, előzetes joglemondása.

IRODALOM

1. FUGLINSZKY ÁDÁM: *Kártérítési jog*. 2015, HVG-ORAC, Budapest.
2. HORECZKY KÁROLY: A nem vagyoni kártérítés jogintézménye. *Gazdaság és Jog*, 1996/2. szám.
3. KISS TIBOR: Nem vagyoni kártérítés vagy sérelemdíj. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/4. szám.
4. LÁBADY TAMÁS: Sérelemdíj versus nem vagyoni kár. *Állam- és Jogtudomány*, 2016/1. szám.
5. NÁDAS GYÖRGY: A munkabalesetekkel kapcsolatos kárfelelősség problematikája. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium*, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2004. 4/2. szám.
6. PETRIK FERENC: *A személyiségi jog védelme, A sajtó-helyreigazítás*. 2001, HVG-ORAC, Budapest.

Internetes hivatkozások

1. AJTAY-HORVÁTH VIOLA: Sérelemdíj a munkaviszonyban – 2. rész, *Adó online* <https://ado.hu/munkaugyek/serelemdij-a-munkaviszonyban-2-resz/>
2. SÍPKA PÉTER MÁTÉ – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: Felelősségi jogviszonyok. In JAKAB ANDRÁS – KÖNCZÖL MIKLÓS – MENYHÁRD ATTILA – SÜLYOK GÁBOR (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. (Munkajog rovat, rovatszerkesztő: KISS GYÖRGY, KUN ATTILA, HUNGLER SÁRA), 12–13, <http://real.mtak.hu/107959/1/felelssgi-jogviszonyok.pdf>
3. SÍPKA PÉTER – ZACCARIA MÁRTON LEÓ: *A sérelemdíj megjelenésének lehetséges hatásai a munkaügyi ítélkezésre*. 326–329, <https://docplayer.hu/3261336-A-serelemdij-megjelenesenek-lehetseges-hatasai-a-munkaugyi-itelkezesre.html>
4. SZALAI ÁKOS: *Prevenció és reparáció a kártérítési jogban*. Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1, <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>
5. TAJTI JUDIT: A sérelemdíj és alakuló bírói gyakorlata. *Jogi Fórum*, 2016. november, https://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/tajti_judit__serelemdij_es_az_alakulo_biroi_gyakorlata%5bjogi_forum%5d.pdf
6. TRENYISÁN Máté: Jogértelmezési kérdések a munkáltatói kárfelelősség köréből, A rendvédelmi szervek kárfelelőssége a magánmunkáltató kártérítési felelősségére vonatkozó szabályok tükrében. *MAGYAR MUNKAJOG E-folyóirat*, 45–47, http://hllj.hu/letolt/2017_1/M_04_Trenyisan_hllj_uj_2017_1.pdf

Jogalkalmazói döntések

34/1992. (VI. 1.) AB határozat

MK 29. számú állásfoglalás

EBH2000. 253.

BH2020. 22.

Kúria Mfv. I. 10.572/2017/7. számú ítélete

Kúria Mfv. I. 10.695/2017/10. számú ítélete

Kúria Mfv. I. 10.245/2018/4. számú ítélete

Kúria Mfv. I. 10.442/2018/4. számú ítélete

Kúria Mfv. II. 10.169/2019/4. számú végzése

Kúria Mfv. X. 10.003/2020/4. számú ítélete

Kúria Mfv. X. 10.025/2020/6. számú ítélete

Kúria Mfv. X. 10.043/2020/8. számú ítélete

Kúria Mfv. X. 10.101/2020/6. számú ítélete

Kúria Mfv. X. 10.153/2020/4. számú ítélete

Kúria Mfv. X. 10.189/2020/4. számú ítélete

Fővárosi Ítéltábla Polgári Kollégiuma 1/2013. (VI. 17.) számú határozata

Győri Ítéltábla Mf. V. 30.046/2020/9. számú ítélete

Egyházjog az Új Emberben (1945–1948)

Bóka Zsolt

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

ABSZTRAKT

A jelen munka Magyarország egyik legrégebben – folyamatosan – működő katolikus hetilapjában fellelhető egyházjogi témájú, tárgykörű írásokat tárja fel az 1945 és 1948 közötti időszakban.

Mivel ezek az esztendők hazánk, a hazai és egyetemes egyház, illetve egyházjog szempontjából is kiemelkedően fontosak, ezért a tanulmány révén betekintést kapunk abba, hogy a kor újságolvasója mit érzékelt erről a tudományterületről, és egyúttal annak művelői mit tartottak fontosnak közölni a „nagyérdeművel”.

Ez a „korszaklenyomat” példát ad(hat) arra is, hogy a tudósítások, cikkek, beszámolók milyen mértékben tudják „oktatni” az érdeklődőket, kibővíteni a (nem csak tudományos) ismereteiket, és a nyitottságukat fenntartani.

Kulcsszavak: *Új Ember, egyházjog, CIC, kánonjog, Serédi Jusztinián, Codex Iuris Canonici, Bánk József, canon law, Nizsalovszky Endre*

1. BEVEZETÉS

Magyarország egyik legrégebbi, folyamatosan megjelenő (katolikus) hetilapjának a lapozgatásakor merült fel bennünk az a gondolat, hogy szükség volna áttekinteni a folyóiratot abból a szempontból, hogy milyen egyházjogi relevanciával bíró írások, tudósítások, beszámolók, hírek, apróhirdetések stb. jelentek meg benne.

Az elképzelést tett követte, megtörtént az adatgyűjtés, amelynek eredménye messze felülmúlta a várakozásunkat. Az *Új Ember* című lap 77 évfolyamának közel 3800 száma tengernyi témába illő információt hordoz(ott). Kis túlzással azt mondhatnánk, hogy a folyóirat szinte kánonjogi hetilap, mert minden oldalán található olyan bejegyzés, amely közvetlenül vagy közvetve (áttételesen) valamilyen módon kapcsolódik az egyházjoghoz, a korábbi (1917) és az újabb (1983) egyházi törvénykönyvhöz.

Így nem az volt a kérdés, hogy a munkánk elkészítéséhez lesz-e elegendő forrásanyag, hanem az, hogy hol húzzuk meg az időbeli határt, mekkora anyagrészt feldolgozása emészthető még az olvasó számára.

Önkényesen az 1975-ös dátum mellett döntöttünk, mert így három évtized írásai kellő betekintést tudtak/tudnak nyújtani abba, hogy milyenek is voltak a korabeli történések, a történeti idők egyházjogi szempontból, kánonjogi látásmóddal vizsgálva.¹ Ezt a kezdeti személyes döntésünket a munka befejezése környékén már megalapozottnak találtuk, mert a korszak történetét bemutató – és az általunk felhasznált – Mészáros István (aki a dolgozat lezárása előtt tért meg a Teremtőjéhez) kiváló kötete is itt vont korszakhatárt.

A további nehézséget az jelentette, hogy a tartalmat milyen módon mutassuk be. Megvizsgáltuk az általunk ismert és megbecsült forrásmunkák, Somorjai Ádám (*A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Hittudományi Karának disszertációi 1863–1993*, Budapest 1993) és Fülöp Tibor (*Magyar katolikus egyházjogi bibliográfia 1917–1998*, Budapest 2000) megoldásait [az utóbbi kötet a szerző egyházjogi licencia szakdolgozatának (!) a bővített és szerkesztett változata, amelyet Rihmer Zoltán rendezett sajtó alá], de ezeknél többet és egyúttal kevesebbet is szerettünk volna.

A fenti könyvekben alkalmazott bibliográfiai felsorolási metódust, a pontos jogterületi besorolást „szűkösek, száraznak” és nehezen kivitelezhetőnek éreztük, de az ellentettjét, a cikkek pontos tartalmi ismertetését, a korszakba helyezését és összevetését, értékelését, a következtetések levonását pedig túlságosan tágnak, a behatárolt időbeli és terjedelmi követelményeket messze meghaladónak találtuk.

Így köztes megoldást alkalmaztunk: minden korszak ismertetésének az elején adtunk egy egyház- és sajtótörténeti körképet, az egyházjogi tartalmi részben pedig hosszabb-rövidebb módon bemutattuk a releváns cikkek mondanivalóját, a lábjegyzetben és a bibliográfiában rögzítve azok fellelési adatait.

Ezáltal – reményeink szerint – a dolgozat olvashatósabb, a történeti időkbe, a korszakba jobban beágyazottabbá vált, az így elkerülhetetlen leíró, ismertető jellegén túl talán többet ad(hat). Tisztában vagyunk azzal, hogy ezekre tekintettel a munka kompilációs dolgozat lett, de bízunk benne, hogy a cikkeknek a felleltározása, azok mondanivalójának rövid összefoglalása tartalmaz olyan újdonsági elemet, egyéni és eredeti jelleget, forrásinformációt, amely az egyházjog mint (szak)tudomány hasznára és további vizsgálódások kiindulási alapjává, kiegészítésévé, esetleg tárgyává válhat.

Reméljük, hogy ez a felleltározás a 30 esztendő egyházjogi vonatkozású cikkeinek jelentős részét – valószínűleg nem kimerítően, mert a vizsgálódásaink tárgyszava az egyházjog volt – tartalmazza, de akadhatnak olyan írások, amelyek nem kerültek feldolgozásra, pedig a legjobb tudásunkkal törekedtünk ennek az ellenkezőjére.

Az 1538 lapszám közleményeinek az idézésekor ragaszkodtunk a pontos átvételhez, az eredeti helyesíráshoz, míg a *parafrazált szövegeknél* törekedtünk a jelen-

¹ A jelen tanulmány ennek az időszaknak csak az első részét mutatja be.

ben elfogadott helyesírási szabályok alkalmazására, továbbá figyelemmel voltunk a Magyar Katolikus Püspöki Konferencia 2005. december 1-jei ülésén megtárgyalt *Útmutató az egyházi kifejezések helyesírásához* című jegyzékre. Azokon a helyeken, ahol a folyóirat szerkesztői nem alkalmaztak címet (pl. rövid hír, apróhirdetés stb.), az első szóból, sorból alkottuk meg a címet, a hirdetéseknel pedig a félkövérrel szedett vezérszó lett a cím első szava.

A munka tagolása és ennek megfelelően a fejezetcímei Elmer István (*A történelem orgonáján Isten játszik. 50 éves az Új Ember*, Budapest 1995) könyvére támaszkodnak (a kötet fejezetcímeit igen találóaknak véltük, így azokat a dolgozatban módosítás nélkül átvettük), míg az alfejezetcímeknek az adott esztendőre jellemző, meghatározó egyházi (állami) történései adták az apropóját.

A munka elkészítésekor nem hagyhattuk/hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a kötődésünk a folyóirathoz (és a szerkesztőség egyik tagjához) több, mint olvasói viszony. A jelen sorok írója egy a hetilapban meghirdetett pályázat nyerteseként járt Kanadában – élete egyik legszebb élményeként – a Katolikus Ifjúsági Világtalálkozóán, amely nyitánya volt annak, hogy írásai jelentek meg az *Új Ember* hasábjain.

Ami még ennél is fontosabb, hogy az egyházi tanulmányaink során a materiát átadó egyetemi professzoraink (Erdő Péter, Szuromi Szabolcs Anzelm, Szabó Péter, Hársfai Katalin, Kuminetz Géza, Schanda Balázs, Lefkánits György, Szilágyi Csaba) mind megjelentek vagy szerzőként, vagy interjúalanyként, vagy tudósítás szereplőjeként a katolikus hetilapban. Mindez igaz a Kánonjogi Posztgraduális Intézet generációváltó – jelenlegi – professzoraira is: Ujházi Lórándra és Artner Péterre is.

Ami számunkra különösen szívet melengető, hogy az *Új Ember* szerkesztősége (és a nyomda) a kezdetekben Budapesten, a Stephaneum nyomda épületében – a Szentkirályi utca 28. szám alatt – működött. Ott, ahol a jelen sorok szerzője – több évtized múltán – mint a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Kánonjogi Posztgraduális Intézetének a hallgatója a tanulmányai során betekintést kapott a kánonjog összefüggéseibe, rendszerébe. Ott, ahol 2020 őszén Hársfai Katalin professzort emlékkönyvvel köszöntötték az egyházi szakma képviselői, mi pedig elküldtük számára e jeles születésnapjára a *Új Ember*ből azt a számot (1990. november 4.), amely hírt adott arról, hogy ösztöndíjat nyert a római kánonjogi tanulmányai megkezdésére (és ebből az írásból megtudtuk azt is, hogy Rómában éppen ekkor tanult egyházjogot Kuminetz Géza is).

Ezek alapján látható, hogy minden összeért, együtt lett előbb-utóbb ahhoz, hogy – a koronavírus miatti ínséges pandémiás helyzetben – ez a munka megszülethessen.

A 20. században felértékelődött az egyházban a tömegtájékoztatás szerepe, egyre inkább előtérbe kerültek a különböző médiafelületek. Hazánkban a II. világháború utáni években a rádió mellett a televízió is vezető szerepet töltött be a nyomtatott sajtó.

Ez volt az, amely befolyásol(hat)ta az olvasók gondolkodásmódját, a világhoz (és az egyházhoz) való hozzáállásukat, információkat adott át, közvetített, tanított.

Magyarországon a katolikus újságírás a második világhéget követően újraindulóban volt, azonban a korszak hatalmasai és hatalmi törekvései ezt szűk mederben tartották. Ennek vált szinte egyedüli letéteményesévé, zászlóshajójává az 1945-ben induló *Új Ember* című folyóirat.

Nem véletlen, hogy amikor 1947-ben Mindszenty József érsek meglátogatta a hetilap szerkesztőségét, ezt mondta: „Régebben kiterjedt sajtószervezettel rendelkezett a magyar katolicizmus. Ezuttal közvéleményünk egyedül csak az *Új Emberre* számíthat, s arra, mint egyetlen szellemi erődre támaszkodhat küzdelmeiben.”²

Nehéz időkben indult, még nehezebb idők – kényszerű döntések és írások, a szólni vagy elnémulni választása – vártak rá, de mind a mai napig él ez a szellemi erő. Magyar Ferenc szerkesztő kitűnően fogalmazta meg a hetilap szerepét: „Amikor a *Gondviselés* történelmi próbatétel elé állította a magyar népet, az *Új Embernek* azt kellett felmutatnia, hogy mit ér az ember, ha keresztény!”³

Éppen ezért tanulságos megvizsgálni, hogy milyen egyházi jogi információk, hírek, előadások, tudósítások és interjúk jutottak el az olvasókhoz, melyek azok az írások, amik révén a Krisztus-hívók kánonjogi tudása kialakult, formálódott, szélesedett, elmélyült, gyakorlatban alkalmazható képességgé vált, ezáltal hozzájárulva az Egyház üdvözítő szerepének és a kánonjog vezérfonalának, a lelkek üdvösségének a megvalósításához.

2. A KEZDETEKTŐL A RETTEGÉSIG (1945–1948)

Míg a nyugat-európai államok a II. világháború befejezését követő esztendőben az öldöklés által okozott szörnyűségek felszámolására és a demokratikus jogállami intézmények visszaállítására törekedtek, addig hazánkban más irányt vett a történelem.

2.1. Magyar katolikus egyháztörténeti áttekintő

A szövetséges hatalmak által 1943-ban megtartott teheráni tanácskozáson, majd az 1945-ös jaltai konferencián véglegesen eldőlt, hogy Magyarország a Szovjet-

² A bíboros hercegprímás látogatása az *Új Ember* szerkesztőségében. *Új Ember*, III/9. (1947. 03. 02.) 2.

³ ELMER ISTVÁN: *A történelem orgonáján Isten játszik. 50 éves az Új Ember*. 1995, Új Ember Kiadó, Budapest, 160.

unió érdekkörébe fog tartozni.⁴ Ezáltal lehetőség nyílt a nagyhatalom számára, hogy hazánkban is kiépítse a szocialista államberendezkedést.

A szocialista (kommunista) társadalom kialakítására pontos tervvel érkeztek haza Moszkvából az ott kiképzett magyar emigráns kommunisták, és nekiláttak ennek a – Joszif Visszarionovics Sztálin által jóváhagyott – programnak a megvalósításához.

A proletárdiktatúra, a népi demokrácia (= kommunista diktatúra) megteremtésére tett törekvések nem estek egybe a (magyar) katolikus egyház céljával és elveivel, így a vezető főpapok ellenszenvvel viselkedtek az ateista kommunistákkal szemben.

1945-ben az Ideiglenes Nemzetgyűlés által jóváhagyott Ideiglenes Nemzeti Kormány földosztása igen érzékenyen érintette a magyar katolikus egyházat, mivel a földterületeinek túlnyomó többsége, 862 704 kataszteri holdból 765 684 kataszteri hold – amely a (közcélu) intézményrendszere fenntartását szolgálta – elvételre (kisajátításra) került, és az ennek megígért ellentételezése sem történt meg. Mindszenty József veszprémi püspök sopronkőhidai – a nyilasok fogságából való – kiszabadulása után a magyar püspöki kar közös pásztorlevelet adott ki – holott a főpásztoroknak voltak kétélyeik a földreform jogszerűségével kapcsolatban –, amelyben ezt írták: „Adja Isten, hogy az új birtokosok boldogulása vigasztalja az egyházat veszteségeiért és gondjaiért.”

Ezen esztendő egyháztörténeti eseményei közül kiemelkedett még, hogy Angelo Rotta pápai nunciust kiutasították, el kellett hagynia az országot. Továbbá Apor Vilmos győri püspök megölése (védelmezte a Püspökvárba menekülteket) és Serédi Jusztinián bíboros, esztergomi érsek halála (aki cukorbeteg volt, és nem jutott időben inzulinhoz), majd ennek nyomán Mindszenty József püspök érseki kinevezése és az ünnepélyes esztergomi székfoglalója. Valamint jelentős ünnep volt a Salzburgból hazatért Szent Jobb és az így megtartott körmenet.

Az 1946. évben az I. törvény kihirdetésével – holott ennek a döntésnek az elhasztását korábban indítványozta a püspöki kar – köztársaságra módosult hazánk államformája. Tavasszal a püspökök testülete pásztorlevelet bocsátott ki a katolikus iskolák és a hitoktatás védelme érdekében.

Nyáron a belügyminiszter feloszlatta a Magyar Cserkész Szövetséget és a Katolikus Agrárifjúsági Legényegyesületek Országos Testületét (KALOT), majd további (katolikus) egyesületeket is. Az időközben bíborossá kreált prímás, Mindszenty

⁴ Az alfejezet elkészítése az alábbi munkák alapulvételével – egyúttal a megállapításaikra támaszkodva és azokat felhasználva – történt: MÉSZÁROS ISTVÁN: *Kimaradt tananyag I. A diktatúra és az egyház 1945–1956*. 20033, Márton Áron Kiadó, Budapest; GLATZ FERENC (szerk.): *A magyarok krónikája*. 2000, Officina Nova – Magyar Könyvklub, Budapest; FRÖHLICH ROLAND: *Egyháztörténet évszámokban*. [Ford. KOVÁCS GÁBOR, kieg. GÁRDONYI MÁTÉ.] 2007, Jel Könyvkiadó, Budapest, <https://regi.katolikus.hu/kronologia.php?h=1>

József esztergomi érsek hasztalanul tiltakozott a kormánynál ezen jogfosztó intézkedések ellen. A Glatz Ferenc által szerkesztett mű megállapítása szerint a fenti rendelkezés „látványos része volt a katolikus egyház »sekrestyébe szorítása«-nak”.⁵

Az 1947-es esztendőben a párizsi békeszerződés aláírása, Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök budapesti szobrának ledöntése, majd a több tízezer zarándok jelenlétében megnyitott Boldogasszony-év, valamint a több százezer hívő részvételével zajlott Szent Jobb-körmenet, illetve a felekezetek egyenjogúsításáról szóló törvény elfogadása emelkedett ki az események sorából.

Az 1948-as évben még tovább fokozódott az elnyomás, a Szent István Társulat nyomdája, a Stephaneum mellett az egyházi iskolákat is államosította a kommunista hatalom – pedig Mindszenty József érsek kilátásba helyezte az egyházi fenytést a támogatókkal szemben –, elmaradt (immár végleg) a Szent Jobb-körmenet, majd az év végén letartóztatták a bíboros titkárát, Zakar Andrást, és karácsony másnapján (vasárnap) őt magát is.

Mészáros István a munkájában kitűnően fogta meg ennek a korszaknak a lényegét: az „1945–1948 közötti hazai politikai (»történelmi«) események *legfőbb befolyásolója a kommunista párt – háttérben a megszálló szovjet hatalommal – kíméletlen, erőszakos és demokráciaellenes küzdelme volt a hatalom megszerzéséért, az összes többi politikai erő abból való kiszorításáért, a kommunisták kezében összpontosított hatalom megtartásáért, a kommunista párt vezető szervei diktatúrájának (»népi demokrácia«) kiépítéséért».*⁶

2.2. Új Ember – sajtótörténeti vázlat

A II. világháborút megelőzően a Központi Sajtó Vállalat több katolikus lapot, folyóiratot adott ki.⁷ A keresztény sajtó meghatározó volt a társadalom életében, így joggal várták a hívek az újraindulást, amelyet szükségessé tett az is, hogy a kommunisták központi napilapja, a *Szabad Nép* ekkor már megjelent.

Az induló katolikus hetilap, az *Új Ember* huszonötezer példányban nyomtatott első számát 1945. augusztus 9-én – a japán Nagaszakira ledobott atombomba napján – vehették kezükbe az olvasók. Pénzes Balduin felelős szerkesztő beköszöntő vezércikke elején Pál apostol Efezusiakhoz írt leveléből vett idézettel világította meg a lap elnevezését: „Vessétek le a régi embert, ki romlásba jut a csalárd kíván-

⁵ GLATZ: *i. m.* 649.

⁶ MÉSZÁROS: *i. m.* 18.

⁷ Az alfejezet elkészítése az alábbi munka alapulvételével – egyúttal a megállapításaira támaszkodva és azokat felhasználva – történt: ELMER: *i. m.*

ságok miatt, hogy újuljatok meg lelkileg bensőtökben, és hogy valóban magatokra öltsetek az új embert, aki az Isten képeére teremtett igaznak és szentnek.⁸

A hetilap kiadását mint a lapengedély tulajdonosa – Balogh István miniszteriumi államtitkár jóváhagyásával –, az Actio Catholica országos igazgatója, Mihalovics Zsigmond vállalta. Az elgondolás az volt, hogy Sík Sándor lesz a folyóirat (a nevet is ő javasolta) szellemi irányítója – azonban ő ezt visszamondta –, így Pénzes Balduin bencés gimnáziumi tanár lett a főszerkesztő. Akit főapátja, Kelemen Krizosztom az alábbi sorokkal köszöntött: „Örömmel üdvözlöm, mint az Új Ember című lap felelős szerkesztőjét. Testvéri szeretettel és bizalommal kérem, hogy rendkívüli fontosságú munkakörében a szükséges óvatosságot mindig szem előtt tartsa.”⁹

Az induláskor a Stephaneum nyomda hitelbe vállalta a nyomtatást, és azt volt a megállapodás, hogy az eladott példányokból, a befolyt előfizetési díjakból levonja majd a költségeit, a maradékkal pedig a kiadó és szerkesztőség gazdálkodhat. Azonban ez a kis példányszám (kb. húszezer) és a pengő rohamos értéktelenedése miatt nem történt meg, a nyomdaköltség sem térült meg.

Az első kinyomtatott lapszám példányai a Mihalovics Zsigmond által írt körlevél sorai hatására – „nem szükséges bővebben előadnunk, hogy a jelen viszonyok között mit jelent nekünk ez a lap! Minden erőt megfeszítünk, hogy lapunk határozott hangon és modern külső formában gazdag anyagot adhasson, és hogy minél méltóbban és minél hatékonyabban képviselje az egyháznak minden korokban és minden társadalomban örök és mindig új művét”¹⁰ – elfogytak, de a fogadtatás vegyes volt. Ennek ellenére az esztendő végére a katolikus lap rövid idő alatt nagy népszerűsége tette szert, de papírhiányra hivatkozva csökkenteni akarták a példányszámát.

Ez később állandósult – a kiadóhivatali munkatársaknak kellett az alapanyagot beszerezniük, akik „az országot járva, hajtották fel hétről hétre a papírt, és volt olyan eset, hogy a nyomás előtt egy nappal telefonáltak az ország távoli részéből, hogy teherautóval elindultak a rotációs papírral”¹¹ –, így 1947 tavaszától már csak négy oldalon jelenhetett meg a folyóirat. A cenzúra sem kímélte a lapot, a prímás október 24-én a miniszterelnökhöz (Dinnyés Lajos) írt levelének közlése miatt az aktuális számot, a november 9-ét elkobozták, és bő egy hónapra (december 14-ig) betiltották az újabb számok megjelenését. Majd 1948-ban – „az államrend nyugalmát veszélyeztető közlés miatt” – tovább szaporodtak a betiltott és meg nem jelent számok (8., 25., 31.).

A korszak nehéz élelmezési körülményeit szemlélteti, hogy a szerkesztőség tagjai részére vidéken az előfizetők és a támogatók gyűjtöttek élelmiszert, a hiper-

⁸ ELMER: i. m. 14.

⁹ ELMER: i. m. 17.

¹⁰ ELMER: i. m. 19.

¹¹ ELMER: i. m. 47.

infláció hónapjaiban pedig tojást, lisztet, zsírt és szalonnát is elfogadtak előfizetési díjként.

A hetilap első éveinek ars poeticája az volt, hogy minden közérdekű témáról „keresztény erkölcsi és gondolati alapállásból” szóljon, hirdesse a modern kereszténységet. Kiválóan foglalta össze *Elmer István* a folyóirat célkitűzését, lényegi vonását: „1945 után a lap kiemelt feladatának tekintette a demokrácia helyes értelmezésének propagálását, a hatalom és az egyház viszonyának tisztázását, a múltból adódó tanulságok segítségével a jelen formálását.”¹² Ez azonban 1948-ra megváltozott, olykor „még megszólalt a régi hang, de már egye inkább eluralkodott a félelem diktálta »mértéktartás«”¹³, mivel a szerkesztők érthetően legfőképpen arra törekedtek, hogy ne tiltsák be a folyóiratot.

A sajtókrónikás szerző megvonva az első négy esztendő mérlegét, így összegzett: a hetilap „nem tekintette magát kimondottan hitbuzgalmi lapnak – amint a későbbiekben erre kényszerült –, ám élénk társadalmi érdeklődése mellett nem feledkezett meg a lelkiismereti témákról sem. Talán éppen az arányok egyensúlya tette olvasmányossá, keresetté a lapot”¹⁴

2.3. *Mindszenty József esztergomi érseki kinevezésének éve: 1945*

Az első egyházjogi írásra a hetilap 16. számáig kellett várni.¹⁵ Ebben a szerző viszszatekintett a külföldi lapokban megjelent magyar katolikus ellenállás mozzanataira. Kiemelte a (londoni) cseh államtanács pap tagja (Pavol Macháček) által írt – az osztrák (emigráns) *Zeitung*ban folyóiratban megjelent – cikket, melyben Serédi Jusztinián bíboros 1942 decemberében, a Szent István Társulat dísztermében tartott előadásban a kánonjogban tükröződő emberi szabadságokat ismertette. Meglátása szerint ezzel az előadással a hercegprímás a „hivatalos államhatalom ellen” tüntetett.

Pavol Macháček kijelentette, hogy „Serédi hercegprímás nemes, előkelő, igazi jó keresztény, kinek egyéniségét legjobban az a Vatikánban lévő gobelin ábrázolja, mely azt a jelenetet mutatja be, amikor Serédi a maga gyűjtötte és kodifikálta Jus Canonicum-ot a pápának térdenállva átnyújtja és a Szentatya Serédi művét köszönettel és áldást adva átveszi”.

¹² ELMER: *i. m.* 23.

¹³ ELMER: *i. m.* 50.

¹⁴ ELMER: *i. m.* 52.

¹⁵ SZENTKIRÁLYI JÓZSEF: Magyar katolikus ellenállás – angol szemmel. A „magyar dilemma” az angol katolikus sajtó hasábjain. *Új Ember*, I/16. (1945. 11. 25.) 2.

Ezután egy hosszabb terjedelmű munkában Zékány András a forradalmak és a házasságjog viszonyát elemezte.¹⁶ A folyóiratcikk félkövér bevezetője szerint a szerző a világi jogtudós – aki a korabeli jogi szakirodalom, különösen a jogi folyóiratirodalom ismert személye – szemszögéből vizsgálta a kérdéskört a nemrég megalkotott magyar jogszabály, a 6.800/1945. M. E. rendelet kapcsán. A teljes oldalt elfoglaló cikk inkább állami egyházjogi megközelítésű, de van kánoni házasságjogi relevanciája is.

Az auctor megjegyezte, hogy a forradalmi intézkedések – pl. 1789-es francia, 1917-es orosz – legkorábbi tárgya a házassági kötelék, az arra vonatkozó szabályozás lazítása volt, annak ellenére is, hogy a forradalmak célja jelentősen eltért egymástól. A francia szabályozás kapcsán ismertette, hogy a házasság szerződés jellege és felbonthatatlanságának tana milyen változást ért meg a közel három évtized alatt (1789–1816): felbonthatatlanság, majd felbonthatóság, végül újra felbonthatatlanság. Illetve fényt derített arra is, hogy az 1816-os változtatás során a képviselők egy része sérelmezte, hogy az ágytól és asztaltól való elválasztás egyházjogi jogintézménye nem került szabályozásra a világi jogszabályban.

2.4. A katolikus egyesületek feloszlásának éve: 1946

Ebben az esztendőben az első tárgykörünkbe eső cikk említést tett arról, hogy a 19. században az Amerikai Egyesült Államokban a betelepülők nagy száma hatására szinte tízévenként meg kellett változtatni az „egyházjogi felosztást”, az egyházkormányzás területi beosztását.¹⁷

Ezután az európai egyházi ellenállásról írt angol nyelvű könyv bemutatására került sor.¹⁸ Itt is kiemelte a szerző Serédi Jusztinián magyar hercegprímásnak a náci ideológia elleni 1942. decemberi *Emberi szabadság és a kánonjog* című előadását, amelyben a bíboros kérlelhetetlenül szembeszállt a nemzetszocializmussal. A „célja az volt, hogy végérvényesen és határozottan bizonyítsa, hogy a szabadság azonos a kánonjoggal”, és hangsúlyozta, hogy a kánoni jog „hirdeti és megvédi nemcsak az egyén fizikai, de etikai szabadságát is”.

Majd áprilisban jelent meg Beresztóczy Miklós írása, amely szintén róla szólt, a magyar és egyetemes egyházjog egyik legnagyobb alakjáról.¹⁹ A megemlékezés szomorú apropóját az adta, hogy a bencés szerzetes, érsek egy évvel korábban,

¹⁶ ZÉKÁNY ANDRÁS: A forradalom és a házasság. *Új Ember*, I/16. (1945. 11. 25.) 4.

¹⁷ Az amerikai katolicizmus a mustármagtól a mai hatalmáig. *Új Ember*, II/2. (1946. 01. 13.) 3.

¹⁸ Sz.: Angol könyv a magyar katolikus ellenállásról. *Új Ember*, II/12. (1946. 03. 24.) 3.

¹⁹ BERESZTÓCZY MIKLÓS: Serédi Jusztinián emlékezete. *Új Ember*, II/16. (1946. 04. 21.) 3.

március 29-én tért meg a Teremtőjéhez.²⁰ A szerző, aki tíz éven keresztül dolgozott a főpásztor mellett, igen szép jellemzést adott a bíboros összetett, ellentmondásos személyiségéről: „Elnéztem kerekre ritkán táguló szemét, arcráncának és ajkának kissé fanyar-keserű, kissé bosszús vonását. (...) Alapjában véve zárkózott, bizalmatlan egyéniség volt, aki azonban természetes egyszerűséggel tudott felolvadni a kihallgatások, vagy méginkább a séták, ebédek, bérnálási vagy más funkciók utáni beszélgetések alkalmából. Bíborosi és magyar közjogi méltósága előjogain energikus öntudattal vigyázó főpap, aki viszont félszeg meghajlással, szinte túlzó alázattal vesz búcsút legszerényebb látogatójától is. Egy hatalmas vagyont újjáteremtő, pompás intézményekkel gyarapító és az utolsó kapavágásig személyes gonddal ellenőrző jó gazda, aki azonban a pénz piaci értékéről, a megélhetés lehetőségeiről kevés érzékkel rendelkezett.”

A következő hasábocon kiderült, hogy a főpásztor a szent tudományokat az egyházjog prizmáján nézte, a prédikációi nem szónoki tehetségéről árulkodtak, és a politikai vezetők kapcsán kiábrándulást és csalódást érzett. Nehezen volt rávehető, hogy „papjainál a lelkipásztori problémáik, eredményeik után érdeklődjön”, ugyanakkor „pedáns örömmel jegyezte és emlegette a sokezernyi megbérmáltjának számát, az általa felszentelt püspökök, papok, és templomok adatait”. Az elismeréseit szűkmarkúan osztogatta, de soha nem mulasztotta el a nyilvános szereplések során (pl. nagygyűlések, körmenetek, templomszentelések) megköszönni a rendezőknek, rendőröknek, közreműködőknek, adakozóknak a segítségüket. A saját rendjével kapcsolatban szigorú és szókimondó volt; pontos napirenddel dolgozott, írt, pedig a „gondolatainak betűbeöntése nagy szellemi erőfeszítést jelentett számára amiatt a gondosság miatt, amellyel minden szavát, sőt írásjelét is megválogatta”.

Ezen ellentétes vonások miatt „ahány ember nyilatkozott róla, annyiféleképp ítélték meg”. Egyesek ridegnek, zárkózottnak tekintették, míg mások áradoztak a közvetlenségén; a nemzet sorskérdései kapcsán egyesek hallgatónak, míg mások bátornak tartották; úgyszintén mások zseninek, míg megint mások „egyoldalú készségek” birtokosaként gondoltak rá. Így a „méltányolói és elitélői egyaránt tudtak érveket felsorakoztatni értékítéletük mellett”.

A szerző szerint az érsek „jogász volt a szó legteljesebb értelmében. A jog és igazság átítatta egész lényét”. Az egyházjogi teljesítménye közül kiemelkedik az 1917-es Egyházi Törvénykönyv [CIC (1917)] összeállításában végzett munkája, amely „emberfeletti hajszával végzett keserves” alkotóidő volt a számára, míg a *Codicis Iuris Canonici Fontes*ben megnyilvánuló eredményei „élete aranykorának”, a negyedszázados jogászi munkájának betetőzései. A bíborosi segítő kiemelte, hogy

²⁰ Az esztergomi egyházi hatóság hivatalos értesítése szerint a bíboros főpásztor 1945. március 29-én délután negyed háromkor hunyt el, a temetése pedig április 2-án délelőtt tíz órakor volt az Esztergomi Főszékesegyházban.

a „Keleti Kódex forrásainak feltárásában és formábaöntő részletmunkájában csak, mint gépiró-munkatársa is izzadtam mellette éveket és élveztem e harmadik nagy jogi alkotása lázában precizitását, hangyaszorgalmát és munkatempóját”.

A következő lapszámában is folytatódott a kor- és személyrajz.²¹ A szerző kiért arra is, hogy „idehaza az esztergomi egyházmegyei zsinat megtartásán és határozatainak kötetbe foglalásán kívül a különböző minisztériumok iratcsomói, a vallásalap ellenőrző bizottság jegyzőkönyvei, a püspöki konferenciák határozatai, a felsőház naplói, az egyházmegyei circulares, a katolikus nagygyűlések és a Szent István Akadémia megnyitói, mind egy hatalmas jogászlélek munkájának súlyosveretű emlékeit őrzik: az általa aprólékos gondnal megszerkesztett, szavaiban külön latolgatott, minden lehetőséget felsorakoztató, minden érvet jogforrások pontos idézetével alátámasztó és a problémákat ízeire bontó megnyilatkozásait”. Kiemelte, hogy a hercegprimás „egy-egy elvi jelentőségű beszédére hosszú hónapokkal előtte készült”, és ezek általában országos visszhangra leltek.

A közeli munkatárs szerint sokan a bíboros szemére vetették, hogy hazánk II. világháborúban gyötrődő utolsó éveiben nem állt ki „erősebben az igazságtalanságok és jogtalanságok ellen”, de megjegyezte, hogy akik körülötte voltak, ismerték ennek a munkának a heroikus küzdelmét. Végül szépen foglalta össze ezt az élethelyzetet: „Lelke egész felháborodásával tiltakozott nemzetünket és a magyarság tagjait ért minden igazságtalanság és jogtalanság ellen. De kemény ellenállását Róma jogásza szavával fejtette ki. A durvaságokra nem tudott durva szóval válaszolni.”

Ezt követően a folyóirat tudósított arról, hogy a rendi választások eredményeként a domonkosok új rendfőnöke az egyházjog elismert szaktekintélye, a római Angelicum rektora lett.²² A cikkből kiderült, hogy az 51. életévében járó Suarez Emanuel – a szűkszavú, de melegszívű tudós – szakmai pályafutása lenyűgöző, a fiatalon megkapott egyházjogi tanszékvezetői megbízatása, tudományos előadásai és dolgozatai mellett később sok területen jártasságot szerzett. Így dolgozott kongregációi tanácsnokként, zsinati bíróként, hiteles törvénytárgyalként, kötelékvédőként, a Rota Romana ügyvédjeként. Emellett a magyarok ismerője, aki rektori előszobájának asztalán az 1938-as magyarországi Eucharisztikus Kongresszus díszalbumát és Kassa város emlékkönyvét (amely az anyaországhoz való visszacsatolás kapcsán jelent meg) tartotta.

A *Katolikus Magyarország* feliratú hasábján az „akadémikus műveltséggel rendelkezők részére” tanfolyamot hirdettek.²³ A hittudományi akadémiák képzésének célja az alapos teológiai ismeretek elsajátítása volt, az ifjak és leányok, férfiak és nők számára. A hatszemeszteres, heti négy órában tartott képzésre rendes hallga-

²¹ BERESZTÓCZY MIKLÓS: Serédi Jusztinián emlékezete II. *Új Ember*, II/17. (1946. 04. 28.) 5.

²² A domonkosok új rendfőnöke: P. Suarez Emanuel. *Új Ember*, II/40. (1946. 10. 06.) 4.

²³ A Hittudományi Akadémiáról. *Új Ember*, II/44. (1946. 11. 03.) 8.

tóként, „mezei akadémikusként” és rendkívüli hallgatóként is be lehetett iratkozni. A „teljesérvényű katolikus életszemlélet biztosítása végett – vázlatosan ugyan – a *teológia egész világa feltárul* a hallgató előtt”, így a tantárgyak között az egyházjog is szerepelt. A kettő szemeszteren át oktatott tárgy egyik részében az egyház-szervezet és az Actio Catholica, míg a másik részében a házasságjog és a családi élet került kifejtésre. A cikk végül megjegyezte, hogy a budapesti helyszín mellett több vidéki városban is indult hittudományi akadémia, általában olyan helyeken, ahol ezt teológiai kar vagy szerzetesrend lehetővé tette. Így például Miskolcon, ahol a minorita rendházban indult meg november 12-én a képzés heti hat órában, több mint száz hallgató előtt. Az egyházjogot az első félévben Bobák János érseki tanácsos oktatta.²⁴

2.5. Boldogasszony éve: 1947

Ebben az évben a lengyel állam és az egyház viszonyának rendezése, a diplomáciai kapcsolatok újrafelvételének lehetősége kapcsán került elő (egyház)jogi relevanciájú cikk.²⁵ A felek között a konkordátum megkötésének az egyik akadálya az volt, hogy a lengyel püspökök testülete által emlékiratként, 15 pontban megfogalmazott alapelveket a kormányzat vonakodott elfogadni.

Az emlékirat többek között tartalmazta a vallásszabadság, az egyéni szabadság és az emberi méltóság tiszteletben tartását, a törvény előtti egyenlőséget és a magántulajdon védelmét. Továbbá követelte a vallásoktatás és a családi élet szabadságát, a jogi alap megteremtését az egyház és az állam kapcsolatának, az egyház „*természetes mozgási szabadságának* elismerését a lelki hatalom gyakorlásában, az egyházjog alkalmazásában, a vallásgyakorlás és a vallástanítás meghatározásában”. A püspökök szabadságot követeltek a szemináriumok, szerzetesrendek, iskolák, kórházak alapításában, illetve az egyház tulajdonjogának elfogadásáért szálltak harcba a templomok, temetők, ingó és ingatlan javaik kapcsán.

A hetilapban megjelenő következő írás a második világháború nagy embervesztése miatt keletkezett állapot jogszerű megoldásában nyújtott segítséget, válaszolt arra a kérdésre, hogy a holtta nyilvánított férj felesége köthetett-e újabb házasságot.²⁶ Kiválóan összefoglalta a cikkíró a – sajnos nem egyedülálló – jelenség alapját: „A hazavártak végtelen seregében azonban közelednek ők is: *a holtnak hitt férjek* s apák, akiket senki sem vár, s akik, ha jönnek is, nem úgy fogadják őket, mint a többit, mert holtnak tudják őket. Tragikus tévedések, végzetes horderejű

²⁴ Hittudományi Akadémia Miskolcon. *Új Ember*, II/47. (1946. 11. 24.) 12.

²⁵ A lengyel állam és a katolikus egyház. *Új Ember*, III/25. (1947. 06. 22.) 1–2.

²⁶ KÉZAI BÉLA: „Holtna nyilvánították a férjemet – szabad-e újból férjhez mennem?” *Új Ember*, III/28. (1947. 07. 13.) 5–6.

tanúskodások gubancában – ők az élők – elvesztek régi szeretteik számára. Be-
toppanásuk ezernyi emberi drámának forrása s bár senki sem ártott nekik szán-
dékmal, mégis ők azok, akiket kisémmiztek életadta jogaikból.”

Az egyházi jogi álláspontot Bánk József, míg a polgári jogit (a magyar állami jo-
git) Nizsalovszky Endre mutatta be.²⁷

A kánonjogi szakember szerint, ha a hadiözvegy egyházilag érvényes, új házasa-
ságot akart kötni, akkor először az egyházi főhatóságtól kellett kérnie a férje holtta
nyilvánítását, amely bírói vagy közigazgatási úton hozta meg a döntését. Azonban
hangsúlyozta, hogy ehhez nem volt elegendő a „pusztán *negatívum*”, tehát hogy
nagy valószínűséggel meghalt a férj vagy a bármilyen hosszú távollét, hanem az
erkölcsi bizonyosság kialakításához pozitív bizonyíték kellett.

Felkészült szakértőként részletezte, hogy legalább két szavahihető szemtanú
eskü alatti egybehangzó vallomásra volt szükség. Ha nem volt két tanú, akkor
egy, de minden gyanú felett álló szemtanú eskü alatti vallomása is elfogadott volt,
ha az „komoly adatokra” támaszkodott. Szemtanú hiányában a fültanúk vallomá-
sa is elegendő volt, ha a halál tényéről szemtanúktól értesültek, és egyéb körülmé-
nyek is megerősítették a vallomásukat. Ha nem lehetett semmilyen tanút fellelni,
akkor „vélelmek és konjekturák, következtetések, egyéb támpontok” alapján kel-
lett a bírónak az erkölcsi bizonyosságot kialakítania.

A vélelmeket több forrásból szerezhették meg. Vizsgálni kellett, hogy az eltűnt
személy megbízható volt-e, szerette-e a családját, a feleségét, hogyan búcsúzott el,
megígérte-e, hogy hazajön, volt-e vagyona, milyen idős volt, milyen egészségnek
örvendett, írt-e gyakran leveleket, ezekben a hazatérési szándékát kifejezte-e. Ha
háborúban járt, akkor meg kellett tudni a parancsnoktól vagy a bajtársaitól, hogy
az eltűnt részt vett-e súlyos ütközetben, fogságba került-e, esetleg a deportálásban
milyen bánásmódban részesült. A haláleset hírénel is legalább két szavahihető ta-
núnak kellett feltárnia a híresztelés észszerű okát, és hogy ennek a híresztelése
nem állt-e valakinek az érdekében.

Megjegyezte, ha az egyházi főhatóság nem tud erkölcsi bizonyosságra jutni, ak-
kor a Szentszékhez kell folyamodni a döntés érdekében. Ilyenekre korábban már
volt példa természeti katasztrófák és pusztító háborúk esetén. Így a 20. század
végi aduai csata, majd a későbbi orosz–japán háború és az első világháború kap-
csán is. Tehát, ha a katona biztosan részt vett a csatában, az ütközetben, de nem
volt megállapítható minden kétséget kizáróan a tényleges halála, a „különleges
körülmények és a halál komoly vélelmének figyelembe vételével: *a püspökök meg-
engedhetik életben maradt házastársaiknak az újabb házasságot*”.

²⁷ Mindenképpen szükséges kiemelni az akkor még csak kettő (!) éve sem indult folyóirat
munkatársainak, szerkesztőinek az elkötelezettségét, kapcsolatrendszerét, hogy két ekkora zse-
nit, a korszak legnagyobb jogtudósait tudták megnyerni a válaszdásra.

Kiemelte, hogy ha sem egyházi, sem világi halotti anyakönyvi kivonat nem állt rendelkezésre, ellenben világi holtta nyilvánítási végzés igen, a plébános akkor sem működhetett közre az egyházi házasságkötésnél.

Leszögezte, hogy ha az egyházilag holtta nyilvánított házastárs mégis hazatért, akkor a volt házastársa második házassága „noha *putatív* ugyan, de mégis *érvénytelen és nem lesz önmagától érvényessé akkor sem, ha később az első férfi meghal*. Ilyenkor ugyanis a házasság utólagos érvényesítésére van szükség, amely a beleegyezés kánoni formában való megújításával történik.”

Rögzítette, hogy a második (putatív) házasságból született gyermek(ek) törvényesek lesznek. Kifejtette, hogy ha a holtak hitt házastárs hazatért, akkor az új házások kötelesek egymást elhagyni, és az első házasságot visszaállítani, „hacsak nincsen különleges ok az ágytól és asztaltól való elválasztás hatósági kimondására, ami természetesen a *házasság érvényét nem érinti*”.

A világi jogtudós hangsúlyozta, hogy a polgári jog azoknál engedett utat a holtak nyilvánításnak, akikről a hosszú távollét vagy eltűnés körülményei miatt bizonyosnak látszottak, hogy meghaltak. Az ezután meghozott holtak nyilvánítási ítéletnek az volt a jogkövetkezménye, hogy az egyén halálát bizonyítottan kellett tekinteni. Ennek megfelelően a vagyona az örökösökre szállt, míg a házastársa (az özvegy) új házasságot köthetett.

A professzor kifejtette, hogy az élve visszatérő házastárs státuszát vissza kellett állítani, azaz a holtak nyilvánítási határozatot hatályon kívül kellett helyezni, és a „*holtak nyilvánított minden jogát vissza kell állítani*”. A házastárs kapcsán a világi jog a kánonjoggal egyező szabályozást mutatott – és ezzel tisztában volt a jogtudós, tehát ismerte az egyházjogi rendelkezéseket (!) –, azaz a házasság nem szűnt meg a felek között.

A különbség az újonnan kötött házasság kapcsán merült fel, miszerint ha az özvegy új házasságot kötött annak tudatában, hogy a korábbi házastársa már nem él, vagyis létezett holtta nyilvánító határozat, akkor az első házasságot megszüntnek tekintették, és ez nem élelt fel a visszatérő személy felbukkanásával.

Így az állhatott elő, hogy míg kánonjogilag az itthon maradt személy a visszatért házastársa maradt, és az özvegy második házassága érvénytelen volt, addig magyar állami jogilag pedig a második házastárs felesége maradt. Kérdésként merült fel, hogy van-e mód arra, hogy ez az ambivalens állapot rendeződjön. Erre igennel válaszolt Nizsalovszky Endre, tévedés címén – ha akarta – az újr házasságot kötött házastárs megtámadhatta a második házasságát. A feltétel az volt, hogy ezt csak ő tehetette meg – tehát a visszatért egyén, a második házastárs nem –, és volt egy időbeli korlát: a visszatéréstől vagy az életben létről való tudomást szerzést követő egy esztendőben.

Cifrázta a helyzetet, hogy vita volt abban a kérdésben, hogy a sikeres megtámadás esetén új házasságot kellett-e kötni, vagy az érvénytelenség kimondásával „felélelt” az első házasság. A jogi szakértő amellettt érvelt, hogy a házasságot polgári jogilag újra meg kellett kötni.

A cikkíró summázata frappánsra sikerült: a világi jog szerint a házastársaknak „*újra házasságot kell kötniök az anyakönyvvezető előtt. De csak az anyakönyvvezető előtt.* Mert az oltár előtt már kezdettől fogva egymásé volt kezük és szívük...”

A komoly szakmai érvek után örömteli hírről tudósított a lap, miszerint magyar személy lett a világ piaristáinak általános főnöke.²⁸ Az új vezető, Tomek Vince személyiségét és életútját a rendtársa, Sík Sándor költő és író jellemezte és ismertette. Az öt nyelven beszélő, titkos szavazással, kétharmados többséggel hat évre megválasztott generális egyike volt annak a három szerzetes papnak, akik korábban a budapesti gettóba rendszeresen bejártak, és a „*keresztényi szeretettől vezérelve, mindent megtettek az üldözöttekért, amit csak lehetett*”.

Az új rendfőnök egyéniségét „végtelenül kedves, nyájas szeretetreméltóság jellemzi (...) mély szociális érzéstől eltelt lélek”, akit a rendtársa világviszonylatban az egyik legjobb kanonistának tartott. Erre azzal adott alapot, hogy részt vett a kódex revíziós munkálataiban, különösen a szerzetesjogi rész átdolgozásában emelkedett ki a többiek közül. Külön örömmel tekintette a költő, hogy az új generális vezetésével ünneplik meg a következő esztendőben a rendalapító Kalazanci Szent József halálának háromszáz éves, míg szentté avatásának kétszáz éves jubileumát.

Ebben az évben még egy cikk vágott bele a tárgy körünkbe, a Czapik Gyula egri érsek hatvanadik születésnapja alkalmából írt megemlékezés. Innen megtudtuk, hogy az ünnepelt az egyházi írásai mellett a katolikus sajtót is támogatta, a „*tolal harcolók*” sokat köszönhetek neki.²⁹

2.6. Az egyházi iskolák államosításának éve: 1948

Ekkor történt, hogy a sashalmi hívek csak ide-oda kapkodták a fejüket, mert a településükön szekták jelentek meg.³⁰ A mariavitai csoport vezetője feltörette a nem használt kápolnát, és „*misézett*” benne, majd kérte a váci püspököt, hogy ismerje el őt teológiai végzettség nélkül felszentelt papnak. Erre természetesen nem került sor, de a kedélyek nem nyugodtak meg, mert letelepedett a községben egy elvált asszony többedmagával abból a célból, hogy zárdát alapítson. A püspök itt sem adott erre egyházi engedélyt.

Pár héttel később gyász hír jelent meg az újságban, mert Notter Antal, a Pázmány Péter Tudományegyetem egyházi tanára 76 évesen elhunyt.³¹ A rövid írásból kiderült, hogy a Dunaharaszti eltemetett professzor rendes tagja volt a

²⁸ Először a történelemben magyar ember lett az egész világ piaristáinak generálisa. *Új Ember*, III/37. (1947. 09. 14.) 3.

²⁹ Czapik Gyula hatvan éves. *Új Ember*, III/46. (1947. 12. 14.) 7.

³⁰ DÓKA LAJOS: Kinek használ a sashalmi „*botrány*”? *Új Ember*, IV/5. (1948. 02. 01.) 5.

³¹ Notter Antal. *Új Ember*, IV/12. (1948. 03. 21.) 8.

Szent István Akadémiának, titkára a Szent István Társulatnak és elnöke az Aquinói Szent Tamás Társulatnak.

Az újabb cikk a hívek anyanyelvén való misézésének problémakörét boncolgatta. A szerző leszögezte, hogy az Egyház elvi álláspontja és gyakorlata mindvégig az volt, hogy az „*anyanyelv az egyének legelidegeníthetlenebb jogaihoz tartozik s különösen annak a hitéletben való használatát nem lehet az egyének számára korlátozni*”.³² A korlátozás a hívő lelkiismereti szabadságába való beavatkozás lenne, és olyan következményekkel járna, mint például a gyónás olyan nyelven való elvégzése, amelyen a gyónó nem ért. Ez a cikk alapján ellentétes lenne az egyházi jogi és egyházpolitikai elvekkel és azok rendszerével.

A következő írásban a T. D. monogrammal író szerző szerint a közéletben elszaporodtak a katolikus szervezetektől származó olyan nyilatkozatok, amelyek „elébe vágják a hivatalos Egyház megnyilatkozásainak, és *a maguk nevében* fogalmazott nyilatkozatokat mint »katolikus« állásfoglalást” jelenítették meg a nyilvánosság előtt.³³

Az egyházfegyelem kapcsán kifejtette, hogy az egyházfő jogosult tévedhetetlenül magyarázni az „Istentől reábízott tant”, míg a püspökök (az apostolok utódai) kizárólagos joga az egyházi (fő)hatóság gyakorlása, így az egyházmegyében „sem szólalhat meg senki a *katolikusok nevében* az illetékes püspök engedélye nélkül”.

Majd folytatta, hogy a katolikus jelző használatára csak az jogosult, akit az egyházi hatóság erre feljogosít (pl. egyesületek, társulatok). Álláspontja szerint csak olyan szervezet viselheti a katolikus szót, amelyben a püspök részvétele biztosított, vagy olyan, amelyik az ellenőrzése alatt áll.

Továbbá kifejtette, hogy a szabadtéri mise tartása konkrét egyházi tényállás alapján lehetséges, azaz a CIC (1917) 822. kánon 4. §-a rendelkezésének megfelelően: mivel a szentmise helye a templom, ettől csak püspöki engedéllyel, kivételesen indokolt esetben lehetséges eltérni. Ilyen amikor a „szükségességet és a lehetőséget egyaránt megbízható tényező garantálja”, aki lehet papi személy vagy a katolikus jelző használatára felruházott szervezet.

Ezután a *Világ* című folyóirat szerzője álláspontjának egyházi tájékoztatatlanságát és tarthatatlanságát vázolta a hetilapbeli cikk.³⁴ A katolikus újságíró kiemelte, hogy a kánonjog a világi (állami) jogok mellett és felett van, a hívők a kötelező állami normán kívül – a saját akaratukból – az egyházi joganyagnak is alá vannak vetve: többet vállalnak, mint mások.

Ugyanezen lapszám hirdetési rovatában is feltűnt az egyházi jog, a Katolikus Házassági Tanácsadónál (Budapest, IV. kerület, Veres Pálné utca 9. szám alatt) elő-

³² Az istentisztelet nyelve a szlovákiai katolikus magyarság templomaiban. *Új Ember*, IV/14. (1948. 04. 14.) 5.

³³ T., D.: Három kérdés – három válasz. *Új Ember*, IV/19. (1948. 05. 09.) 5.

³⁴ Csodálkozunk. *Új Ember*, IV/26. (1948. 06. 27.) 4.

jegyezhető könyv, *A boldog házasság könyve* kapcsán.³⁵ A munka „szakemberek előadásában védi meg az örök eszményt”, a házasság problémáit vallási, egészségügyi és egyházi jogi szempontból is tárgyalta. A felhívás később is megjelent, amely ismertette, hogy az előjegyzést bonyolító intézmény csak egyedül létezett hazánkban, ezért is jelentette meg a könyvet Erdőssy Béla szerkesztésében, hogy az minél több családhoz eljuthasson.³⁶

Igen érdekes adalékra derült fény egy írásból, miszerint Mindszenty József hercegprímás az előszobájában egy „múlt század elején nyomtatot latinnyelvű egyházjogot” tartott, amit egy kortárs folyóirat újságírója a várakozása alatt áttanulmányozott.³⁷ Itt olvasta annak az eskünek a szövegét, amelyet a bíborosok tettek le a pápa előtt. Ennek kapcsán az eskü szövegéből hiányolta a krisztusi szeretet, könyörület, alázat és részvét szavakat. Az *Új Ember* cikkírója kifejtette, hogy ezek a szavak a hivatali eskü szövegében azért nem voltak megtalálhatók, mert azok szellemében kell élnie minden kereszténynek, függetlenül attól, hogy visel-e valamilyen tisztséget a szervezetrendszerben.

Ennél fajsúlyosabb cikk volt a következő, amely a témakörünket érintette, miszerint a világszerte felmerült nyilatkozatok szerint a Vatikán újabb háborút készített volna elő.³⁸ Ennek az állításnak a tarthatatlanságát a cikk szerzője a *L' Osservatore Romano*-ban megjelent írás anyagát bemutatva cáfolta.

A római félhivatalos napilapban (1947.) október 15-én jelent meg az *Egy egyházjogász gondolatai a háborúról* (La guerra nel pensiero di un canonista) című interjú, amiben Alfredo Ottaviani fejtette ki a gondolatait. Az általa írt egyházjogi könyvben (*Institutiones Juris Publici Ecclesiastici*) arra a következtetésre jutott, hogy a háborút teljes mértékben meg kell tiltani.

Ugyanis érvelése szerint a modern társadalomban a háború már nem tekinthető a megtámadott nemzetek jogos védekezésének vagy a megsértett jog helyreállításának, hanem sokkal inkább ártatlanok meggyilkolásának, emberiség elleni büntettnek. Véleményében hangsúlyozta, hogy a modern háborúval nem lehetett már „megfelelő mértékű igazságosságot és erkölcsileg igazolt jogkiegyenlítődést alkalmazni”.

Végül egy rövid hírben a bolognai érsek egy zavargás kapcsán hívta fel a figyelmet arra, hogy akik ezen megmozdulás alkalmából papi személyeket bántalmaztak, a kiközösítés büntetését „vették magukra”.³⁹

³⁵ „A boldog házasság könyve”. *Új Ember*, IV/26. (1948. 06. 27.) 8.

³⁶ Katolikus családok figyelmébe. *Új Ember*, IV/33. (1948. 08. 15.) 7.

³⁷ Szellemi zűrzavar. *Új Ember*, IV/27. (1948. 07. 04.) 4.

³⁸ Lehetséges-e ma jogos háború? *Új Ember*, IV/32. (1948. 08. 08.) 3.

³⁹ Bologna bíboros érseke. *Új Ember*, IV/33. (1948. 08. 15.) 10.

3. ÖSSZEĞZÉS HELYETT

A korszak önmagában is vizsgálható, de meglátásunk szerint érdekesebb nagyobb ívben gondolkodni, ezért a summázat csak a további tanulmányok megjelenését követően válik aktuálissá.

IRODALOM

1. ELMER ISTVÁN: *A történelem orgonáján Isten játszik. 50 éves az Új Ember.* 1995, Új Ember Kiadó, Budapest.
2. FRÖHLICH ROLAND: *Egyháztörténet évszámokban.* [Ford. KOVÁCS GÁBOR, kieg. GÁRDONYI MÁTÉ.] , 2007, Jel Könyvkiadó, Budapest.
3. GLATZ FERENC (szerk.): *A magyarok krónikája.* 2003³, Officina Nova-Magyar Könyvklub, Budapest
4. MÉSZÁROS ISTVÁN: *Kimaradt tananyag I. A diktatúra és az egyház 1945–1956.* 2003, Márton Áron Kiadó, Budapest.

A pandémia hatása a hazai foglalkoztatáspolitikára a kormányzati szakpolitika tükrében

A foglalkoztatáspolitikai céljának és eszközrendszerének változásai

Kovács Edit

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A pandémiás válság váratlan hatásokat eredményezett, a távolságtartási intézkedések, a bezárások, korlátozások nem pusztán a munkavégzés feltételeit, de az egész gazdaság működési folyamatait alapjaiban változtatták meg. A kormányzati szakpolitika az emberi egészség védelme mellett a gazdaság működőképességének fenntartását határozta meg elsődleges céljának. Ennek érdekében állapította meg az eszközrendszerét, kiemelt figyelemmel a válság hatásainak kitett ágazatokra. A dolgozatom első részében a foglalkoztatáspolitikai főbb funkcióit mutatom be a cél- és eszközrendszerének leírásával. A második részében a pandémia munkaerőpiacra gyakorolt hatásait szemléltetem, illetve a válság kezelésére alkalmazott foglalkoztatáspolitikai eszközrendszer társadalmi hatásait részletezem.

1. A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA FELADATAI A CÉL- ÉS ESZKÖZRENDSZERÉNEK BEMUTATÁSÁVAL

„A foglalkoztatáspolitikai magával a foglalkoztatással, foglalkoztatottsággal kapcsolatos átfogó cél és eszközrendszer, foglalkoztatás bővítésére, a foglalkoztatási esélyekre irányuló politika, amely egyúttal maga után vonja vagy legalábbis vonhatja a munkanélküliség csökkenését is. A foglalkoztatás növelése és biztonságának erősítése érdekében fontos feladata a vállalkozások munkahely-teremtő, illetve a munkavállalók foglalkoztathatósági képességének a növelése.”¹ Csehné Papp Imola szerint a foglalkoztatáspolitikai elsősorban a keresleti oldalra helyezi a hangsúlyt, mert célja a kereslet megteremtésével bővíteni a foglalkoztatást. To-

¹ CSEHNÉ PAPP IMOLA: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2011, Szent István Egyetem Kiadó, Gödöllő, 5.

vábbb egy olyan munkaerőpiaci kínálatot kíván létrehozni, amely fedezi a kereslet mennyiségi, minőségi és strukturális igényeit.²

Scharle Ágota szerint a foglalkoztatáspolitikai elsősorban a munkaerőpiac külső szabályozó rendszere, de alapvetően társadalmi funkciója is van. A foglalkoztatáspolitikai legfontosabb feladatai:³

- a munkaerőpiaci egyensúly megteremtése és a munkaerő kínálatának a kereslethez való minél tökéletesebb igazodása,
- a munkaerő iránti kereslet növekedésének az elérése úgy, hogy minél teljesebb mértékben legyen képes foglalkoztatni a kínálatként megjelenő munkaerőt,
- a munkaerőpiacra belépő kínálat nagyságának és szakmai vagy képzettségi strukturájának olyan kialakítása, amely megfelel a kereslet igényeinek, valamint a munkaerőpiaci kínálat csökkentése a képzésben részt vevők számának és a képzési idő hosszának a növelésével,
- a társadalmi szolidaritás elve alapján azok megélhetésének a biztosítása, akik önhibájukon kívül kerültek ki a munkaerőpiacról.⁴

László Gyula 2007-ben a foglalkoztatáspolitikai szerepének tisztázásakor hasonlóan közelíti meg a foglalkoztatáspolitikai célját, de kifejezetten hangsúlyozza a piacgazdaság működtetésének funkcióját.

A szerző leírja, hogy a piacgazdaság a munkaerőpiac autonómiáját tekinti elsődlegesnek. A foglalkoztatás alapvetően összetett társadalmi és gazdasági funkcióval bír. A munkaerőpiac a gazdaság része, elsősorban mint termelési tényezőt kezel és foglalkoztatja a munkaerőt, annak a racionális elosztásában és minél hatékonyabb felosztásában érdekelt. Mivel az egyén a társadalom része, az egyén munkaejeje a társadalmi szférának is a része. A gazdasági szempontok mellett a szociális szempontok is kötődnek a foglalkoztatáshoz. A foglalkoztatáspolitikai úgy a munkaerőpiac külső szabályozó rendszere, hogy annak a társadalmi funkciója (szociális feszültségek megelőzése és feloldása, létbiztonság megteremtése, megőrzése, munkaerő-kínálat minél magasabb szintű lekötése, jövedelem színvonal, életminőség javítása) és a gazdasági funkciója (munkaerőpiaci kereslet alakulása, gazdaság állapotát, dinamizmusát, versenyképességét befolyásoló szigorú szabályozás) együttesen hatnak, és meghatározzák a működését. A szerző szerint a foglalkoztatáspolitikai olyan szabályozó eszköz, amely képes rugalmasabb és harmonikusabb működésű munkaerőpiacot kialakítani, egyensúlyt teremteni a

² Uo.

³ SCHARLE ÁGOTA: Mikor lesz versenyképes és befogadó a magyar munkapiac? *Munkaügyi Szemle*, 60. évf. 2017/2. szám, 55.

⁴ Uo.

munkaerő kereslete és kínálata között, egyúttal érvényre juttatni a társadalmi és szociális elvárásokat is.⁵

Hozzáteszi még azt, hogy a hazai foglalkoztatáspolitikai akkor hatékony, ha érvényesül a rugalmasság, az alkalmazkodás igénye a piaci folyamatokhoz. A rugalmasság egyfelől azt jelenti, hogy a piacgazdaság által megkövetelt feltételekhez tudjon alkalmazkodni. Rugalmasan igazodó munkaerőpiacra van szükség, amely kiszolgálja a gazdaság igényét, megfelelő minőségű, mennyiségű és teljesítményű (termelékenységű) munkaerőt nyújt a gazdaság fenntartható fejlődése érdekében. Amennyiben a gazdaság munkaerő iránti keresletének az igénye megegyezik a munkaerőpiaci kínálattal, akkor van esély a versenyképességének megőrzésére, a megfelelő piaci eredmények realizálására, növekedésre és új munkahelyek teremtésére. A szerző szerint örök dilemma az, hogy milyen mértékben szabad teret engedni a pusztán gazdasági, versenyképességi megfontolások mellett a társadalmi, szociális megfontolásoknak? Az állami szabályozásnak, az „aktív munkaerő-piaci jelenlétnek” mekkora szerepe van egy működő piacgazdaságban?⁶

László Gyula azt javasolja a kisebb európai államoknak, hogy a foglalkoztatás rugalmasabbá tétele érdekében gondolkodjanak hosszabb távon, és egy vegyes típusú szabályozó rendszert vezessenek be.

Ez azt jelenti, hogy a szociális partnerekkel együttműködésben történjen a kormányzás, amelynek egyik célkitűzése a bérnövekedés szinten tartása és a társadalombiztosítási reformok alkalmazása. A makrogazdasági politikában törekedjenek a stabilitásra, az egyenletes gazdasági növekedésre, az áruk, kamatok, árfolyamok stabilitására, a foglalkoztatási feltételek javítására. A foglalkoztatás biztonságának erősítése érdekében fel kell készíteni a vállalkozásokat, a munkáltatókat az új piaci igényekhez történő alkalmazkodásra. A szerző szerint a munkáltatókat mentesíteni kell a megváltozott munkaerőpiaci, gazdasági folyamatokhoz alkalmazkodó munkaerő felkészítésének a költsége alól (képzés, átképzés). De a munkaerőpiaci folyamatokba történő állami beavatkozás ne válassza el egymástól a munkáltatót és a munkavállalót, ne okozzon kárt, hanem egyensúlyozza ki az erőviszonyokat, harmonizálja a foglalkoztatási rendszert! Az aktív és a passzív eszközök hatékony kombinálása utat nyit a foglalkoztatás rugalmasabbá tételéhez.

A munkaerőpiac belső rugalmasságát az alkalmazás módja (ha szükséges, atipikus foglalkoztatási formában) és a munkaidő-beosztás rugalmassága, valamint a vállalaton belüli „belső mobilitás” lehetővé tétele, a szervezetfejlesztés, a műszaki, technológiai fejlesztéseknek megfelelő belső képzések határozzák meg.

⁵ LÁSZLÓ GYULA: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2007, Budapest, 30.

⁶ LÁSZLÓ: *i. m.* 35.

László Gyula szerint a munkaerőpiaci rugalmasság elérésének hatékony eszközei, az alkalmazkodás feltételei:

- a kínálat szakmai képzettségi struktúrájának a kereslethez igazítása,
- a térbeli mobilitási lehetőségek és a mobilitás feltételeinek javítása,
- az információellátottság javítása,
- a munkaerőpiaci eszközök találkozási, állami szervezetek szolgáltatásai.⁷

László Gyula szerint a tartós munkanélküliek csoportjai:

- képzetlenek vagy nem piacképes tudással rendelkezők,
- elmaradott településeken élők és helyhez kötött személyek,
- romák,
- megváltozott munkaképességűek,
- nők a családalapítás és gyermekvállalás időszakában,
- tartósan hosszú ideje a munkaerőpiacról távol kerültek,
- büntetett előéletűek.⁸

2. A HAZAI FOGLALKOZTATÁSPOLITIKA FUNKCIÓJÁNAK VÁLTOZÁSA VÁLSÁG IDEJÉN

A foglalkoztatáspolitikai beavatkozó és stabilizáló funkciója egy elhúzódozó gazdasági válság idején felerősödik. A pandémia munkaerőpiaci hatásának kiszámíthatatlansága és az álláskeresők hirtelen megnövekedett létszáma komoly kormányzati beavatkozást igényel. A piacgazdaság stabilitásának megőrzése a megfelelő minőségű, mennyiségű és teljesítményű (termelékenységű) munkaerő nélkül elképzelhetetlen. A foglalkoztatáspolitikai nem öncélú, kizárólag a gazdaságpolitikával, a jövedelempolitikával és a szociálpolitikával közösen kialakított célok mentén alakíthatja a foglalkoztatási folyamatokat.

A válság hatására kialakult abszolút munkanélküliség idején, amikor a munkát keresők száma lényegesen magasabb, mint a munkahelyek száma, a munkahelyteremtő beavatkozások, foglalkoztatáspolitikai akciók mellett kiemelt szerepet kap az átmeneti megélhetést biztosító szociális segélyezés.⁹ Ha egy gazdasági válság hatására a munkahelyteremtő vagy munkahelymegőrző intézkedések csődöt mondanak, akkor az egyén legfontosabb lehetősége jövedelemszerzéshez, létfenntartáshoz a segélyhez jutás.

⁷ LÁSZLÓ: *i. m.* 45.

⁸ LÁSZLÓ: *i. m.* 55.

⁹ CSEHNÉ PAPP IMOLA: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2013, Szent István Egyetem Kiadó, Gödöllő, 20.

Az állam az anyagi javak újraelosztásával valamiféle szolgáltatásra vállal kötelezettséget. A jóléti társadalom a szociális biztonság (munkahely, jövedelem), a szegénység enyhítése, a társadalmi egyenlőség elérése érdekében dolgozza ki a szociális ellátó rendszerét.

A szociális biztonság a gazdasági recesszió idején különösen fontossá válik, mert az emberi erőforrásokba fektetett beruházások visszahatnak a gazdaság teljesítőképességére, a versenyképesség megőrzésére.

A javak újraelosztásával beavatkozik a magánszférába, a piacgazdaság természetes folyamataiba, mert a társadalom leginkább rászoruló rétegén az államnak kell segítenie.

A szociális segélyezés helytelenül nevezhető jóléti kiadásnak, mert a szélsőséges élethelyzettől, szegénységtől óv meg. Végső menedék azok számára, akik már nem jogosultak munkanélküli-segélyre vagy nyugdíjra, akiknek a járadékai elfogytak. Messze túlmutat a humanitáson vagy egyenlőségelven. Egy markáns felelősség a politikai döntéshozók részéről, és kihatása van a bűnözés elterjedésére, a gyermekek szellemi és fizikai fejlődésére. Meg kell akadályozni, hogy a családi jövedelmek reálértéken drasztikusan csökkenjenek.¹⁰

Az aktív munkaerőpiaci eszközök pozitív hatása egy válság idején elsősorban az, hogy a munkába állás akadályain, a munkába állás első időszakának nehézségein enyhít, mert segíti a munkaerő iránti kereslet és munkakínálat egymásra találását. A valós munkaerőigényt kielégítő képzés és átképzés növeli az elhelyezkedés esélyét és ezáltal a munkaerő termelékenységét. A munkahelyteremtő beruházások, a bérköltség-támogatások ösztönzik a munkakeresletet, fenntartják a piacgazdaság színvonalát.

A passzív eszközök alapvető célja az állásvesztés miatti jövedelemcsökkenés kompenzálása a fogyasztási hajlandóság megtartásával. Nem növeli a foglalkoztatást, enyhíti a munkanélküliség negatív következményeit. Képes csökkenteni a munkavállalási hajlandóságot, és ez a tulajdonságuk egy válság idején is érvényesül. Idetartoznak a biztosítási alapon járó munkanélküli-ellátások, a rászorultság alapján járó munkanélküli-segélyek, a korai nyugdíjazást finanszírozó támogatások.

Az aktív (foglalkoztatás elősegítése) és passzív (biztosított időre járó pénzügyi támogatás) támogatások mellett a segélyezés létkérdés a megváltozott foglalkoztatási feltételekhez alkalmazkodni nem képes társadalmi csoportok számára. A segélyhez jutást előíró szabályozás akkor hatékony, ha a rászorultságnak megfelelően kidolgozottak az indokoltági feltételei. Az indokoltági szabályozás lényege, hogy bizonyos magatartást várnak el a munkanélkülitől, és ha ennek nem felel meg, akkor szankcionálják. A leggyakoribb szankciók a segély folyósításának a

¹⁰ NICHOLAS BARR: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép-és Kelet Európában. *Esély*, 1995/1. szám, 21–46, 22–23.

felfüggesztése vagy megszüntetése, a segélyösszeg átmeneti vagy tartós csökkentése. A segély csökkenti a munkavállalási hajlandóságot, de a célja nem a munkanálát növelése, hanem a szegénységnyhítés. Az álláskeresővel szembeni elvárások az aktív álláskereső, folyamatos együttműködés a munkaügyi szervezettel, azaz jelenjen meg bizonyos időközönként személyesen, bizonyítsa, hogy folyamatosan keresett állást, és fogadja el a megfelelő állást vagy a képzési programot. *A szigorú szabályozás hatása kettős, mert egyrészt aktív álláskeresői magatartásra ösztönöz, másrészt segíti a munkába állást vagy egy új szakma megtanulását.*

A túlzottan szigorú előírások a munkanélküli státusz elhagyásával járnak, vagyis úgy kerül ki az egyén a rendszerből, hogy nem áll munkába, és segélyhez sem jut. A pandémia idején a munkaügyi regisztráció során előírt személyes megjelenési kötelezés nem volt a legjobb megoldás a kapcsolattartásra. Preferálhatóbb a kapcsolattartás digitális módjainak használata.

Az álláskeresői járadék három hónapig tartó folyósítását követően járó foglalkoztatást helyettesítő támogatás jelenlegi havi összege 22 800 Ft. Ez azt jelenti, hogy tartalék hiányában egy regisztrált munkanélkülinek havonta ekkora összegű juttatás jár, és ebből kell önmagát és családját fenntartania. Ez az összeg ötöde a létminimumnak.

A létminimum azt mutatja, hogy mekkora jövedelem szükséges egy háztartásnak ahhoz, hogy tagjai részére biztosítva legyen a folyamatos életvitellel kapcsolatos szerény – a társadalom adott fejlettségi szintjén konvencionálisan megfelelőnek minősülő – szükségletek kielégítése. A létminimum nem szegénységi küszöb, hanem olyan jövedelem, amely az alapvető szükségleteken túli igények kielégítését is lehetővé teszi.¹¹

A legkiszolgáltatottabbak egy társadalomban azok, akik hosszú ideje vannak a munka világától távol, tartósan munkanélküliek vagy inaktívak. Inaktívak azok, akik szeretnének munkát vállalni, de nem keresnek aktívan munkát, vagy valamilyen körülmény folytán egyelőre nem tudnak munkába állni. A szokásos statisztikai kritériumok alapján nem minősülnek munkanélkülinek. A helyzetük hasonló a munkanélküliekéhez, állapotuk összefügg a munkaerőpiac alakulásával és a munkavállalási lehetőségeik elégtelenségével. Az inaktívakon belül egy csoport a reményvesztett vagy passzív munkanélküliek, akik azért nem keresnek munkát, mert nem látnak esélyt a munka világába való visszatérésre. Sorsuk a létért és életben maradásért vívott állandó küzdelem.

A reményvesztettség fogalma ebben az esetben szubjektív jellegű, és azt jelenti, hogy az érintettek saját maguk hogyan állnak hozzá az elhelyezkedésük okait gátló objektív körülményekhez. A szubjektív magyarázatok a teljesség igénye nélkül: nincs a szakmájának megfelelő munka, azért nem talál munkát, mert sok a munkanélküli, hiányzik a szükséges képzettsége, túl fiatal vagy idős ahhoz, hogy

¹¹ Policy Agenda felmérés, kutatás, elemzése 2020-ban.

munkát találjon. A reményvesztettek jelentős része hosszú ideje nem keres munkát. Az inaktívak egy másik csoportja dolgozni kíván, és nem reményvesztett. Ide tartoznak azok, akik szeretnének dolgozni, de már nem regisztráltak.

Válság idején a társadalom sérülékenyebb tagjai tartósan a társadalom perifériájára szorulhatnak, és akár inaktívvá válhatnak, jövedelem nélkül maradhatnak. Sérülékeny munkaerőpiaci pozíciójuk Magyarországon a prekariátus tagjai (alulfoglalkoztatottak, dolgozó szegények, közfoglalkoztatottak), akikre a foglalkoztatottság szempontjából a bizonytalanság jellemző. Idetartoznak a képzetlen vagy alacsony iskolai végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak, akik a munkavállalás és az álláskeresés ördögi körébe kerültek. Elsődleges munkaerőpiac hiányában nem tudnak tartósan elhelyezkedni, mivel halmozottan hátrányos térségben élnek. A kormányzati várakozásokkal ellentétben a pandémia időszakában a számuk nem nőtt, holott a közfoglalkoztatási munkabér magasabb, mint a foglalkoztatást helyettesítő támogatás. 2021-ben például a tavaszi hullám első idejét követően a jelentős foglalkoztatottság-csökkenés augusztusra-októberre mérséklődött, de ez a nem érintette a közfoglalkoztatottakat. 2021 végére a számuk 18-25 ezer fővel csökkent. Ez azért riasztó, mert vannak olyan hátrányos helyzetű, aprófalvas vidéki területek, ahol a segélyezés mellett ez az egyetlen pénzkereseti lehetőség.

Idetartoznak továbbá a szakmai tapasztalat nélküli fiatalok, szakképzetlenek, kisgyermekes anyák, fekete- és szürkegazdaságban bejelentés nélkül foglalkoztatottak, idősek, betegek, hátrányos vidéki térségben élők. A prekariátus tagjai hónapról hónapra élnek, a jogok és a jóléti szolgáltatások alig védik őket, léthelyzetük bizonytalan, a jövőjük tervezhetetlen, a lecsúszott középosztály tagjai. A kérdés, hogy a kormányzati szakpolitika kellő figyelmet fordít-e azokra a hátrányos helyzetű és sérülékeny társadalmi csoportokra, amelyek a válság tartós elhúzódásának következményeként veszítik el állásukat, és a nyílt munkaerőpiaci integrációjuk támogatás nélkül nem megoldott.

„A legtöbb európai ország változtatott a munkanélküli ellátás rendszerén: a jogosultsági feltételek lazításán, a munkanélküliségi ellátás összegének emelésén vagy a járadék folyósítási idejének hosszabbításán keresztül. Magyarország nem módosította a munkanélküli ellátásokat, nem hosszabbította meg a munkanélküli járadék időtartamát, a három hónapos időtartam nem volt elegendő a járvány miatt elvesztett munkajövedelem pótlására.”¹²

A válság idején az elemzések szerint védettebbek és támogathatóbbak a fejlettebb térségekben élő és magasabb iskolai végzettséggel rendelkező frissen munkaerőpiacról kikerült álláskeresők, akik könnyen mobilizálhatók. Esetükben a

¹² BOZA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT: Mi történik az álláskeresőkkal, miután nyilvántartásba vették őket? In FAZEKAS KÁROLY – KÓNYA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2020. 2021.* Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ ELKH, Budapest, 194–198, 195. Forrás: ITM NFSz regisztrált álláskeresőket tartalmazó nyilvántartása, ÁSZ.

gyors foglalkoztatáscsökkenést a pandémia enyhülésével gyors visszarendeződés, „visszapattanás” követette. A bértámogatások közül például az „Út a munkaerőpiacra” bértámogatási program felhasználása érdemel figyelmet. A célja eredetileg az alacsonyabb iskolai végzettségű és 25 év feletti regisztrált álláskeresőket foglalkoztató vállalatoknak 100%-os bértámogatás nyújtása volt, de mégis a középfokú vagy magasabb iskolai végzettségű egyének foglalkoztatását eredményezte az első hullámban. Nehezen eldönthető, hogy a vállalkozók eleve magasabb iskolai végzettséggel rendelkező szakembereket szerettek volna alkalmazni, de nem volt elég jelentkező vagy a hivatalok számára nyílt lehetőség a könnyebben álláshoz jutatható új és a szokásosnál magasabb végzettségű belépők kiközvetítése.¹³ A pandémia következményeként a régóta meglévő munkaerőhiány kiegyensúlyozására egy szakképzettebb munkaerő-tartalék áll a munkáltatók rendelkezésére. A kérdés az, hogy a munkáltató meg tudja tartani ezt az újonnan megszerzett munkaerőt, vagy a válság elmúltával a „visszarendeződéssel” egyidejűleg elveszíti őket?

3. A PANDÉMIA KÖVETKEZTÉBEN ALKALMAZOTT MUNKAERŐPIACI ESZKÖZÖK HATÉKONYSÁGA, BEVÁLÁSA

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat egyéni szintű adatbázisa alapján, amely a nyilvántartott álláskeresők egyéni jellemzői mellett az aktív munkaerőpiaci programok és a közfoglalkoztatási programokban való részvételre vonatkozó adatokat is tartalmazza, levonható fontos következtetés az, hogy milyen ellátásban, illetve aktív programban részesülnek azok, akik álláskeresőként regisztráltak a foglalkoztatási szolgálatoknál, illetve mennyi ideig maradnak a regiszterben.

A járvány első hullámában, azaz 2020. március 15.–június 2. közötti időszakban az aktív munkaerőpiaci eszközök közül a közmunkába kerülők aránya a felére esett vissza (összes munkaerőpiac eszközhöz képest 5%), a képzések gyakorlatilag megszűntek (összes munkaerőpiac eszközhöz képest 3%) és a vállalkozóvá válás támogatása is visszaesett (összes munkaerőpiac eszközhöz képest 1,8%). A legjelentősebb a bérköltségtámogatás 22%.¹⁴

Köllő János a koronavírus-járvány első hullámának legaggasztóbb jelenségeként írta le a sérülékeny társadalmi csoportokra gyakorolt hatását. A munkanélkülivé és inaktívvá válók a megelőző időszakhoz képesti kétszeres aránya legfőképpen az élők munkavégzés nélküli ágazatokban és a társadalom periferiájára került, „védendő” társadalmi csoportokban jelentkezik. Az inaktivitást előidéző tényezők: a távmunkavégzés bizonyos munkakörökben nem alkalmazható; élők munkavégzés nélküli ágazatokban (építőipar, vendéglátás, fizikai munkások, járműgyártás, gépkezelés,

¹³ BOZA–KREKÓ: *i. m.* 194–198, 196.

¹⁴ Uo.

szolgáltatás) jelentős munkahelyvesztés; szakmai tapasztalat nélküli tizenéves, iskolából lemorzsolódott fiatalok vagy pályakezdők nagyszámú érintettsége; fekete- vagy szürkegazdaságban foglalkoztattak jelentős érintettsége, akik még segélyre sem voltak jogosultak a vendéglátásban, kereskedelemben, kulturális területeken; álláskeresési és regisztrációs hajlandóság hiánya, azok között, akik munka nélkül maradtak ugyan, de reménykedtek az újrakezdésben; vezető állású munkavállalók nagyszámú elbocsátása.¹⁵

Krekó Judit és Varga Júlia a munkahelymegtartó bértámogatásokkal kapcsolatosan hangsúlyozta, az első hullám idején bevezetett „csökkentett munkaidős foglalkoztatás támogatása” a vészhelyzet kihirdetése után több mint egy hónappal került bevezetésre, megkésett. A márciusi és áprilisi elbocsátásokat nem tudta megakadályozni. Ez közel 70 ezer fő elbocsátását jelentette. A második hullám idején bevezetett ágazati bértámogatási program bőkezűbb, a munkabér maximum 50%-át fedezte a minimálbér 150%-ig, de a támogatás mértéke még ekkor is elmaradt más országokétól. 2021. március 8-tól a koronavírus-járvány harmadik hullámához kapcsolódó lezárások miatt a kormány kiterjesztette az ágazatok körét. Május végéig 165 ezer ember kapott bértámogatást, legfőképpen a vendéglátásban, a kiskereskedelemben és a szálláshely-szolgáltatásban.¹⁶

2020. január és szeptember hónapjaiban egyértelműen kimutatható, hogy a válság a gazdaságilag jobb helyzetű területeket érintette erőteljesebben. De a „visszarendeződéssel” a jobb helyzetű megyékben tudtak visszalépni nagyobb arányban a munkaerőpiacra. Fejér, Csongrád-Csanád, Veszprém, Pest és Komárom-Esztergom megyében az új belépők legalább 60%-a el tudott helyezkedni. A munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az új belépők kevesebb mint a fele tudott visszatérni a munkaerőpiacra.¹⁷

A 2020. január és szeptember hónapjainak után követéses vizsgálatának eredményei a 2021 szeptemberében elvégzett felmérések alapján Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) álláskeresői regisztere, az álláskeresőknek nyújtott támogatások adatai, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (NAV-nál) bejelentett foglalkoztatottak adatbázisának felhasználásával:

¹⁵ KÖLLŐ JÁNOS: Foglalkoztatás a koronavírus-járvány első hullámának idején. In FAZEKAS KÁROLY – ELEK PÉTER – HAJDÚ TAMÁS (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2019*. 2020, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ, Budapest, 220–230, 230–231.

¹⁶ KREKÓ JUDIT – VARGA JÚLIA: Munkahelymegtartó bértámogatások Magyarországon a járvány idején. In FAZEKAS KÁROLY – KÓNYA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2020*. 2021, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ ELKH, Budapest, 191–198. Forrás: ITM NFSZ regisztrált álláskeresőket tartalmazó nyilvántartása, ÁSZ

¹⁷ IGNITS GYÖRGY – MÓD PÉTER: A Pandémia első időszaka alatt frissen álláskeresővé vált személyek munkaerőpiaci utóélete. *Új Munkaügyi Szemle*, III. évf. 2022/1. szám, 27–43, 35.

A pandémia első időszaka alatt 2020. január és szeptember hónapjait tekintve a 312 ezer új belépő álláskereső közül 55% tudott visszalépni az elsődleges munkaerőpiacra. Az elhelyezkedés a kereskedelem és vendéglátásban és üzleti jellegű szolgáltatásban és műszaki, informatikai, valamint gazdasági végzettséget igénylő foglalkoztatásban a legnagyobb. Az építőiparban elhelyezkedni kívánók több mint 40%-ának még nem volt bejelentett állása. A többi szakmacsoporthoz képest itt magas az inaktivitás, ami a nem bejelentett vagy külföldi munkavégzésre utal. Alacsony az elhelyezkedés aránya a szolgáltatási szektor segéd- és betanított munkásai körében és a mezőgazdaságban.

A munkaerőpiaci reintegráció vezető eszköze egyértelműen a bértámogatás, amely a magasabb iskolai végzettségűek és az alacsonyabb iskolai végzettségűek elhelyezkedésére is pozitív hatást gyakorolt, mérsékelte a munkanélküli létben beragadást, vagy megakadályozta az inaktívvá válást. Ez csak akkor alkalmas eszköz, ha megmaradt a munkahely és a betöltendő munkakör. Ha a foglalkoztató a munkavállaló felmondása vagy fizetés nélküli szabadságolása mellett döntött, akkor már nem hatásos.

A 25 év alatti fiatalok közel egyharmada inaktívvá vált, nem volt sem bejelentett állása, sem álláskeresői regisztrációja. A 25 és 54 év közötti korcsoportban 60% és 55 év felett több mint 40% az elhelyezkedési arány. A bértámogatás az utóbbi két korcsoportban volt jelentősebb hatású.

Az általános iskolánál magasabb iskolai végzettségűeknek 57-60%-a tudott elhelyezkedni, míg az az alatti végzettségűeknek 1,6%-a.

Összességében a 312 ezer álláskereső 55%-a önerőből vissza tudott kerülni a nyílt munkaerőpiacra. De a 12%-uk regisztrált álláskereső lett. Az álláskeresők 30%-a nem lépett ki a munkaerőpiacra, nem volt bejelentett állása sem, és közfoglalkoztatási jogviszonyt sem létesítettek.¹⁸

4. A KORMÁNYZATI DÖNTÉSEK TÁRSADALMI ÉS MUNKAERŐPIACI KÖVETKEZMÉNYEI

A pandémia ellenére az állami munkahelymegtartó és munkahelyteremtő programoknak köszönhetően a munkaerőpiac gyorsan magához tért. A járvány idejében működtetett kormányzati programok a járvány első időszakában pozitív hatásúak a munkanélküliség csökkentésében, de nem tudják teljesen megvédeni a munkavállalókat a munkaerőpiacra gyakorolt negatív hatásaitól.

A pandémia következményeként a régóta meglévő munkaerőhiány kiegyensúlyozására egy szakképzettebb munkaerő-tartalék áll a munkáltatók rendelkezésére.

¹⁸ IGNITS-MÓD: *i. m.* 27–43.

A társadalmi egyenlőtlenség egyik oka a távmunkavégzés szakma és képzettség szerinti korlátozottsága: „A távmunkára való áttérés lehetősége egyszerre védte a magasan képzett fehérgallérosokat a munkahelyvesztéstől és a megfertőződés veszélyétől, ami – bár az »elit« védekezőképessége önmagában örvendetes dolog – tovább mélyítette a társadalmi egyenlőtlenséget.”¹⁹

Czirfusz Márton kutatása szerint a munkaerő megtartását segítő támogatások célterületei a fejlettebb térségek, azok helyzetét sikerült stabilizálni, a piaci munkahelyeket eleve nélkülöző perifériális területek ebből nem részesültek. A járvány első hullámának az idején a fejlett térségekben (Észak-Dunántúl és Budapest) volt tapasztalható az álláskeresők számának a megugrása, de az újabb hullámok lényegesen kisebb gondot okoztak, és ma már ismét a munkaerő hiánya jellemző ezekre a területekre. A foglalkoztatást segítő programok hatására az egész országban sikerült elkerülni a komolyabb munkaerőpiaci megrázkódtatásokat, de nem segítették elő a foglalkoztatás térszerkezetének a megváltoztatását, inkább konzerválták azt.²⁰

Németh Nándor szerint a „Felzárkózó települések programja 300 legszegényebb településen lakónak segítette a megélhetését, ők legfőképpen a mezőgazdasági és építőipari ágazatokban helyezkedtek el. A közfoglalkoztatás az itteni túlélés legfontosabb eszköze.”²¹

Az első hullámban a munkanélküliek 80%-a jogosult álláskeresői járadékra, az álláskeresői járadék három hónapos időtartamának lejártával 30 ezer fővel ugrott meg az álláskeresői járadék és munkaerőpiaci program nélkül nyilvántartottak száma. A járvány előtt és alatt belépők jóval nagyobb arányban maradtak huzamosabb ideig, közel négy-öt hónapig, álláskeresői járadék és aktív eszköz nélkül.²²

Az NFSZ álláskeresői regisztere szerint az inaktivitásba lépők arányát a pandémia első időszakában nyújtott támogatási formák: állásközvetítés, bértámogatás, képzés csökkentették. Alacsonyabb elhelyezkedési arányok az 55 év felettiak és alacsonyan képzettek esetében mutatható ki, a korábbi válságokhoz hasonlóan e hátrányos helyzetű csoportok sérülékenysége tovább erősödött a válság során. A válság negatív hatásában leginkább érintettek a művészeti és szabadidős és kulturális területen dolgozók.²³ Különösen nehéz helyzetben voltak azok, akik közvetlenül a pandémia előtt veszítették el a munkájukat, így az álláskeresői járadék jogosultságukat elveszítették, és munkához jutásuk bizonytalan. Az alkal-

¹⁹ KÖLLŐ: *i. m.* 220–230, 230–231.

²⁰ SZENDRÉNYI PÉTER: *Munkaerőhelyzet, Foglalkoztatáspolitikai. MKT Munkaügyi Szakosztályának az 59. Vándorgyűlés Munkaügyi Szekciója.*

²¹ Uo.

²² KREKÓ–VARGA: *i. m.* 191–198.

²³ IGNITS–MÓD: *i. m.* 27–43, 42.

mazottak nélküli mikroállalkozások és önfoglalkoztatók nem voltak jogosultak ágazati bértámogatásra.²⁴ A képzés és közfoglalkoztatás perifériálisan alkalmazott eszköz volt.

A vállalati belső képzések támogatása mellett támogatni kell a munkaerőhiányos szakmákeit (ápolás, kiszállítás). Vannak olyan európai országok, ahol már az álláskeresői járadékkal egyidejűleg igénybe vehető a képzés, és a résztvevők jutalmat kapnak a kurzus befejeztével. A hátrányos helyzetű térségekben a digitális készségek fejlesztése érdekében bárki számára igénybe vehető külön digitális képzést tartanak, és az ehhez tartozó eszközöket ingyen biztosítják.²⁵

A válság elhúzódásának szociális következménye a passzív munkanélküliség növekedése, ami nem a munkanélküliek számának növekedésével jár együtt. Olyan társadalmi csoportot jelentenek, amely mivel nem talál megfelelő munkaerőpiaci eszközt (képzés, átképzés), már nem regisztrál, és nem keres aktívan munkát, a járvány miatti bizonytalanság okán inkább kivár.²⁶

„A második hullám idején a munkaügyi regisztráció mint »motivációs« tényező sokaknál már nem volt adott, hiszen újbóli munkáját/tevékenységét szüneteltetni és abbahagyni kényszerült, újbóli álláskeresői ellátásra már nem lett jogosult (ha korábban kimerítette a legfeljebb 90 napig járó ellátását).²⁷ A munkaügyi szervezettel való együttműködés a foglalkoztatást helyettesítő támogatásnak és a közfoglalkoztatásba kerülésnek, segélyhez jutásnak is feltétele.

„A pandémiás helyzetben megnő az atipikus munkavégzési formák, élethelyzetek jelentősége és száma. Ilyen tipikusan a részmunkaidős foglalkoztatás, a hosszabb ideig tartó kényszerszabadságolás, fizetés nélküli szabadságolás.²⁸ A rugalmasabb foglalkoztatási jogviszonyban dolgozókat jobban érintette válság, mert ezen szerződések megújítását a legkönnyebb halasztani. Az Eurostat elemzése szerint a fiatalok és alacsony képzettségű és alacsony jövedelmű csoportok esélyei kétszerte rosszabbak.²⁹

Az aktív eszközök célzása akkor jó, ha a támogatott programok a rászorulóknak igényeihez igazodnak. Az elhúzódó válság a társadalmi, területi egyenlőtlenségeket tovább erősítette, a szociális biztonságot meggyengítette, a kiszolgáltatottnak tartós létbizonytalanságot eredményezett a mélyszegénységbe süllyedés veszélyével. A Pandémia miatt a munkaerőpiac egyes szegmenseiben a negatív hatások kifejezetten erősebben jelentkeztek, és tartósan elhúzódtak. Esetükben

²⁴ KREKÓ-VARGA: *i. m.* 191–198, 193.

²⁵ CSILLAG MÁRTON: Mit kezdtek az állami foglalkoztatási szolgálatok a Covid-válsággal? In FAZEKAS KÁROLY – KÓNYA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2020*. 2021, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ ELKH, Budapest, 209–212, 210–211.

²⁶ IGNITS: *i. m.* 31–45, 33.

²⁷ IGNITS-MÓD: *i. m.* 27–43, 38.

²⁸ IGNITS-MÓD: *i. m.* 27–43, 41.

²⁹ IGNITS-MÓD: *i. m.* 27–43, 43.

nemcsak az vizsgálandó, hogy ezen sérülékeny társadalmi csoportok egyáltalán rendelkeznek munkával megszerzhető jövedelemmel, hanem az, hogy ez a munkával megszerzett jövedelem elégséges lesz a szociális biztonságban tartáshoz és az egészségük megóvásához.

5. JAVASLATOK

A munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű csoportoknak komplexebb támogatási programok, amelyek egyaránt kezelik a mentális és egészségügyi problémákat, valamint megfelelő képzést, szakmai gyakorlatot nyújtanak az elhelyezkedéshez. Még válság idején is alapvető elvárás, hogy az egyéni problémákra reagálni tudó rugalmasabb rendszer működjön, nem statisztikai számjel egy egyén sorsa.

A munkaügyi szervezeten belül olyan szolgáltatás nyújtása, amely folyamatos online pályatanácsadással, pályaorientációval segíti az egyéni cselekvési tervek, egyéni cél- és eszközrendszerek kidolgozását, és figyeli ezeknek az egyénre gyakorolt hatását, beválását.

A közfoglalkoztatás esetén a rendszerbe kerülés kiszámíthatatlan, így a jövedelemhez jutás is az. Jellemzően azokat tudja bevonni, akiket a munkaügyi szervezet ajánl, és a közfoglalkoztató kiválaszt, munkára érdemesnek tart. Ha valaki nem tud megmaradni a közfoglalkoztatásban, akkor a regisztráció sem tud rajta segíteni, és segélyhez sem jut. Kiesett a szociális ellátórendszerből. Javaslatom, hogy legyen kötelező állásfelajánlás rögzítve minden arra rászoruló személy számára a hatályos szabályozásban, a felelős szakmai szervezetek munkájában. Ez nyújt egyenlő esélyt a segélyhez hozzáféréshez és az életben maradáshoz. Nincs annyi munkahely, mint amennyi segélyezett.

Legfőképpen a pályakezdő fiatalok részére preventív munkaerőpiaci eszközöket kell működtetni, amelyek felkészítik egy lehetséges válsághelyzet kezelésére is.

A fiatalokat az egész életen át tartó tanulás megvalósítása érdekében fel kell készíteni arra, hogy önmagukról és a sorsukról tanuljanak meg gondolkodni és gondoskodni. Meg kell tanítani őket arra, hogy a digitális forradalom hatására új elvárás jelenik meg velük szemben a munkaerőpiacon. Már nem elegendő egyetlen szakmának a pontos és precíz elméleti és gyakorlati tudása. Az iskolai oktatás és a szaktudás megszerzése mellett a digitális ipar kihívásaihoz igazodva, a technológiai igények kiszolgálására alkalmas alapképzettségekkel és a folyamatos tanulóhoz szükséges készségekkel kell rendelkezniük. Olyanokkal, amelyekkel biztosítani tudják a munkaerőpiacon maradásukat. Ehhez kapcsolódik egy olyan oktatási reform bevezetése, amely módszertanában a digitális, technológiai kihívásoknak megfelelően képességeket: írás-olvasás, tanulás és kommunikáció, valamint az analitikus problémamegoldás és interperszonális készségeit tanítja. A fiataloknak lehetőséget kell adni a mobilitásra.

A magyar oktatáspolitikának és a foglalkoztatáspolitikának együttesen kell kiszolgálnia a munkahelyeket teremtő gazdasági szereplők igényeit. Meg kell teremtenie annak az esélyét, hogy már a szervezett szakképzés intézményes szereplői idejében felismerjék a foglalkoztatást gátló körülményeket és a munkaerőpiaci kereslet és kínálat megfelelését gátló tényezőket. A duális szakképzési modell lényege, hogy a valódi piacképes tudás átadásával és a tananyagok alapos kidolgozásával, továbbá a munkáltatóknál gyakorlati tapasztalatok megszerzésével munkaerőt biztosít.

A szociális ellátórendszer hibáját ki kell küszöbölni, a segélyre jogosultság feltételeit pontosabban, egyes társadalmi csoportokra külön-külön kell meghatározni.

Alulról nyitott segélyezés történik, amely nem kezeli hatékonyan a potenciálisan több segélyezett és gazdaságilag elmaradottabb térségek alulfinanszírozottságát. Egy ilyen térségben a közfoglalkoztatás sem lehet hatékony. A hátrányos helyzetű települések adóerő-képessége eleve alacsony.

Az alacsony jövedelmű és segélyből élő népesség nem tud többletadóforrásokat biztosítani az önkormányzatoknak, másfelől az ezeken a területeken működő vállalkozásoknak sem számottevő az adóerő-képessége. A hátrányos helyzetű településeken él a legtöbb tartós munkanélküli.

A gazdasági folyamatok miatt, a gazdasági válság idején érezhető belső nemzeti feszültség ténylegesen rányomta a bélyegét a foglalkoztatásra. Ezek a feszültségek enyhíthetők a helyi szintű tapasztalatok értékelésével, érdekegyeztetésekkel és a helyi döntéshozók bevonásával a törvényhozásba. A helyi szinten megjelenő problémák kezelése a lokális érdekegyeztetés és a társadalmi partnerség nélkül hosszabb távon nem képzelhető el.

Magyarország nem módosította még átmeneti jelleggel sem a munkanélküli-ellátások jogosultsági vagy folyósítási feltételeit, nem hosszabbította meg a munkanélküli-járadék időtartamát. Egyértelműen kimutatható a regisztrációs és együttműködési hajlandóság gyengülése a munkaügyi szervezettel, alacsonyabb a támogatásokhoz jutás esélye, nő az inaktívvá valók aránya. Az elvesztett munkajövedelem pótlására az álláskeresői járadék nem elegendő, de a bizonytalanságtól megvéd.

Nyitott kérdés, hogy egy elhúzódó válság képes lesz-e befolyásolni a szociális ellátórendszert? Hajlandó az állam egy megélhetéshez szükséges jövedelmet nyújtani azok számára, akik önhibájukból nem tudnak hosszabb távon elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon?

Képes lesz működtetni egy olyan foglalkoztatáspolitikát, amely senkit nem kényszerít munkára akkor, ha az elhelyezkedése az egészségi állapotában bekövetkezett változások miatt hosszabb távon akadályozott, továbbá a betegsége következményeként indokolt a támogatása és folyamatos orvosi ellátása, mert az életben tartásának a feltétele?

IRODALOM

1. BARR, NICHOLAS: Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet Európában. *Esély*, 1995/1. szám, 21–46, 22–23.
2. BOZA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT: Mi történik az álláskeresőkkal, miután nyilvántartásba vették őket? In FAZEKAS KÁROLY – KÓNYA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2020*. 2021, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ ELKH, Budapest, 194–198, 195.3. CSEHNÉ PAPP IMOLA: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2011, Szent István Egyetem Kiadó, Gödöllő, 5.
3. CSILLAG MÁRTON: Mit kezdtek az állami foglalkoztatási szolgálatok a Covid-válsággal? In FAZEKAS KÁROLY – KÓNYA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2020*. 2021, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ ELKH, Budapest, 209–212, 210–211.
4. IGNITS GYÖRGY: A Pandémiás válság munkaerőpiaci hatásáról. *Új Munkaügyi Szemle*, III. évfolyam 2022/1. szám, 31–45, 33.
5. IGNITS GYÖRGY – MÓD PÉTER: A Pandémia első időszaka alatt frissen álláskeresővé vált személyek munkaerőpiaci utóélete. *Új Munkaügyi Szemle*, III. évfolyam 2022/1. szám, 27–43,
6. KÖLLŐ JÁNOS: Foglalkoztatás a koronavírus-járvány első hullámának idején. In FAZEKAS KÁROLY – ELEK PÉTER – HAJDÚ TAMÁS (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2019*. 2020, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ, Budapest, 220–230, 230–231.
7. KREKÓ JUDIT – VARGA JÚLIA: Munkahelymegtartó bértámogatások Magyarországon a járvány idején. In FAZEKAS KÁROLY – KÓNYA ISTVÁN – KREKÓ JUDIT (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör 2020*. 2021, Közgazdasági és Regionális Tudomány Kutató Központ ELKH, Budapest, 191–198
8. LÁSZLÓ GYULA: *Foglalkoztatáspolitikai*. 2007, Budapest, 30.
9. SZENDRÉNYI PÉTER: *Munkaerőhelyzet, Foglalkoztatáspolitikai*. MKT Munkaügyi Szakosztályának az 59. Vándorgyűlés Munkaügyi Szekciója.
10. Policy Agenda felmérés, kutatás, elemzés 2020-ban.

Az Európai Unió közigazgatási joga

Különös tekintettel a törvényesség és a hatékonyság elvére

Kozák Bettina

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió egy olyan speciális jogi entitás, amely az azt alkotó tagállamok gazdasági és politikai szervezete, és amely a Lisszaboni Szerződés óta jogi személyiséggel, jogképességgel rendelkezik. Az Európai Unió működési mechanizmusa és felépítése eltér mind az egységes nemzetállamoktól, mind a föderatív, illetve konföderatív államoktól. Az Európai Unió sui generis önálló intézmény- és jogrendszer, amely sajátos szervezettel és sajátos közigazgatási felépítéssel rendelkezik. Az Európai Uniót alkotó tagállamok átruházták szuverenitásuk egy részét az Unióra, amely által létrejött egy speciális jogviszony a tagállamok, az Unió, valamint annak szervei és intézményei között. Az Európai Unió tehát „nem más, mint olyan – nemzetállamok által létrehozott, szupranacionális szintű – intézmények építménye, amely szoros és jogilag pontosan definiált kapcsolatban áll a tagállamok nemzeti intézményeivel”.¹

Az Európai Unió „kétszintű közigazgatási szervezetrendszerrel rendelkezik: egyfelől az Uniót alkotó tagállamokéval, másfelől az Uniós feladatokat közvetlenül ellátó, saját szervezettel. Ennek a két nagy közigazgatási szervezetrendszernek az együttműködése alkotja az Unió közigazgatási szervezetrendszerét.”² Az Európai Unióról Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 4. cikke rögzíti a *lojális együttműködés elvét*, amely szerint az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.³ Torma András megfogalmazásában „a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete együttesen, ketten egyetlen egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról

¹ TORMA ANDRÁS: Hét tézis az Eu és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. *Sectio Juridica et Politica*, 2011/2. szám, 316, 351.

² BOROS ANITA: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljarasjog-az-europai-unioban>, 2019. december 27.

³ EUSz. 4. cikk.

és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás.” Ahhoz, hogy az Európai Unión belül az ügyek intézése gyors, hatékony és átlátható legyen, szükség van egy európai közigazgatási eljárási jogszabályra, amely képest ezt megvalósítani. Azonban ez még tagállami szinten sem egyszerű feladat, nemhogy uniós szinten. Éppen ezért, ahogy a továbbiakban látni fogjuk, a mai napig nem került elfogadásra egy egységes európai közigazgatási eljárási kódex. Azonban azt mégsem mondhatnánk, hogy teljesen szabályozatlan lenne ez a terület, ugyanis az uniós jogforrások valamennyi szintjén találunk az európai közigazgatási jogra vonatkozó rendelkezéseket.

Az Európai Unióban a közigazgatás legfontosabb szerve az Európai Bizottság, amely örködik az uniós jog végrehajtásának megfelelosége felett. Az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése szerint „a Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el.”⁴

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 249. cikke szerint „a Bizottság eljárási szabályzatot fogad el annak biztosítása érdekében, hogy ő maga és szervezeti egységei megfelelően működjenek”.⁵ A Bizottság többször módosított eljárási szabályzata 2001. január 1-jén lépett hatályba. A szabályzat közigazgatási szervezeti és eljárási kérdésekről egyaránt rendelkezik. A szabályzat melléklete önálló szabályzat formájában foglalja össze a helyes hivatali magatartásra vonatkozó rendelkezéseket. Ennek keretében meghatározza a minőségi szolgáltatás nyújtásának követelményét, mely szerint a Bizottság és személyzete köteles az Európai Unió polgárainak érdekét, vagyis a közérdeket szolgálni. A minőségi szolgáltatás nyújtása követelményének érvényesítése érdekében a szabályzat több, a helyes hivatali magatartás tartalmát képező alapvetet is megfogalmaz, mint például a jogszerűség elve, a megkülönböztetés tilalma és az egyenlő bánásmód, az arányosság, illetve a következetesség elve. A helyes hivatali magatartás szabályzata iránymutatásokat is tartalmaz a bizottsági eljárások során tanúsítandó magatartások tekintetében. Ennek keretében rendelkezik arról, hogy az uniós szervek és hivatalok munkatársai eljárásuk során kötelesek tárgyilagosan és pártatlanul eljárni, illetve kötelesek tájékoztatni az uniós polgárokat a hivatali eljárásokra vonatkozó szabályokról. A tájékoztatási kötelezettséggel összefüggésben a szabályzat külön fejezetben rendelke-

⁴ EUSz. 17. cikk (1) bekezdés.

⁵ EUMSz. 249. cikk.

zik a személyes meghallgatás, illetve a nyilatkozattétel jogának biztosításáról, a határozatok indokolásának kötelezettségéről, illetve a jogorvoslati jogról való tájékoztatás kötelezettségéről.⁶

2. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG FORRÁSAI

Ahogy azt már korábban is említettem, az uniós jogforrások valamennyi szintjén találunk az európai közigazgatási jogra vonatkozó rendelkezéseket. Jelen fejezetben ezeket jogforrásokat kívánom röviden bemutatni.

2.1. Az európai közigazgatási jog elsődleges, írott jogforrásai

Az uniós közigazgatási eljárásjog legfontosabb jogalapját az EUMSz. 298. cikke teremti meg. Eszerint *„feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.”*⁷

Az európai közigazgatási jogi szabályozás tekintetében az elsődleges írott jogforrások között kiemelést érdemel továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta). A helyes hivatali magatartás mércéjének kialakítására vonatkozó törekvések eredményeként bekerült az Alapjogi Charta 41. cikkébe az uniós polgárok *megfelelő ügyintézéshez való joga*. E rendelkezésnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől, vagyis 2009. december 1-jétől jogi kötőereje és szerződéses rangja van, ugyanis a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházta fel az Alapjogi Chartát. Ennek következtében ma már mindenki joggal várhatja el az uniós intézményektől ügyeinek megfelelő intézését. Az Alapjogi Charta 41. cikke alapelvi jelleggel fogalmazza meg a megfelelő ügyintézés legfontosabb szabályait. Eszerint: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja:*

⁶ BOROS ANITA: A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2015/4. szám, 2–4.

⁷ EUMSz. 298. cikk.

- a) *mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,*
- b) *mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,*
- c) *az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.*

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

*Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.*⁸

Mindezek alapján az Alapjogi Chartában az alábbi elvek jelennek meg:

- 1) részrehajlás nélküli ügyintézés;
- 2) tisztességes módon történő ügyintézés;
- 3) észszerű határidőn belüli ügyintézés;
- 4) meghallgatáshoz való jog a hátrányos egyedi intézkedések meghozatala előtt;
- 5) betekintés joga a személyére vonatkozó iratokba;
- 6) a döntéseknél indokolási kötelezettség;
- 7) kártérítéshez való jog olyan károk esetén, melyeket az Unió intézményei és alkalmazottai feladatuk teljesítése során okoztak.

A megfelelő ügyintézéshez való jog, a dokumentumokhoz való hozzáférés jogával (42. cikk), az európai ombudsmanhoz fordulás jogával (43. cikk) és a hatékony jogorvoslathoz való joggal (47. cikk) együtt garantálják az egyén védelmét a köz-igazgatással szemben. A megfelelő ügyintézéshez való jog szoros összefüggésben áll továbbá az EUSz. 2. cikkében kinyilvánított jogállamiság elvével is. A jogállamiság elve az Unió egyik alapvető értéke. „A jogállamiság értelmében valamennyi közhatalmi jogosítványt kizárólag törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek és az alapvető jogoknak megfelelően, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett alkalmazható.”⁹

⁸ Alapjogi Charta 141. cikk.

⁹ A bizottságközleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak – Az Unión belüli jogállamiság további erősítése – Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=HU>, 2019. december 27.

A megfelelő ügyintézéshez való jognak nemcsak az uniós polgárok és a tagállamokban letelepedett természetes, illetve jogi személyek a jogosítottjai, hanem minden természetes és jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is. Erre utal a „mindenkinek” szó. Az alanyi kör e kiterjesztése arra vezethető vissza, hogy a megfelelő ügyintézéshez való alapjog a jogállamiság kifejeződéséként jelent meg az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában. A 41. cikk kötelezettjei alapvetően az Unió intézményei, szervei és hivatalai, vagyis a teljes uniós igazgatási szervezet. Az egyéb horizontális szabályoktól eltérően, itt a tagállamokat nem említi az Alapjogi Charta, ezért azok nem is közvetlen kötelezettjei a 41. cikknek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Európai Unió Bíróságának gyakorlata, valamint az elsődleges és a másodlagos joganyag alapján ne állna fenn a tagállamok kötelezettsége a megfelelő ügyintézés követelményeinek érvényesítésére.¹⁰

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az itt leírt szabályokhoz képest az ombudsmani, illetve a bírósági gyakorlatban a megfelelő ügyintézés elve jóval tágabb értelmezési tartományra lett kiterjesztve. Éppen ezért adott esetben előfordulhat az is, hogy az Alapjogi Charta 41. cikkében felsorolt elvek maradéktalan betartása mellett is megállapítható lesz a hivatali visszásság egy-egy intézkedésnél.¹¹

Az Alapjogi Charta 41. cikkében megfogalmazott elvek ellenére a megfelelő közigazgatás fogalma továbbra is definiálatlan maradt az Unió szintjén. A legtöbb közigazgatási elv az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata során kimunkált általános jogelv, amelyeket a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból olvasztott ki a bíróság, tehát végső soron az európai közigazgatási jog alapelvei a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból alakultak ki.

2.2. Az európai közigazgatási jog elsődleges, íratlan jogforrásai

Az általános jogelvek is az uniós jog elsődleges forrásai közé tartoznak. Ezek olyan íratlan jogforrások, amelyek az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége folytán váltak először a közösségi, majd az uniós jogrend részévé. Ezen jogforrások lehetővé tették, hogy olyan területekre is kiterjessék az uniós jogi szabályozást, amelyekről az integráció adott fokán a szerződések még nem rendelkeztek. Ezek a jogelvek a közösségi, illetve uniós jogalkotás, jogalkalmazás általánosan érvényesülő követelményeit képezik. Az általános jogelvek egy része az integráció fejlődése során beépült az írott, szerződéses jogba, míg más részük íratlan jogforrás maradt továbbra is. Ezen jogelveket az Európai Unió Bírósága al-

¹⁰ OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhez*. 2013, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 345.

¹¹ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2014, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 388.

kalmazza mind az uniós jog értelmezése, mind pedig jogalkalmazó tevékenysége során. Elsődleges jogforrásként pedig kötik az Unió intézményeit mind jogalkotás, mind pedig jogalkalmazás során, továbbá köti a tagállami intézményeket, is amennyiben uniós jogot alkalmaznak.¹²

A Bíróság, illetve Törvényszék gyakorlatában idővel megfogalmazódtak azok az elvek, melyek az uniós intézmények, szervek hivatali eljárására vonatkoznak. Ezeket az elveket a bíróságok elsősorban a semmisségi perekben fejlesztették ki, amelyek keretében a felperesek olyan problémákkal fordultak a bíróságokhoz, amelyekkel az uniós jogi aktusok érvénytelenségét állítva az eljárások különböző szabálytalanságaira is felhívták a figyelmet. Ezeket a hivatali eljárások lefolytatásával kapcsolatos elveket a bírósági gyakorlatban összefoglaló névvel a megfelelő vagy gondos ügyintézés elvének, illetve elveinek nevezték. Ezen elvcsoport részét képezte, illetve képezi mai is a jogszerűség és a hatékonyság elve, illetve utóbbi szerves részét képező észszerű időn belüli döntéshozatal elve is.¹³

2.3. Az európai közigazgatási jog másodlagos jogforrásai

Az európai uniós jog másodlagos jogforrásai között is találhatunk európai közigazgatási eljárásjogi kérdéseket szabályozó jogforrásokat. Ezek egy kis része általános, vagyis minden európai uniós intézményre és szektorra vonatkozó eljárási szabályt, más része szektorspecifikus, vagyis ágazati eljárási szabályt határoz meg.

Az általános uniós eljárásjogi jogforrások száma meglehetősen alacsony, csupán néhány releváns területen fogadott el az Unió előremutató szabályokat. A szektorspecifikus, ágazati, uniós eljárásjogot szabályozó uniós jogforrások köre igen heterogén képet mutat, uniós szakpolitikai területenként eltérő szabályozási módszer ismeretes. Ezek a szektorspecifikus jogforrások többnyire nagyszámú eljárási szabályt is magukban foglalnak. Az Unió általában azokon a területeken alkot meglehetősen részletes, az eljárási rendelkezéseket is felölelő jogszabályt, amelyek az Unió belső piacának működése szempontjából kiemelkedő jelentőségűek.¹⁴

¹²FAZEKAS JUDIT: Az EU jogrendszere. In OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU-jog*. 2015, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 173.

¹³BLUTMAN: *i. m.* 394.

¹⁴BOROS ANITA: Bevezetés. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. különszám, 12.

3. HELYES HIVATALI MAGATARTÁS EURÓPAI KÓDEXE

Nemcsak a bíróságok, hanem az Európai Ombudsman előtti eljárásokban is megjelent a megfelelő vagy gondos ügyintézés elve, és annak részét képező jogszerűség, illetve észszerű időn belüli döntéshozatal elve. A hivatali visszasságok megállapítása a különböző ügyekben ugyanis elkerülhetetlenül elvezetett annak megállapításához is, hogy mi volt, avagy mi lett volna a helyes hivatali magatartás bizonyos helyzetekben. Az Alapjogi Charta 43. cikke rendelkezik a hivatali visszasságok esetén érvényesülő panaszjogról. Ennek értelmében *„bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszasságok esetén.”*¹⁵ A hivatali visszassággal összefüggő panasz megtételéhez nem szükséges, hogy a panaszos személyesen érintett legyen a hivatali visszasságban, vagy hogy bármilyen külön érdekeltisége legyen az ügyben. Emellett az Ombudsman hivatalból is folytathat vizsgálatot, amennyiben valamilyen úton tudomására jut a hivatali visszasság.

Az Európai Ombudsman komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy uniós szinten meghatározzák a helyes hivatali magatartás szabályait. Mindez pedig elvezetett ahhoz, hogy az Európai Parlament 2001. szeptember 16. napján elfogadta a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexét.¹⁶ A kódex jóváhagyásával egyidejűleg az Európai Parlament egy állásfoglalást is elfogadott, amelyben arra hívta fel az Európai Ombudsmant, hogy a hivatali visszasságok kivizsgálása során alkalmazza a kódexet.¹⁷ Az Európai Ombudsman eddig négy alkalommal (2005-ben, 2007-ben, 2013-ban és 2015-ben) tette közzé a Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe címet viselő, általa megalkotott dokumentumot. Ebben egyrészt idézi az eredeti dokumentum szövegét, másrészt összefoglalja a megfelelő ügyintézéshez való joggal kapcsolatos saját megállapításait is.

A Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe talán a legismertebb, soft-law területére tartozó jogforrás, amely alapelvi jelleggel határozza meg a helyes hivatali magatartás általános elveit. Noha a kódex jogi kötőerővel nem rendelkezik, a parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága 2015 nyarán *Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban* című jelentésében azt a javaslatot tette a parlamentnek, hogy állásfoglalásában kérje a Bizottságot, hogy tegyen lépéseket

¹⁵ Alapjogi Charta 43. cikk.

¹⁶ BLUTMAN: *i. m.* 394.

¹⁷ Európai Ombudsman: *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF/source-search>, 2019. december 27.

a megfelelő ügyintézéshez való jog megerősítése terén. Ennek keretében tegyen javaslatot a helyes hivatali magatartás uniós kódexének jogilag kötelező erejű rendeletként történő elfogadására.¹⁸ A *Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe* (a továbbiakban: Kódex) lehetővé teszi, hogy a polgárok megismerjék és érvényesítsék jogaikat, ezért elengedhetetlenül fontos eszköz lett a megfelelő ügyintézés elvének gyakorlati megvalósításában. Segítségével az uniós polgárok érdeklődését is fel lehetett kelteni egy nyitott, hatékony és független európai közigazgatás iránt.¹⁹

Érdekes tény, hogy a Bizottság eljárási szabályzatában nem vette át a Kódex rendelkezéseit. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy a Bizottság szabályzatai főként a bizottsági alkalmazottak által tanúsítandó magatartások és teljesítendő kötelezettségek körét határozzák meg. A Kódex a tisztviselők és a nyilvánosság viszonyában fogalmaz meg szabályokat, de az intézmények és azok tisztviselői közötti kapcsolatokra nem vonatkozik, mivel arra a személyzeti szabályzat alkalmazandó. A Kódex szabályozási tárgyköre a helyes hivatali magatartás olyan általános elveire terjed ki, amelyek az intézményeknek, illetve azok hivatali apparátusaiknak és a nyilvánosságnak a kapcsolatára vonatkoznak, de arra is csak abban az esetben, ha azokról külön jogszabályok nem rendelkeznek.²⁰ A Kódex három irányban fejti ki hatását. Egyrészt a hivatalnokok, másrészt a polgárok, harmadrészt pedig az Európai Ombudsman irányába. Ennek alapján:

- azok a hivatalnokok, akik a Kódexben megfogalmazott elvek szerint járnak el, elkerülik a hivatali visszásság esetét;
- azok a polgárok, akik ismerik a Kódexben megfogalmazott alapelveket, könnyebben érvényesíthetik az alapelvek alapján őket megillető jogokat, illetve visszásság esetén megkövetelhetik az alapelvek alapján a helyes eljárást;
- az Európai Ombudsman pedig a hivatali visszásságok kivizsgálása során Kódexben megfogalmazott szabályokat és elveket figyelembe véve jár el.

A Kódex csupán az európai közigazgatási eljárás legfontosabb alapelveit szabályozza. Ezek az alapelvek az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában fejlődtek ki. A Kódex azonban nem tartalmaz minden, az Európai Unió Bírósága által az európai közigazgatás tekintetében kialakított általános jogelvet, ezért a Kódex nem tekinthető az alapelvek átfogó kodifikációjának, csak egyes alapelvek részko-difikációjának.²¹

¹⁸ BOROS 2017: *i. m.* 12.

¹⁹ Európai Ombudsman: *A helyes hivatali magatartás európai kódexe*, <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-hu/format-PDF/source-search>, 2019. december 27.

²⁰ BOROS 2015: *i. m.* 4.

²¹ FRIEDERY RÉKA: *Az Európai Ombudsman*. 2018, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 90.

4. EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI TÉRSÉG

Az európai uniós intézmények és a tagállamok közigazgatási hatóságai közötti, rendkívül bonyolult kapcsolatrendszer a szakirodalom Európai Közigazgatási Térségnek nevezte el.²² Az Európai Közigazgatási Térség kezdetben olyan közigazgatási elveket megfogalmazó kritériumrendszer volt, amely jogi erővel ugyan nem bírt, de mégis valamiféle csatlakozási feltételt jelentett az Unió keleti bővítése során a tagjelölt országok számára. Az így megfogalmazott követelményeket nevezhetjük európai közigazgatási értékeknek is, hiszen ezek alapvetően meghatározzák a fokozatosan kialakuló, egységesülő Európai Közigazgatási Térségnek a szervezeti és működési elveit, amely az Európai Unió jogrendszere érvényesülésének egyik fontos garanciája is egyben.²³ Mindezek alapján az Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló harmonizált értékszintézis.²⁴

Az Európai Közigazgatási Térség mára egy olyan értékrendszernek számít, amely az európai közigazgatási együttműködés és közigazgatási kultúra kialakulásának és fejlődésének meghatározó tényezője. Ennek keretében meghatározásra kerültek a tagállami közigazgatás kialakítása, működtetése és továbbfejlesztése során figyelembe veendő szempontok, úgymint a hatékonyság, a nyilvánosság, az átláthatóság vagy az eredményesség követelménye.²⁵

5. EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS ELJÁRÁSJOG

A szakirodalom az európai közigazgatás értelmezése során kidolgozott tipológia szerint megkülönbözteti a közvetlen igazgatást, a közvetett igazgatást és az együttes igazgatást.²⁶ *Közvetlen közigazgatás*on az Unió intézményei, szervei, illetve hivatalai által végzett közigazgatásnak minősíthető tevékenységet értjük, amely keretében az uniós jogi eszközök alkalmazására kerül sor. A kibocsátott

²² TORMA ANDRÁS: Az Európai közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. különszám 2011, 196.

²³ BALÁZS ISTVÁN: A magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás*, 2019/1. szám, 70.

²⁴ CZUCZAI JENŐ: Közigazgatás és európai integráció. In FICZERE-FORGÁCS (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész*. 1999, Osiris Kiadó, Budapest, 446.

²⁵ BOROS 2015: i. m. 7.

²⁶ ZILLER, JACQUES: Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, JEAN-BERNARD – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, JACQUELINE (eds.): *Droit administratif européen*. 2007, Bruxelles, Bruylant, 327–334.

aktusok ellenőrzése pedig az Európai Bíróság és az Európai Ombudsman feladatát képezi. Ezen szervek uniós költségvetésből működnek, alkalmazottjaik pedig uniós köztisztviselők. A *közvetett közigazgatás* az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás. Ennek keretében a tagállami közigazgatási szervek főszabály szerint a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, ám az uniós kérdéseket érintő jogviszonyokban az uniós jogi aktusok alkalmazása is kötelező a címzett országok hatóságai számára. Az *együttes igazgatás* a közvetlen és közvetett igazgatás által osztottan végzett tevékenység, amely például a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása vagy a kohéziós politika területére jellemző. Az együttes igazgatás egyesek szerint nem minősül önálló kategóriának, sokkal inkább egy bizonytalan gyűjtőfogalomnak, ami magában foglalja a közvetlen és a közvetett igazgatás különböző típusú együttműködését. Mások szerint viszont ez utóbbi nézet is vitatható fogalom, hiszen az együttműködés során mindkét kategóriába sorolható szervek megtartják sajátosságaikat, különösen az alkalmazott jog és az aktusok ellenőrzése tekintetében.²⁷

Ezen felosztáshoz kapcsolódva a szakirodalom az európai közigazgatási jog fogalmát kétféle értelemben használja:

- szélesebb értelemben az európai közigazgatási jog kiterjed mindarra a jogterületre, amely a tagállami és az uniós jogot összeköti, vagyis annak része az uniós közigazgatási jog és az uniós elvárásoknak megfelelően harmonizált tagállami közigazgatási jog is;
- szűkebb értelemben az uniós közigazgatási jog a tagállami közigazgatási jogtól mentes, tiszta uniós közigazgatási jog.²⁸

Napjaink egyik kiemelkedő német kutatója, Jürgen Schwarze az alábbiak szerint határozta meg az európai közigazgatási jog fogalmát: „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás sztenderdjeit meghatározókat is.”²⁹

Az európai közigazgatás eljárás fogalmát szintén kétféle értelemben használja a szakirodalom:

²⁷ BALÁZS: *i. m.* 77.

²⁸ BOROS 2015: *i. m.* 6.

²⁹ SCHWARZE, JÜRGEN: Sources of European Administrative Law. STEPHEN MARTINS (szerk.): *The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*. 1994, Springer, Dordrecht–Boston–London, 183.

- „– szűkebb értelemben csak az olyan eljárások tartoznak ide, amelyek során az uniós szervek valamilyen rajtuk kívül eső jogalany számára állapítanak meg jogot vagy kötelezettséget, ellenőrzéseket folytatnak és a jogszabályban meghatározott szankciók kiszabásáról döntenek.
- tágabb értelemben az EU közigazgatási eljárásának tekintünk minden olyan eljárást, ahol az uniós szervek valamilyen eljárási cselekményt foganatosítanak, függetlenül attól, hogy az kifelé vagy befelé ható aktusban (döntésben) realizálódik.

Európai közigazgatási eljárásjog alatt pedig a fenti két értelemben használt eljárásokra vonatkozó jogforrások összességét értjük.³⁰

6. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ RENDELET

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23-án felállított egy, az európai uniós közigazgatási joggal foglalkozó munkacsoportot, azzal a feladattal, hogy adjon átfogó képet az Európai Unió közigazgatási jogának aktuális helyzetéről. Ezt követően pedig tegyen javaslatot az általa szükségesnek ítélt beavatkozásokra. Az Európai Parlament Jogi Bizottsága a munkadokumentumot 2012. november 21-i ülésén hagyta jóvá.³¹

Az Európai Parlament a munkadokumentum alapján egy állásfoglalást bocsátott ki, amelyben megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek. Egyúttal arra kérte a Bizottságot, hogy az EUMSz. 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló rendeletre irányuló javaslatot. Az Európai Parlament állásfoglalása értelmében a rendelet célja, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A Parlament konkrét ajánlásokat is megfogalmazott azon általános elvek tekintetében, amelyeknek a közigazgatásra irányadóaknak kell lenniük.

A Parlament szerint a rendeletben a következő elveket kell kodifikálni:

- „– *A jogszerűség elve:* az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk,

³⁰ BOROS ANITA: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 2014/58. szám, 24.

³¹ BOROS 2017: i. m. 13.

és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.

- *A megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve:* az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzetiségen, nemen, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban részesíti. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.
- *Az arányosság elve:* az uniós igazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél elérésének mértékéig hoz olyan határozatot, amely személyek jogait és érdekeit érinti. A határozathozatal során a tisztviselők méltányos egyensúlyt teremtenek a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között. Nem írnak elő a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív vagy gazdasági terhet.
- *A pártatlanság elve:* az uniós igazgatás pártatlan és független. Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztető bánásmódtól. Az uniós igazgatás mindig az Unió és a közjó érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (különösen anyagi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az uniós igazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt.
- *A következetesség és a jogos elvárások elve:* az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlatától eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és ésszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.
- *A magánélet tiszteletben tartásának elve:* az uniós igazgatás a 45/2001/EK rendelettel összhangban tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát. Az uniós igazgatás tartózkodik a személyes adatok nem jogos célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.
- *A tisztességesség elve:* ezt a magánszemélyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni;
- *Az átláthatóság elve:* az uniós igazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilvántartásokat vezet a bejövő és kimenő

postáról, a beérkezett dokumentumokról, a hozott határozatokról és intézkedésekről. A tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni. A tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kezeli.

- *A hatékonyság és a szolgáltatás elve:* az uniós igazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók.”³²

7. EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI MODELLSZABÁLY

A Parlament ajánlása felkeltette a tudomány képviselőinek figyelmét is. Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (ReNEUAL) több európai uniós tagállam professzora, felsőbírósági bírása és más szakemberek részvételével elkészítette, majd 2014. szeptember 1-jén nyilvánosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modell-szabályait (*Draft Model Rules on EU Administrative Procedures*).³³ Az úgynevezett Modell-szabályok az európai közigazgatási eljárásjog szabályozási tartományára tekintve jogszabály tervezetet és magyarázatot tartalmaztak. A Modell-szabályok célja, hogy megerősítsék az uniós jog általános elveit és az összehasonlító kutatás módszerének segítségével azonosítsák az Európai Unió különböző szabályzatainak, politikáinak legjobb gyakorlatait. Emellett bemutatja azt is, hogy az európai kutatók pontosan mit tekintenek az európai közigazgatási jog legfontosabb szabályozandó területeinek.

A Modell-szabályok hat könyvre tagozódik az alábbiak szerint:

- az I. Könyv az általános rendelkezésekkel,
- a II. Könyv a közigazgatási jogalkotás kérdéseivel,
- a III. Könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekkel,
- a IV. Könyv a (közigazgatási) szerződésekkel,
- az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályaival,
- a VI. Könyv az adatkezelés kérdéseivel foglalkozik.

³² Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárásáról szóló jogszabályról [2012/2024(INI)] <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0369+0+DOC+XML+V0//HU#title2>, 2019. december 29.

³³ VARGA ZS. ANDRÁS: A közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása az európai közigazgatási modell-szabályok tükrében. In GERENCSE BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. 2015, Pázmány Press Kiadó, 261–262.

A hat könyv közül a II–IV. könyvek az alábbi eljárások szabályait kívánják meghatározni: a közigazgatás jogalkotó tevékenységét, az egyedi jogalkalmazói eljárást, valamint a közigazgatási szerződések megkötésének szabályait. A Modell-szabályok I-1 pontja értelmében a fenti három könyv rendelkezéseit főszabály szerint csupán az uniós közigazgatási hatóságnak kell alkalmaznia a közigazgatási eljárásuk során. A tagállami közigazgatási hatóságokra ezek a szabályok csak akkor vonatkoznak, ha az uniós jogalkotó úgy dönt, hogy a tagállamok hatóságai is alkalmazzák azokat a szektorspecifikus jogon keresztül az uniós jog végrehajtása során. Az I., V. és VI. könyvek általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaznak. A Modell-szabályok V. és VI. könyvében szereplő rendelkezések a tagállami hatóságok tekintetében is minden esetben alkalmazandóak.³⁴

A Modell-szabályzat jelentős hatását mutatja, hogy a Parlament nem várt a Bizottság javaslatára, és 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról [2016/2610(RSP)].³⁵ A Parlament az állásfoglalásban rámutatott arra a tényre, miszerint annak ellenére, hogy 2013. január 15-ei állásfoglalásában az EUMSZ. 225. cikke alapján arra kérte a Bizottságot, hogy dolgozzon ki egy, az EUMSZ. 298. cikke szerinti nyitott, hatékony és független európai uniós közigazgatásról szóló rendeletre vonatkozó javaslatot, azonban ezt a Bizottság nem teljesítette. Erre tekintettel a Parlament egy önálló rendelettervezetet dolgozott ki, és a 2016. június 9-ei állásfoglalásában felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a rendeletre irányuló parlamenti javaslatot. A Parlament felhívta továbbá a Bizottságot arra is, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot, amelyet felvesz a 2017. évi munkaprogramjába. A rendelettervezet egyébként több jogintézményt is átvett a Modell-szabályok rendszeréből.³⁶

8. ÖSSZEZÉS

Az európai közigazgatási jognak még ma sincs egységes, átfogó és kodifikált szabályozása. Erre tekintettel az európai közigazgatási jog tekintetében még a mai napig is kiemelkedő jelentősége van az íratlan jogforrásoknak, azon belül is kiemelten a bírósági esetjognak. A legtöbb közigazgatási elv az Európai Unió Bíró-

³⁴ BOROS ANITA: Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In GERENCSÉR BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. 2015, Pázmány Press Kiadó, 34–36.

³⁵ Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP)) – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_HU.html?redirect#title2, 2019. december 30.

³⁶ BOROS ANITA: Zárzó. *PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. különszám, 242.

ságának jogalkalmazói tevékenysége során került megfogalmazásra. Az Európai Unió Bírósága ezeket az elveket a tagállamok közös alkotmányos hagyományai-ból olvasztotta ki. A közigazgatási eljárásjog ma már nemcsak tagállami szinten van jelen, hanem egyre több tagállamon túlmutató kérdés is felszínre került az integráció mélyülésével párhuzamosan. Erre tekintettel egyre több, a bírósági joggyakorlat során kimunkált európai közigazgatási elv jelent meg az írott jog szabályai között is. A kilencvenes évek közepén már felmerült az igény az európai közigazgatás szabályainak átfogó kodifikációja iránt is. A Lisszaboni Szerződés elfogadását követően elkezdődött ugyan a kodifikációs tevékenység, azonban az Európai Unió közigazgatási eljárására vonatkozó rendelet elfogadására még a mai napig sem került sor.

IRODALOM

1. BALÁZS ISTVÁN: A magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben”. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás*, 2019/1. szám.
2. BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
3. BOROS ANITA: Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In GERENCSÉR BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. 2015, Pázmány Press Kiadó.
4. BOROS ANITA: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In JAKAB ANDRÁS – FEKETE BALÁZS (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, <https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljarasjog-az-europai-unioban>, 2019. december 27.
5. BOROS ANITA: A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2015/4. szám.
6. BOROS ANITA: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 2014/58. szám.
7. BOROS ANITA: Bevezetés. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. különszám.
8. BOROS ANITA: Zárszó. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2. különszám, 242.
9. CZUCZAI JENŐ: Közigazgatás és európai integráció. In FICZERE–FORGÁCS (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész*. 1999, Osiris Kiadó, Budapest.
10. FAZEKAS JUDIT: Az EU jogrendszere. In OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *EU-jog*. 2015, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
11. FRIEDERY RÉKA: *Az Európai Ombudsman*. 2018, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest.
12. SCHWARZE, JÜRGEN: Sources of European Administrative Law. STEPHEN MARTINS (szerk.): *The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*. 1994, Springer, Dordrecht–Boston–London.

13. OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhöz*. 2013, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest.
14. TORMA ANDRÁS: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról. *Sectio Juridica et Politica*, 2011/2. szám.
15. TORMA ANDRÁS: Az Európai közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. 2011 különszám.
16. VARGA ZS. ANDRÁS: A közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása az európai közigazgatási modell-szabályok tükrében. GERENCSÉR BALÁZS – BERKES LILLA – VARGA ZS. ANDRÁS (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the RE-NEUAL Model Rules)*. 2015, Pázmány Press Kiadó.
17. ZILLER, JACQUES: Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de co-administration et les fondements du droit administratif européen. In AUBY, JEAN-BERNARD – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, JACQUELINE (eds.): *Droit administratif européen*. 2007, Bruylant, Bruxelles.

Felhasznált jogforrások

1. Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés
2. Európai Unióról Szóló Szerződés
3. Európai Unió Alapjogi Chartája

Internetes munkák, egyéb források

1. A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak – Az Unión belüli jogállamiság további erősítése – Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0163&from=HU>, 2019. december 27.
Európai Ombudsman: A helyes hivatali magatartás európai kódexe, <https://op.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/6f34b389-82be-11e5-b8b7-01aa75ed7-1a1/language-hu/format-PDF/source-search>, 2019. december 27.
2. Jelentés a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárásáról szóló jogszabályról (2012/2024(INI)), <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0369+0+DOC+XML+V0//HU#title2>, 2019. december 29.
3. Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról (2016/2610(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0279_HU.html?redirect#title2, 2019. december.

ADalékok az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. tv. genezisére

– különös tekintettel az ügyvédi pro bono tevékenységre

Paizs Melinda Adrienn
Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Dolgozatomban a jogásztársadalom szerkezetének egy szegmensébe szeretnék rövid bepillantást adni. Először az ügyvédtörvény megalkotásának folyamatát tekintem át, majd a fókuszomat a törvény megalkotásának folyamatából igyekeztem a problematikusabb kérdésekre helyezni. Így például a jogtanácsosok integrálására és a pro bono szabályozásújának hiányára.

Az Európai Unióban alapvetően tagállami hatáskör az ügyvédi hivatással összefüggő jogalkotás. Az ügyvédekre vonatkozó hatályos magyar szabályozást a 2017. évi LXXVIII. törvény (továbbiakban: ügyvédi törvény) tartalmazza, mely pontosan meghatározza az ügyvédi tevékenység körét. A fókuszom a törvény megalkotásának tekintetében a jogtanácsosok ügyvédi kamarákba való integrálásába került, hiszen ez az egyik, ha nem a legfontosabb szerkezeti változás volt, ami a szabályozás bevezetésével életbe lépett. Illetve kitérek a képviselők aggályaira az összeférhetetlenséget szabályozó paragrafusokkal kapcsolatban, továbbá az ingyenes jogi munka szabályozására is.

2. A TÖRVÉNY

2.1. A törvény kontextusa röviden

2015 októberében ötpárti konszenzussal fogadták el az ügyvédtörvény módosítását. Egy évvel később a Magyar Ügyvédi Kamara elnöksége 2016. november 14-i ülésén tárgyalta meg az ezt megelőzően az Igazságügyi Minisztérium honlapján nyilvánosságra hozott, a törvény előkészítéséhez kapcsolódó téziseket. Az elnök által összegzett állásfoglalásukat 2016. november 25-én eljuttatták az Igazságügyi Minisztérium illetékeseihez. A MÜK a törvény szükségességével egyetértett, hiszen az utóbbi közel két évtizedben lezajlott társadalmi és gazdasági változások

szerintük is felvetették annak szükségességét, hogy az ügyvédi tevékenység működését rendező jogszabály jelentősen módosuljon, amit még 1997. július 25-én nyújtottak be a Parlamentnek.¹

Ezenfelül a kontextushoz hozzátartozik, hogy az ügyvédség intézményi működését biztosító jogi kereteinek újradefiniálása beilleszthető egy jogalkotási folyamatba. Az ügyvédtörvényt megelőző években a jogalkotó kiemelt figyelmet fordított az igazságügyhöz kapcsolódó törvények 21. századi kihívásokhoz való igazítására.²

A Polgári Törvénykönyv³ és a Büntető Törvénykönyv⁴ is újraalkotásra került. Az eljárási jogi törvények közül a polgári perrendtartásról szóló, valamint a közgazgatási perrendtartásról szóló törvények tervezeteit már tárgyalta az Országgyűlés, mikor az ügyvéd törvény tervezete készült, és az új büntetőeljárásról szóló törvény szakmai és társadalmi egyeztetése lezajlott.⁵

A 2017. május 5-i ülésen,⁶ a törvényjavaslat általános vitáján Völner Pál igazságügyi minisztériumi államtitkár hangsúlyozta expozéjában, hogy miért szükséges egy új ügyvédtörvény megalkotása. A társadalmi változások mellett arra is kitért, hogy „*A kormány igazságügyi politikájának célja, hogy a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett közbizalom erősödjön. (...) Legfontosabb újítása, hogy változtat a jogi képviselőre és az okirati ellenjegyzésre jogosultak körén*” – tulajdonképpen tehát integrálják az Ügyvédi Kamarába a jogtanácsosokat is.⁷

Itt, az intézményi bizalomnál szeretnék egy kis kitekintést tenni. A Magyar Ifjúság 2016-os adatai alapján készült 1. táblázatban a 15–29 évesek körében végzett reprezentatív adatfelvétel adatai láthatóak az intézményi bizalom vonatkozásában. 1–5-ig terjedő Likert-skálán kellett értékelniük, hogy mennyire bíznak az adott intézményben, ahol az 1 az egyáltalán nem, az 5 pedig a teljes mértékben. Az itt adott válaszok átlaga látható a táblázatban, az értékek között pedig nem volt olyan, ami elérte volna a 3-as átlagértéket. Ez is azt mutatja, hogy nem túl erős a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett bizalma a fiataloknak (bár a politikusokba, kormányba és országgyűlésbe vetett bizalmuk még rosszabb), ami valóban indokolhatja a javítására irányuló törvényalkotói szándékot.

¹ Ügyvédfórum: MÜK álláspont az Ügyvédi törvény IM-téziseiről. 2016. 11. 25.

² Vízkelety Mariann beszéde a Magyar Jogász Egylet 38. Jogász Vándorgyűlésén.

³ 2016-ben elfogadták a Ptk módosításáról szóló (T/10528. számú) törvényjavaslatot.

⁴ 2013-ban lépett hatályba.

⁵ Az ügyészség változó szerepe az új büntetőeljárásban. 2018.

⁶ Országgyűlési Napló, 2017. május 5. péntek (220. szám).

⁷ Országgyűlési Napló, 2017. 220. szám: 35 492. pp.

1. táblázat. *Intézményi bizalom – mean (Mennyire bízik ön...?)¹*

12	a politikusokban	2,17	6	az Alkotmánybíróságban	2,75
11	a bankokban, biztosítóknál	2,42	5	a köztársasági elnökben	2,75
10	a kormányban	2,43	4	a bíróságokban	2,80
9	az Országgyűlésben	2,52	3	a rendőrségben	2,88
8	az egyházakban általában	2,59	2	a település (kerület) polgármesterében	2,87
7	a civil szervezetekben	2,73	1	a honvédségben	2,96

¹ Saját szerkesztés a *Magyar Ifjúság* 2016 adatai alapján.

2.2. Felszólalások

Az általános vitára 2017. május 5-én került sor. Gulyás Gergely (fideszes képviselő kezdte a felszólalásokat) áttekintette a törvényjavaslat megalkotásának indokait és jelentőségét. Hangsúlyozta, hogy ötpárti konszenzussal fogadták el az ügyvédi törvény módosítását, és reméli, hogy az Országgyűlés valamennyi frakciójának támogatásával fogadhatja el a törvényt.⁸

A felszólalásból kiderül, hogy az ellenzéki pártok is fontosnak és megalapozottnak tartják a törvényt, viszont több aggályuk is van. Volt, aki arról számolt be, hogy tapasztalatai alapján a jogtanácsosok integrálásával a jogásztársadalom jelentős része nem ért egyet. Mások a megyei kamarák elnökeinek nagyobb bevonását szorgalmazták, illetve hangsúlyozták annak szükségességét, hogy újragondolják az országgyűlési képviselők ügyvédi tevékenységgel való összeférhetlenségét.

Gyüre Csaba, a Jobbik képviselője az ügyvédek számát firtatja: bár nemzetközi vonatkozásban nem fedik le egymást a pontos kategóriák, így nem tökéletesen összehasonlíthatók az országok, de Magyarországon 13 ezer ügyvédből nem egész 11 ezer aktív. Ennek a számadatnak a tekintetében az európai átlag alatt vagyunk. Ezzel az új ügyvédi generációk születését támogató passzusokat hiányolja.⁹

Ahogy országgyűlési felszólalásában Gyüre Csaba is említette, a Magyar Ügyvédi Kamara adatai alapján 2017-ben a hazai ügyvédség létszámát 13 ezer főre becsülték.¹⁰

Nagyon különbözik ugyan a 100 ezer főre jutó ügyvédek száma Európán belül is: Luxembourgnban ez a szám 487, Olaszországban 388, Írországban 270, Németországban 199, Franciaországban pedig 100 fő volt 2018-ban.¹¹ A CEPEJ¹² adatai

⁸ Országgyűlési Napló, 2017. 220. szám: 35 504. pp.

⁹ Országgyűlési Napló, 2017. 220. szám: 35 519–35 520. pp.

¹⁰ Info jegyzet: Ügyvédi tevékenység, 2017: 3. pp.

¹¹ European Judicial System – Data Tables. Version 2020.1.

¹² Council of Europe European Commission for the efficiency of justice

alapján viszont az sem figyelmen kívül hagyható, hogy a különböző országok eltérő szabályozása alatt nem pontosan ugyan azt értjük ügyvéden, így az összehasonlításuk sem lehet teljesen meghízható.¹³

2. táblázat. *Ügyvédek száma Magyarországon*²

	<i>ügyvédek száma /100 000 fő</i>	<i>ügyvédek száma</i>
2018	132	12 715
2016	114	11 191
2014	131	13 000
2012	131	13 000
2010	121	12 099

² Saját szerkesztés a CEJEP adatai alapján.

Az ügyvédek nemi megoszlása csak a 2018-as adatok térnek ki. Ekkora 7035 férfi és 5680 női ügyvéd volt az országban, ami 55,3% és 44,7%-os arányt jelent a férfiak javára. Utasi Ágnes 2015-ös adatfelvételében hasonlóak voltak az arányok: 53,2% és 45,4%.

Az összeférhetetlenség tekintetében túl tágnak találták azoknak a tevékenységeknek a körét, amit ügyvéd elláthat, hiszen bár általában nem reális, de a szabályozás szerint ügyvédek egy részvénytársaságban igazgatói pozíciót tölthetnek be.

Június 12-én került sor az ügyvédi tevékenységről szóló előterjesztéshez benyújtott bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitájára.¹⁴ A vitában elsőként a törvényalkotási bizottság álláspontjának, valamint a megfogalmazódott kisebbségi vélemény ismertetésére került sor.

Répassy Róbert, a törvényalkotási bizottság előadója az összeférhetetlenség polgármesterekre és tisztviselőkre való érvényre jutását emelte ki. A jogtanácsos, illetve a jogi előadó munkáltatójának a kamarai tagfelvétel, nyilvántartásba vétel feltételeként arról kell nyilatkozatot tennie, hogy az ügyvédi tevékenység gyakorlásának feltételei és az elektronikus ügyintézéshez szükséges feltételek biztosítottak.¹⁵

A Jobbik felszólalója hangsúlyozta, hogy már az általános vitán is jelezték, hogy az összeférhetetlenség tekintetében túl tág azoknak a tevékenységeknek a köre, amiket ügyvéd elláthat. A Jobbik ezt úgy értékelte, mint egy újabb, személyre szabott jogalkotást, hiszen bár általában nem reális, de a szabályozás szerint ügyvédek egy részvénytársaságban igazgatói pozíciót tölthet be.¹⁶

¹³ Info jegyzet: Ügyvédi tevékenység, 2017: 3. pp.

¹⁴ T/15371

¹⁵ Országgyűlési Napló, 2017. 223. szám: 37 620. pp.

¹⁶ Országgyűlési Napló, 2017. 223. szám: 37 621. pp.

Völner Pál azzal indokolta ezt a kitétel a jogszabályban, hogy szerencsés, ha egy alapítványnak vagy egyesületnek lehet ügyvéd a vezetője, hiszen a civil szféra megkívánja azt a jogi szaktudást.¹⁷

3. táblázat. Az ügyvédi vállalkozásán kívül hány vállalkozásban rendelkezik teljes vagy résztulajdonnal?³

		<i>Frequency</i>	<i>Érvényes százalék</i>	<i>Göngyölt százalék</i>
	0	743	72,6%	72,6%
	1	173	16,9%	89,5%
	2	68	6,6%	96,1%
	3	25	2,4%	98,5%
	4	9	0,9%	99,4%
	5	6	0,6%	100%
	Összesen	1024	100%	
Missing	NV	52		
Összesen		1076		

³ Saját szerkesztés U. Á. adatai alapján.

Az adatokból azonban az látszik (3. táblázat), hogy a válaszadók 27,4%-ának van bevallottan legalább egy vállalkozásban tulajdonjoga az ügyvédi vállalkozásán kívül. Ez alátámaszthatja a törvényben az összeférhetetlenségre vonatkozó paragrafusokat.

2.3. Hatálybalépés

Ezután a törvényalkotási bizottság az összegző módosító javaslatát 129 igen,¹⁸ 3 nem és 61 tartózkodó szavazattal elfogadta az Országgyűlés, majd a zárószavazáson a T/15371/19. számú egységes javaslatot 130 igen, 3 nem és 61 tartózkodó szavazattal tartózkodás mellett fogadta el az 1998-as ügyvédi törvényt felváltó, 2018. január 1-jével hatályba lépő ügyvéd törvényt.¹⁹

Áder János, Magyarország köztársasági elnöke 2017. november 10-i keltezésű levélben értesítette az Országgyűlést és annak elnökét, Kövér Lászlót, hogy aláírta a törvényt, és elrendelte annak kihirdetését.²⁰

¹⁷ Országgyűlési Napló, 2017. 223. szám: 37 623. pp.

¹⁸ T/15371/16.

¹⁹ Országgyűlési napló, 2014–2018. országgyűlési ciklus: 37 694. pp.

²⁰ Magyar Közlöny 2017. év 182. száma.

2.4. Sajtóvisszhang

Gulyás a felszólalásokban hivatkozott rá, hogy az ügyvédtörvény viták keresztüzebe került, azonban valójában csak kritikával fogadható el. Számos jogi portál beszámolt a változásról, de ezek inkább csak számadások, mint valós sajtóreakció.²¹ Baranyi²² foglalkozott a törvényből fakadó informatikai kihívásokkal és lehetőségekkel, illetve a szélsőjobboldali sajtóban tárgyalták még aktívan. Korábban már közzétettek a tüzfalcsoport.logstar.hu oldalon egy általuk tényfeltárónak titulált cikksorozatot *Hogyan szövi be Soros hálója az igazságszolgáltatást?* címmel.²³ A Fidelitas firtatta, hogy miért a Helsinki Bizottságot kérték föl a szakmai konzultációra az ügyvédi kamara vezetői, és annak lehetőségét firtatták, hogy kell-e majd a független MÜK-nek a szervezet liberális politikájához alkalmazkodni; hiszen – mint fogalmaztak – elfogadhatatlannak tartják, hogy „Soros György által pénzelt (...) bevándorlaspárti jogászkommuna” egyre közelebbi viszonyban van a MÜK-vel.²⁴ Érdemi javaslatot azonban ők sem tettek a törvényalkotás folyamatára és szabályozásaira vonatkozóan.

A törvényre vonatkozó online sajtóbejegyzések a Bánáti és Baranyi²⁵ szerkesztésében megjelenő, az ügyvédi tevékenységről szóló törvényt magyarázó nagykommentár megjelenése után szaporodtak meg.²⁶

3. KITEKINTÉS AZ ÜGYVÉD PRO BONO TEVÉKENYSÉG NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSÁRA

Országonként változik, hogy a pro bono tevékenységet milyen szabályozások érintik. Ahhoz, hogy a magyarországi helyzetet megértsük, érdemes néhány eklatáns példával a külföldi szabályozásokra kitekinteni.

Dél-Koreában például a demokráciára való áttérés és a jogi oktatási rendszer 2009-es reformja óta a pro bono kultúra is átalakult. Minden ügyvédnek jogszabályi előírás évente legalább 30 óra pro bono munkát végeznie a rászoruló lakosság

²¹ Például jogiportal.hu: <http://jogiportal.hu/index.php?id=4zpohxrm8l542fe4&state=20171110&menu=view>

²² BARANYI 2017: i. m. 87–91.

²³ <https://tuzfalcsoport.blogstar.hu/2017/04/24/hogyan-szovi-be-soros-haloja-a-magyar-igazsagszolgalat-1-resz-/37515/>

²⁴ <https://fidelitas.hu/hirek/2017/05/01/korpa-koze-keveredtek-az-ugyvedi-kamarak>

²⁵ BÁNÁTI–BARANYI (szerk.): *Nagykommentár az ügyvédi törvényhez*. 2021, Wolter Kluwer.

²⁶ Például a jogaszvilag.hu-n néhány hónap alatt számos cikk is született. <https://jogaszvilag.hu/cimke/uttv/>; <https://jogaszvilag.hu/cimke/dr-baranyi-bertold/>

felé, amennyiben valamilyen jól alátámasztott okból kifolyólag erre nincs lehetősége, a nem ledolgozott órák után fizetési kötelezettsége keletkezik.²⁷

Az Amerikai Ügyvédi Kamara szakmai magatartási szabálya kimondja, hogy „[minden] ügyvédnek szakmai felelőssége, hogy jogi szolgáltatásokat nyújtson azoknak, akik nem tudnak fizetni. Egy ügyvédnek törekednie kell arra, hogy évente legalább 50 óra pro bono közjogi szolgáltatást nyújtson.” E kötelezettség teljesítése érdekében az ügyvédek közvetlenül vagy szervezeteken keresztül is nyújthatnak jogi szolgáltatásokat azoknak, akik rászorulnak, és egyébként nem tudnának megfizetni ügyvédet.²⁸

Utóbbi szabályzás sokakban váltott ki felháborodást, morális vagy filozófiai kifogásuk volt az ellen, hogy a pro bono kötelezővé váljon. Az egyik hozzászóló úgy fogalmazott: „Tudod, amikor a jótékonykodás kötelezővé válik, az megszűnik jótékonykodásnak lenni, hanem inkább adó lesz.”²⁹

Hasonlóan az előbbi példához, New Yorkban a joghallgatóknak is van kötelezettségük ingyenes munkaórák formájában. Ahhoz, hogy ügyvédi képesítést szerezzenek, a joghallgatóknak legalább 50 óra pro bono munkát kell vállalniuk.³⁰ Ezzel szemben Csehországban³¹ és Lengyelországban³² vannak ugyan a tevékenységet szabályozó jogszabályok, de nincsenek kötelezően előírt pro bono munkaórák.

Számos helyen hiányzik a konszenzus a jogszabályalkotók között is, így például a Dán Ügyvédi Tanács vitatkozik a jogi segítségnyújtás jövőjéről, vannak, akik szerint jogklinikai tevékenységekre kell korlátozódnia, mások szerint az USA-ból ismert típusú pro bono tevékenységek felé kellene mozdulni.³³

A számos álláspont ellenére a nemzetközi szintéren a legtöbben azzal értenek egyet, hogy a pro bono munkának értékes és fontos szerepe van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosításában. Mivel erre most nagyobb szükség van, mint valaha, nem kötelezővé kell tenni, de nem is szabad figyelmen kívül hagyni a kérdést, hanem a pro bono iránti elkötelezettséget ösztönözni kell az ügyvédi irodákban, különösen azoknál, amelyek képesek vállalni a terhet. A másik alternatíva, ami felmerült a diskurzusban, hogy ha pro bono ügyeket használnak fiatal joghallgatók oktatására és tapasztalatszerzésére, olyan ügyvédekké formálhatják őket, akik karrierjük során automatikusan vállalják a jótékonyági munkát

Magyarországon bár előír kötelező szakmai továbbképzést a törvény, amelynek a megszervezése, lebonyolítása, engedélyezése és ellenőrzése a 161. § értelmében

²⁷ Latham & Witkins: Pro Bono Practices and Opportunities in South Korea.

²⁸ RHODE 1999: *i. m.* 2415.

²⁹ SARGET 2011: *i. m.*

³⁰ In ABA (American Bar Association) Policy

³¹ LATHAM–WATKINS 2010: *i. m.* 2–4.

³² LATHAM–WATKINS 2010: *i. m.* 2–3.

³³ LATHAM–WATKINS 2010: *i. m.* 169.

a területi kamara feladatkörét képezi, az ingyenes jogi tevékenységről egy megengedő kijelentést tesz.

A törvényjavaslat a részletes indoklás leszögezi, hogy az ügyvéd is végezhet bármilyen munkavégzési tevékenységgel járó tevékenységet ingyenesen. Az összeférhetetlenségre vonatkozó részben fejti ki: „Az ellenérték fejében feltétel azért szükséges, mert ennek hiányában az ügyvéd gyakorlatilag el lenne tiltva minden, a társadalom, a közösség tagjaként végzett tevékenységtől, így pl. attól is, hogy ingyenes karitatív tevékenységet végezzen, sőt még attól is, hogy a gyermeke iskolájának udvarán fákat ültessen a szabadidejében” – tehát nem konkrétan jogsegély-tevékenységről van szó, hanem általánosságban ingyenes munkáról, típustól függetlenül. Ezenfelül nem támogatja azt, pusztán nem tiltja.³⁴

Azonban az adatokból azt láthatjuk, hogy a pro bono teljes szabályozatlansága ellenére is vannak, akik rendszeresen végzik ezt a tevékenységet. A 4. táblázatból láthatjuk azt, hogy bár a törvényben nem került rögzítésre kötelező pro bono tevékenység végzése, a válaszadó ügyvédek mindössze 2%-a válaszolta azt, hogy még sohasem dolgozott ellenszolgáltatás nélkül. Azonban rendszeresen alig több mint egynegyedük végez ilyen munkát.

4. táblázat. Előfordult-e, hogy ellenszolgáltatás nélkül vállalt ügyet?⁴

		Elemzés	Érvényes százalék	Göngyölt százalék
	nem	21	2%	2%
	igen, egyszer	29	2,7%	4,7%
	többször	730	68,4%	73%
	rendszeresen	288	27%	100%
	Összesen	1068	100%	
Missing	NV	8		
Összesen		1076		

⁴ Saját szerkesztés U. Á. adatai alapján.

Bár nemzetközi szinten azt láthatjuk, hogy a pro bono valamilyen típusú szabályozása megjelenik, itthon azonban nem ez vált kötelezővé, hanem a kötelezően elvégzendő kreditalapú képzés, amit a megyei kamaráknak kell megszervezniük. Ennek bevezetésének a hasznossága azonban megkérdőjelezhető, hiszen az elemzett mintában szereplő ügyvédekről az mondható el, hogy 77,8%-ukkal szembe mindössze 22,2% volt az, aki nem vett részt szakmai továbbképzésen a kötelező továbbképzések törvénybe iktatása előtt. Bár, ha ezt a kérdést megnézzük életkori bontásban, akkor azt láthatjuk (5. táblázat), hogy az idősek nagyobb arányban

³⁴ A törvényjavaslat részletes magyarázata 23–24. § 14. pp.

vettek részt önszántukból továbbképzéseken (szig.: 0,00), ez mégsem jelenti azt, hogy a fiatalok nem képzik magukat, nem frissítik a tudásukat, például újonnan megjelenő szakkönyvekből.

5. táblázat. A jogi diploma megszerzése óta részt vett-e valamilyen szakmai továbbképzésen? & korszoportok. Crosstabulation (N = 1076)⁵

	Korszoportok					Összesen
	X-35 éves	36-45 éves	46-55 éves	56-65 éves	66-X éves	
igen	13,4%	30,5%	21,9%	26,1%	8,1%	100%
nem	21,1%	35,1%	25,4%	12,7%	5,7%	100%
Összesen	15,1%	31,5%	22,7%	23,2%	7,6%	100%

⁵ Saját szerkesztés U. Á. adatai alapján.

A fenti két táblázat alapján fontos lenne mérlegelni, hogy valóban a képzéseken való részvétel az, ami igazán igényli az ösztönzést jogszabályok által, illetve ha igen, akkor érdemes lehet a korosztályi különbségek okainak feltárása.

4. BEFEJEZÉS

Befejezésül elmondható, hogy bár a törvényalkotási folyamatra megfelelő előkészület után került sor, mégsem szabályoztak minden szükséges területet. Bár az ingyenes tevékenységek feltételezhetően részben a közjóra irányulnak, biztosan mégsem tudhatjuk, hogy valójában mekkora arány irányul erre, és semmilyen előzetes felmérés nem készült ennek feltárására. Az intézményi bizalom javítására irányuló szándék indokolt, de hatásvizsgálat hiányában sikeressége nem tudható.

A jogszabály előnyére írható azonban, hogy megkísérli elérni, hogy az ügyvédek élethosszig képezzék magukat, azonban ennek hatékonyságáról még szintén nem tudhatunk semmit, mert hatásvizsgálat nem készült. Annak, hogy az ügyvédi kamarákba integrálták a jogtanácsosokat, szintén nincsen visszacsatolása. Nem tudni, hogy csökkentek vagy csak átcsoportosultak az adminisztratív terhek.

A jogszabályalkotás tehát szükséges volt, az orvosolni kívánt problémákat felmérték, a kivitelezésről viszont nem jelenthető ki egyértelműen, hogy megfelelő. Mindenképpen szükséges lenne hatástanulmányt készíteni.

IRODALOM

1. AMELIA, SARGENT: *Mandatory Pro Bono: Pros and Cons*. 2011. 04. 22. <https://www.lexisnexis.com/legalnewsroom/lexis-hub/b/career-news-and-trends/posts/mandatory-pro-bono-a-good-idea>, 2022. 01. 10.
2. BARANYI BERTOLD: Az ügyvédi tevékenységről szóló törvényből fakadó informatikai kihívások és lehetőségek. *E-közigazgatás*, 2017, 87–91. https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/3/09_Ugyvedi_tevekenyseg.pdf, 2022. 01. 11.
3. DEBORAH L, RHODE.: Cultures of Commitment: Pro Bono for Lawyers and Law Students. *Fordham Law Review*, 67, 1999/5. szám, 2415–2448. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/flr67&div=82&id=&page=>, 2022. 01. 11.
4. DRASKOVICH EDINA: Ügyvédi tevékenység. *Infojegyzet*, 2017/28. (közzétéve: Info-szolg. 2017. 04. 28.) https://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_28_ugyvedi_tevekenyseg.pdf/492f9a44-fc62-487d-9437-45656c2bb518, 2022. 01. 11.
5. LATHAM–WITKINS: A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions. Pro Bono Institute, 2016. <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities.pdf>, 2022. 01. 30.
6. LATHAM–WITKINS: Pro Bono Practices and Opportunities in the Czech Republic. Pro Bono Institute, 2010. <http://www.probonoinst.org/wpps/wp-content/uploads/czech-republic.pdf>, 2022. 01. 10.
7. LATHAM–WITKINS: Pro Bono Practices and Opportunities in South Korea. Pro Bono Institute, 2019. <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/pro-bono-in-south-korea-2.pdf>, 2022. 01. 10.
8. LATHAM–WITKINS: Pro Bono Practices and Opportunities in Poland. Pro Bono Institute, 2019. <https://www.lw.com/admin/Upload/Documents/Global%20Pro%20Bono%20Survey/pro-bono-in-poland-3.pdf>, 2022. 01. 10.
9. Országgyűlési Napló, 2014–2018. országgyűlési ciklus. 2017. május 5. péntek (220. szám). <https://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny170505/efeb5636-4345-432d-8c7e-5f8b4d5d35d6>, 2022. 01. 11.
10. Országgyűlési Napló, 2014–2018. országgyűlési ciklus. 2017. június 12. hétfő (233. szám) <https://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny170612/6fad9dbd-97a2-4ccb-bcb7-6741c5ece826>, 2022. 01. 11.
11. Országgyűlési Napló, 2014–2018. országgyűlési ciklus. 2017. június 13. kedd (233. szám) <https://www.parlament.hu/documents/10181/56618/ny170613/9a9b2e1b-5a96-4be2-9570-cf536abfc6bb>, 2022. 01. 10.
12. Tájékoztató A 2017. október 30-i plenáris ülésnap főbb eseményeiről, 2017: <https://www.parlament.hu/documents/10181/1208490/20171030pt/61b0b4fd-1932-417a-83e6-aa8c492c79d4>, 2022. 01. 11.
13. 2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700078.tv>, 2022. 01. 10.
14. 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről. <https://njt.hu/jogszabaly/2012-100-00-00>, 2022. 01. 10.
15. T/15371/16. Összegző módosító javaslat. <https://www.parlament.hu/irom40/15371/15371-0016.pdf>, 2022. 01. 10.

16. T/15371. Ügyvédi tevékenységről szóló törvényjavaslat. <https://www.parlament.hu/irom40/15371/15371.pdf>, 2022. 01. 10.
17. T/10528. a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról. <https://www.parlament.hu/irom40/10528/10528.pdf>, 2022. 01. 10.
18. Ügyvédfórum: MÜK álláspont az Ügyvédi törvény IM-téziseiről. 2016. 11. 25., <http://ugyvedforum.hu/cikkek/2016/11/muk-allaspon-az-uj-ugyved-i-torveny-im-teziseirol>, 2022. 01. 10.
19. ABA (American Bar Association) Policy. https://www.americanbar.org/groups/pro-bono_public_service/policy/bar_pre_admission_pro_bono/, 2022. 01. 11.
20. European Judicial System – Data Tables. Version 2020. 1. https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/CEPEJ-Explorerv2020_1_0EN/Tables, 2022. 01. 11.
21. Magyarország ügyészsége: Az ügyészség változó szerepe az új büntetőeljárársban. 2018. 07. 02., <http://ugyeszseg.hu/az-ugyesz-valtozo-szerepe-az-uj-buntetoeljarasban/>, 2022. 01. 11.
22. *Magyar Közlöny*, 2017. évi 182. szám: 29 661–29 746. <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk17182.pdf>, 2022. 01. 11.

A sértetti jogok megjelenése az eub ítélkezési gyakorlatában

Somogyi Csilla

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

A magánbosszú felszámolásával az állam kezébe került az igazságszolgáltatás, illetve a bűnüldözés feladata. Ezzel párhuzamosan a sértett jogai fokozatosan háttérbe szorultak, a közjogivá vált büntetőjog nem a sérelmet szenvedett fél felől közelített az eljárása során, hanem az elkövető megbüntetésére, példa statuálása lett a cél.

A 20. században felismerték, hogy a büntetőeljárás sikerességéhez szükség van a sértett részvételére is, megfogalmazódott az igény a jogaik kodifikálására, kiterjesztésére. Különös tekintettel kell lenni a sértetti érdekekre a jogalkotás során, hiszen az ő képviselőik nem tudnak helyet foglalni a kodifikációs bizottságokban, holott az ő jogaik sérelme miatt van szükség az igazságszolgáltatásra.

A sértetti jogok védelme érdekében egyre több határozat, egyezmény született mind nemzetközi, mind pedig európai uniós szinten.

Jelen tanulmányban a sértetti jogok uniós jogban való szabályozásával foglalkozom, összevetve azt a magyar jogszabályok rendelkezéseivel. Ezen túlmenően pedig megvizsgálom, hogy az Európai Unió Bírósága milyen döntéseket hozott a sértetti, áldozati jogokkal kapcsolatban, illetve ezek miként jelennek meg a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában.

1. SÉRTETTI JOGOK AZ UNIÓS JOGBAN

1.1. Büntetőjog az Európai Unióban

A büntetőjog mint a „nemzeti szuverenitás utolsó védőbástyája” sokáig kívül maradt az Európai Közösségek hatáskörén. Az Európai Bíróság is azon az állásponton volt, hogy az Európai Közösségek jogalkotási felhatalmazása nem terjed ki a büntetőjog területére.¹

¹UDVARHELYI BENCE: Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2013, Miskolc, 296.

Azonban az integráció elmélyülésével, céljainak megvalósítása érdekében szükségessé vált a nemzeti büntetőjogi szabályok egymáshoz való közelítése, a nagy különbözőségek megszüntetése.² Az Európai Unió eredményes működése érdekében a Lisszaboni Szerződés a büntetőjog területére is kiterjesztette az Unió hatáskörét, a jogharmonizáció eszközeként pedig az irányelvet határozta meg.³ Célja az egyes tagállamok büntetőjoga közötti különbségek megszüntetése, hatékony fellépés a határokon átnyúló bűncselekményekkel szemben.⁴ Az irányelvekkel kapcsolatban az Európai Bíróság hármaskövetelményt támaszt: általános, kötelező erejű és effektív legyen, valamint a legjobb, ha törvényi szinten valósul meg a jogharmonizáció.⁵

A Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyve szerint a szubszidiaritás és az arányosság elve jogharmonizáció korlátját jelentik.⁶ A szubszidiaritás elve szerint az Unió azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális, sem helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.⁷ Az arányosság elve azt mondja ki, hogy az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.⁸ Ezek mellett van egy speciális korlát is, miszerint: amennyiben a harmonizáció sértené egy adott tagállam közérkölsre, közrendre, közbiztonságra, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének védelmére, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek, az ipari és kereskedelmi tulajdon, valamint a környezet és a munkakörnyezet védelmére vonatkozó szabályait, az Európai Bizottság engedélyt adhat a szigorúbb nemzeti szabályok fenntartására. Ebben a körben a Bizottság azt vizsgálja, hogy az érintett rendelkezések nem képezik-e a tagállamok közötti önkényes megkülönböztetés eszközét vagy a kereskedelem rejtett korlátozását, valamint hogy nem jelentenek-e akadályt a belső piac működésében.⁹ Az európai uniós jog, illetve a nemzeti büntetőjog közötti kapcsolat jellemzői a következők: sokrétű, kölcsönös és olykor bonyolult.¹⁰

² HOLLÁN MIKLÓS: Az Európai Unió jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei. *Állam- és Jogtudomány*, LXI. évfolyam, 2020/2. szám, 97.

³ EUMSZ. 82–83. cikk.

⁴ UDVARHELYI: *i. m.* 298.

⁵ KECSKÉS LÁSZLÓ: *EU-jog és jogharmonizáció*. 2005, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 606.

⁶ Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyv 1–8. cikk.

⁷ EUSZ. 5. cikk (3) bekezdés.

⁸ EUSZ. 5. cikk (4) bekezdés.

⁹ EUMSZ. 114. cikk (3)–(6) bekezdés.

¹⁰ HOLLÁN: *i. m.* 93.

1.2. Sértetti jogok térnyerése

A korai időkben kiemelt szerepe volt a sértetteknek, hiszen ekkor még nem beszélhettünk büntető igazságszolgáltatásról, ezt a korszakot a magánbosszú jellemezte. Ez azt jelentette, hogy akit sérelem ért, az korlátok nélkül megtorolta azt.¹¹ Később a törzsi élet fejlődésével ez átalakult vérbosszúvá, ekkor már nem a sértett mint egyén gyakorolta a megtorlást, hanem az egész törzs vagy nemzetség, ennek korlátozásával alakult ki a magán-igazságszolgáltatás intézménye.¹² A vérbosszút később felváltotta a talio elv, vagyis a „szemet szemért, fogat fogért” elv, mely elvezetett a megváltás intézményéhez.¹³ A kánonjogban kialakult asylum joga azt jelentette, hogy a sértett a zárdába vagy templomba menekült elkövetőt már nem üldözhetette tovább.¹⁴

A compositio elve alapján kezdetben a sértett vagyoni elégtételt kapott az elkövetőtől, majd ennek egy része már a királyt illette meg, ez jelentette az átmenetet a büntetőjog közjogi jellegűvé való átalakulásához.¹⁵ A görög és római jogban a sértettnek volt joga vádat emelni a feltételezett elkövető ellen, majd a bíróság ez alapján járt el, tiszta vádelyv érvényesült. Itt a bűncselekmények közjogi jellege csak másodlagos volt, elsődleges cél, hogy a sértett elégtételt kapjon az ellene elkövetett bűncselekmény miatt.¹⁶ A súlyosabb bűncselekmények esetén a sértett nemcsak a saját érdekeit képviselte, hanem itt már megjelent az államérvék, közérvek is.¹⁷

Az állam öntudatra ébredésével a büntetőjog magánjogi jellege eltűnt, közjogi jelleget öltött, ezzel pedig a sértettek szerepe háttérbe szorult, sőt sokszor rájuk tekintet nélkül folytatták le a büntetőeljárást, és szolgáltattak igazságot.¹⁸

A 20. században megjelent az igény a sértett büntetőeljárásbeli szerepének megváltoztatására, jogainak kialakítására, hiszen ekkorra már egyáltalán nem a sértett kompenzációja volt a büntetőjogi szankciók célja, a sértett mint kívülálló jelent meg az igazságszolgáltatásban.¹⁹ Rájöttek, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás feladatának sikeres teljesítéséhez elengedhetetlen a sértettek részvétele a büntetőeljárásban. Az áldozatot felkaroló igazságszolgáltatás sikert érhet el a

¹¹ GERGI-HORGOS LIVIA: *A közvád kialakulásának jogtörténeti áttekintése a ius puniendi állami monopóliummá válása folyamatában.*

¹² Uo.

¹³ Uo.

¹⁴ BALOGH JENŐ: *A sértett fél jogköre a büntetőjogban.* 1887, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 31.

¹⁵ BALOGH: *i. m.* 12.

¹⁶ GERGI-HORGOS: *i. m.*

¹⁷ Uo.

¹⁸ BALOGH: *i. m.* 11.

¹⁹ BÁRD KÁROLY: „Alkalmazott” viktimológia Észak-Amerikában, *Magyar Jog*, 1984/1. szám, 21.

bűnözés csökkentésében.²⁰ A sértettek képviselői bár nem ülnek ott a kodifikációs bizottságokban, érdekeik figyelmen kívül hagyása mégis nagy veszélyeket rejt magában.²¹

1.3. 2012/29/EU irányelv

Az irányelv a korábbi, 2001/220/IB kerethatározatot váltotta fel, célja, hogy a bűncselekmények áldozatai megfelelő tájékoztatásban, támogatásban és védelemben részesüljenek, valamint képesek legyenek részt venni a büntetőeljárásban.²²

Maga az irányelv két szerkezeti egységre bontható, áll egyrészt egy hosszabb, 72 bekezdésből álló preambulumból, illetve az érdemi szabályokat tartalmazó hat fejezetből, amelyek 32 cikkre oszlanak.²³

Az irányelv az áldozat fogalmát a következőképpen határozza meg:

- olyan természetes személy, aki közvetlenül bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett – ideértve a fizikai, szellemi vagy érzelmi sérülést, vagy gazdasági hátrányt;
- a közvetlenül bűncselekmény következtében életét vesztett személy családtagjai, akik e személy elhalálása folytán sérelmet szenvedtek.²⁴

Az áldozati szerepkör független az elkövető büntethetőségétől és a büntetőeljárás kimenetelétől, ezt az Európa Tanács bűnözés áldozatainak megsegítéséről szóló R(2006) 8. sz. ajánlása, illetve a bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozatainak nyújtandó igazságszolgáltatás alapelveiről szóló ENSZ-deklaráció is egyértelműen kimondja.²⁵

Az ENSZ-deklaráció szerint áldozaton az „olyan személyeket értjük, akik egyedileg vagy kollektíven sérelmet szenvedtek, beleértve a fizikai és mentális sérüléseket, érzelmi szenvedéseket, gazdasági veszteségeket, alapvető jogaik – olyan tevékenységgel vagy mulasztással történő – lényeges korlátozását, amelyek sértik a

²⁰ BÁRD: *i. m.* 24.

²¹ BÁRD: *i. m.* 27.

²² LENCSE BALÁZS: A büntetőeljárás törvény egyes sértettekre vonatkozó rendelkezéseinek módosítása az Európai Unió áldozatvédelmi irányelvének tükrében. *Büntetőjogi Szemle*, 2016/1–2. szám, 52.

²³ Uo.

²⁴ 2012/29/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés a, pontja.

²⁵ GÖRGÉNYI ILONA: Az áldozat fogalmának és jogainak újraszabályozása az Európai Unióban. In BORBÍRÓ ANDREA – INZELT ÉVA – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS – PODOLETZ LÉNA: *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz*. 2014, Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 174.

tagállamok hatályos büntetőjogi normáit, értve alatta olyan normákat is, amelyek a bűnös hatalmi visszaéléseket tiltják... Áldozat alatt értendők a közvetlen áldozat családtagjai és azok a személyek is, akik sérelmet szenvedtek, mert beavatkoztak annak érdekében, hogy segítsék az áldozatot a nehéz helyzetében, vagy azért, hogy megelőzzék az áldozattá válást.²⁶

Az ET-ajánlás szerint: „áldozat az a természetes személy, aki valamely tagállam büntetőjogába ütköző tevékenység vagy mulasztás következményeként sérelmet, így különösen testi vagy mentális sérülést, érzelmi szenvedést avagy gazdasági veszteséget szenvedett. Áldozat alatt értendők, amikor ez helyénvaló, a direkt áldozat közvetlen családja avagy az eltartottjai.”²⁷

Az ET-ajánlás és az irányelv is természetes személyeket ért áldozatokon, az ENSZ-deklarációban pedig megjelenik a kollektív áldozat fogalom is. Az irányelv csak a bűncselekmény közvetlen következményeinek elszenvedőit tekinti áldozatnak, az ET-ajánlás és az ENSZ-deklaráció nem tartalmaz ilyen kitételt. Közvetlen és közvetett áldozat kategóriájának megkülönböztetése jelenik meg a nemzetközi dokumentumokban.²⁸

A hatályos Be. 50. § szerinti definíciója: „A sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette.”

Az Európai Unióban követelményként irányadó áldozatdefiníció a magyar büntetőeljárás törvényben meghatározott sértett fogalmához képest részben szűkebb, mert a jogi személyt kirekeszti az áldozatok köréből, s csak a bűncselekmény természetes személy elszenvedőjét tekinti áldozatnak, míg a hazai büntetőeljárás jog szerint a sértett lehet jogi személy is. Másrészt viszont az irányelv a természetes személy áldozatok körét tágabban határozza meg, hiszen mindazon természetes személy áldozatnak tekintendő, aki közvetlenül bűncselekmény következményeként sérelmet, így különösen testi, szellemi (mentális) érzelmi sérülést, avagy gazdasági veszteséget szenvedett.

A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló törvény meghatározza az áldozat fogalmát, mely összhangban van az uniós irányelvben meghatározottakkal.

²⁶ UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985 (a továbbiakban: ENSZ-deklaráció) 1–3. pontja.

²⁷ Recommendation R(2006)8 on assistance to crime victims. Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies (a továbbiakban: ET ajánlás) 1.1. pontja.

²⁸ GÖRGÉNYI: *i. m.* 176.

Az irányelv 10–17. cikke rendelkezik az áldozatok büntetőeljárásban való részvételéhez kapcsolódó jogokról. Ezen jogok azonban nem érintik az elkövető jogait, ezt a második fejezetben bemutatásra kerülő bírósági gyakorlat is alátámasztja.²⁹

Speciális védelemben részesíti az irányelv a gyermekeket. A preambulumban rögzíti, hogy „gyermekek mindenek felett álló érdekeit elsőrendű fontosságuként kell figyelembe venni”, illetve a „gyermek áldozatokat az ezen irányelvben meghatározott jogokkal teljes mértékben rendelkező áldozatokként kell figyelembe venni és kezelni, valamint biztosítani kell számukra, hogy ezen jogokat olyan módon gyakorolhassák, amely figyelembe veszi az önálló véleményalkotásra való képességüket”.

1.3.1. A hatályos magyar Be. rendelkezései

A hatályos törvény már a preambulumban rögzíti, hogy „...különös hangsúlyt fektetve a bűncselekmények sértettjeinek fokozott védelmére, valamint jogaik érvényesítésére...”.

A sértett fogalmát is szélesebben értelmezi, mint a korábbi eljárásjogi kódexek: „A sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette” (Be. 50. §). Ez a megfogalmazás megfelel a nemzetközi elvárásoknak, azonban nem egyezik meg az uniós jogban használatos áldozat fogalommal: „áldozat: i. olyan természetes személy, aki közvetlenül bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett – ideértve a fizikai, szellemi vagy érzelmi sérülést, vagy gazdasági hátrányt; ii. a közvetlenül bűncselekmény következtében életét veszített személy családtagjai, akik e személy elhalálása folytán sérelmet szenvedtek...” (A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU irányelv).

A 2017. évi XC. törvény IX. fejezete összefoglalja a sértettekre vonatkozó szabályokat, igyekszik egy helyen szabályozni a sértettekre vonatkozó jogosultságokat, illetve kötelezettségeket is. Jogosult az előző Be.-ktől eltérően bizonyítékot előterjeszteni is [51. § (1) bekezdés a) pontja]. Az 51. § (2) bekezdése egy különleges nyilatkozási jogot is szabályoz, e szerint: „A sértett bármikor jogosult nyilatkozni arról, hogy a bűncselekmény következtében milyen testi, lelki sérelmet szenvedett, milyen vagyoni hátrány érte, illetve kívánja-e a terhelt bűnösségének megállapítását és megbüntetését.”

²⁹ RÓTH ERIKA: A sértett/áldozat büntetőeljárás-beli jogaira vonatkozó uniós minimumszabályok. In HACK PÉTER – KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA: *Emberek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére*. 2014, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 166.

Az ügyészi tétlenség, illetve a tárgyszerűtlen eljárás esetén továbbra is lehetőség van pótmagánvádlókénti fellépésre, melyet a Be. külön eljárásként szabályoz, a CV. fejezetében. Nem csak azt határozza meg a 787. §, hogy mikor lehet pótmagánvádlóként fellépni, hanem azt is meghatározza, mikor nincs helye pótmagánvádlóként való fellépésnek (3. bekezdés). A kialakult bírósági gyakorlat értelmében akkor van helye pótmagánvádas eljárásnak, ha a bekövetkezett sérelem okozati összefüggésben áll az elkövetett bűncselekménnyel.³⁰ Az állam pótmagánvádlókénti fellépésével kapcsolatban eltérő volt a joggyakorlat, melynek a 3/2004. BJE vetett véget azzal, hogy elismerte az állami szervek pótmagánvádlói jogosultságát, azonban ezt a határozatot az Alkotmánybíróság megsemmisítette. Az alkotmánybírák véleménye szerint az állami szerv nem lehet pótmagánvádló, mivel ez a vádlói közhatalom megkettőződéséhez vezetne, sértené az ügyészség helyét az állami szervezetrendszerben, valamint a hatalommegosztás elve is sérülne.³¹

A törvény a magánvádas eljárást is külön eljárásként szabályozza a CIV. fejezetében. A régi Be. 2006-os módosítása bevezette a távoltartás jogintézményét, melynek elsősorban tűzoltó szerepet szántak, azonban ezt nem sikerült betöltenie.³² A Be. 280. §-a értelmében ma már nem csak a sértettek vonatkozásában rendelhető el.

Az új Be. külön fejezetben (XIV. fejezet) rendelkezik a különleges bánásmódról, mely a sértettekre is vonatkozik. A sértetti jogutódlásról külön rendelkezik a törvény az 52. §-ban, eszerint érvényesítheti a sértettet megillető jogokat, felléphet magánvádlóként, pótmagánvádlóként, illetve az 55. § (2) bekezdése értelmében magánfélként érvényesítheti a sértettet megillető polgári jogi igényt is. A polgári jogi igény érvényesítésének háttérjogszabályává a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény meghatározott rendelkezéseit emeli a Be. 55. és 56. §-a.

1.4. 2004/80/EK irányelv

Az irányelv preambuluma kimondja, hogy a személyek és szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgása előtt álló akadályok megszüntetésének megvalósításához elengedhetetlen a bűncselekmények áldozatai kárenyhítésének elősegítését célzó intézkedések szabályozása uniós szinten.

A korábbi 2001/220/IB kerethatározat, illetve a hatályos 2012/29/EU irányelv 16. cikke is lehetővé teszi a bűncselekmények sértettjei számára, hogy azok a büntetőeljárás során kártérítést követeljenek az elkövetőtől. Ezzel összefüggésben a 2004/80/EK irányelv preambuluma is célul tűzte ki, hogy „az Európai Unióban a

³⁰ KISS ANNA: *A sértett szerepe a büntetőeljárásban*. 2018, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 166.

³¹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

³² KISS: *i. m.* 220.

bűncselekmények áldozatainak igazságosan és megfelelő módon biztosítani kell a nekik okozott károk enyhítését, tekintet nélkül arra, hogy a bűncselekményt az Európai Közösségen (Unión) belül hol követték el”.

Az irányelv olyan együttműködési rendszert hoz létre a tagállamok között, mely a határokon átnyúló tényállások esetén a bűncselekmények áldozatai számára a kárenyhítéshez való hozzájutást megkönnyíti. A rendszer alapját a tagállamok által működtetett hazai kárenyhítési szabályok képezik, melyek az adott tagállam területén szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekményekre vonatkoznak (12. cikk). A rendszer abban az esetben bír relevanciával, ha az „elkövető nem rendelkezik a kártérítést elrendelő bírósági határozat teljesítéséhez szükséges eszközökkel, vagy mert az elkövető nem ismert, illetve nem vonható felelősségre”.

Azonban hogyan is működnek ezek a rendszerek? A legfontosabb sértetti jogosultság e tekintetben, hogy a lakóhelyük szerinti tagállamban nyújthassák be kérelmüket (1. cikk). Viszont a fizetési kötelezettség azt a tagállamot terheli, amely területén az eljárás alapjául szolgáló bűncselekményt elkövették (2. cikk). Az eljárás során, amennyiben a döntéshozó hatóság azt szükségesnek látja, lehetőség van a kérelmező, tanúk, illetve szakértő meghallgatására is, akár a támogató hatóság segítségével telefonon vagy videokonferencia alkalmazásával, viszont közvetlen meghallgatásra csak önkéntes alapon kerülhet sor (9. cikk). Az eljárás során a kérelem beadása, illetve a döntéshozó hatóság határozatának közzétevése az irányelvnek megfelelő formanyomtatvány alkalmazásával történik (14. cikk).

1.4.1. Hazai szabályozás

Magyarországon az irányelv implementálása a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény elfogadásával történt meg.

A törvény által szabályozott, állam által az áldozatok számára nyújtandó szolgáltatások a következők lehetnek:

- a) érdekérvényesítés elősegítése,
- b) azonnali pénzügyi segély,
- c) áldozati státusz igazolása,
- d) tanúgondozás,
- e) védett szálláshely biztosítása [4. § (1) bekezdés].

Az azonnali pénzügyi segély az áldozatok lakhatással, ruházkodással, étellelmezéssel és utazással kapcsolatos, emellett gyógyászati és kegyeleti jellegű rendkívüli kiadásainak fedezetére szolgál [4. § (3) bekezdés]. A kárenyhítést csak a törvényben meghatározott áldozatok vehetik igénybe, vagyis:

- a) „akinek sérelmére szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekményt követtek el, s ennek következményeként testi épsége, egészsége súlyosan károsodott,
- b) aki az a) pontban meghatározott bűncselekmény következtében károsodott vagy meghalt sértettnek az elkövetés időpontjában egy háztartásban élő egyenes ági rokona, örökbefogadója vagy nevelőszülője, örökbe fogadott vagy nevelt gyermeke, házastársa, élettársa,
- c) akinek eltartására az a) pontban meghatározott bűncselekmény következtében károsodott vagy meghalt sértett jogszabály, végrehajtható bírósági, illetőleg hatósági határozat vagy érvényes szerződés alapján köteles vagy köteles volt,
- d) aki a szándékos, személy elleni erőszakos bűncselekmény következtében meghalt sértett eltemettetéséről gondoskodott” [6. § (1) bekezdés].

A kárenyhítésnek két formáját szabályozza a törvény: egyösszegű, valamint havi járadékként fizetett kártérítés lehet [7. § (1)–(2) bekezdés].

2. AZ EUB ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATA

2.1. 2012/29/EU irányelv

A sértetti jogok szabályozásában a 20–21. században éles paradigmaváltás következett be. Ez azt jelenti, hogy ezen jogok megalkotásának célja a bűncselekmények áldozatainak emberi méltóságát is tiszteletben tartó szintre hozatala, valamint önálló szerep biztosítása a sértettnek a büntetőeljárás alakításában.

Az irányelv csak olyan természetes személyekre vonatkozik, akik valamely tagállam büntető jogszabályával ellentétes magatartás következtében közvetlenül károsodást szenvedtek, a jogi személy sértettekre nem terjed ki a hatálya, erre az Európai Unió Bírósága számos ítéletében felhívta a jogalkalmazók figyelmét.³³

A kerethatározatból és az irányelvből is kiolvasható a törekvés arra, hogy biztosítsák az áldozatok egyéni méltóságának tiszteletben tartását. Különös védelem alá esnek a legveszélyeztetettebb áldozatok, mint a kiskorúak és a családon belüli erőszak áldozatai. Esetükben még inkább biztosítani kell a vallomásuk megfelelő védelmét.³⁴ A Bíróság leszögezi, hogy minden áldozatnak azonos szintű jogokat kell biztosítani, függetlenül a bűncselekmény elkövetési helyétől, a sértett állampolgárságától vagy tartózkodásra jogosultságától, vagyis a szabálytalanul az

³³ C-467/05. Giovanni Dell’Orto – Judgment (Third Chamber) 28 June 2007., C-603/19. TG and UF – Judgment (Third Chamber) 1 October 2020. és C-79/11. Maurizio Giovanardi and Others – Judgment (Second Chamber) of 12 July 2012.

³⁴ C-507/10. X – Judgment (Second Chamber) 21 December 2011.

EU-ban tartózkodó személyeknek is biztosítani kell jogaik érvényesülését, illetve a (pénzügyi vagy pszichológiai) támogatáshoz való hozzáférést. Azonban azzal, hogy áldozatként részt vesz a büntetőeljárásban, még nem keletkezik jogosultsága az EU-ban való tartózkodásra.³⁵

A magyar Alkotmánybíróság az áldozati/sértetti jogokkal kapcsolatban számos esetben hozott döntést, ezek szerint garantálni kell a számukra, hogy pártatlan bíróság járjon el az ügyükben, illetve helyzetét, jogait lényegesen befolyásoló döntés ellen biztosítani kell számukra a jogorvoslathoz való joguk érvényesítését.³⁶ Így biztosítani kell a sértettek számára a jogorvoslatot felmentő ítélet esetén, de csak akkor hivatkozhat alappal alaptörvény-ellenességre, ha a bíróság eljárása során a sértett tisztességes eljáráshoz való jogát vagy jogorvoslati jogát megsértette.³⁷ A büntetőeljárás során a sértetti jogok megfelelő érvényesülése miatt is különös tekintettel kell lenni az észszerű időn belüli eljárásra, hiszen a büntetőeljárás késedelme kedvezőtlen hatással van a sértett jogaira és érdekeire.³⁸ Bár a sértetti jogok folyamatosan bővülnek, szélesedik a sértett fellépésének lehetősége, azonban még a hatályos szabályok alapján sincs alanyi joga arra, hogy az állam büntetőigényét kikényszerítse. A bírósághoz fordulás joga alapján feljelentést tehet, magánindítványt nyújthat be, eljárhat törvényben meghatározott esetekben magánvádlóként, pótmagánvádlóként, de arra nincs joga, hogy ezek alapján a terheltet a bíróság el is ítélje. Az ítékezés továbbra is állami feladat, mely sértett által sem kényszeríthető ki.³⁹ Emiatt az állami büntetőigény érvényesítése érdekében nincs helye alkotmányjogi panasznak.⁴⁰

Kiemelt jogként kezeli az EUB az áldozatok vallomástételi jogosultságát, illetve bizonyítékként való figyelembevételét.⁴¹ Emellett fontosnak tartja a Bíróság, hogy ne feltétlenül kerüljön sor a bírósági eljárásra, hanem a tagállamok segítsék elő a közvetítői eljárás alkalmazását.⁴²

Az irányelvben szabályozott magas szintű védelem nem jelenti azt, hogy az uniós jogalkotó korlátozni akarta a sértett tárgyaláson történő kihallgatásainak számát. Emiatt nem ütközik az irányelvbe az a nemzeti szabályozás, amely előírja

³⁵ C-930/19. X vs. Belgian State – Judgment (Grand Chamber) 2 September 2021.

³⁶ 1152/B/2007. AB határozat.

³⁷ 3048/2019. (III. 14.) AB végzés.

³⁸ 36/2013. AB határozat.

³⁹ 3104/2018. (IV. 9.) AB végzés.

⁴⁰ 3090/2018. (III. 18.) AB végzés.

⁴¹ C-105/03. Maria Pupino – Judgment (Grand Chamber) 16 June 2005. és C-38/18. Massimo Gambino, Shpetim Hyka vs. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari, Ernesto Lappostato, Banca Carige SpA and Cassa di Risparmio di Genova e Imperia – Judgment (First Chamber) 29 July 2019.

⁴² C-205/09. Emil Eredics and Mária Vassné Sági – Judgment (Second Chamber) of 21 October 2010.

a sértettek újbóli kihallgatását abban az esetben, ha az eljáró bírói tanács összetételében változás következik be. Ezzel a terheltek védelemhez való jogát kívánják erősíteni.⁴³

A Bíróság több ítéletében is kimondta, hogy a sértett büntetőeljárásban való megfelelő részvételének biztosítása csak a terhelt védelemhez való jogának teljes körű tiszteletben tartása mellett lehetséges. Az áldozatok jogai nem sérthetik a terheltek eljárási jogait. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata is ebbe az irányba mutat. Az EJEB szerint a büntetőeljárás során a terheltek megfelelő védelemhez való jogát, az áldozatok érdekét, illetve az igazságszolgáltatáshoz fűződő közérdeket kell mérlegelni.⁴⁴

Az irányelv nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a sértett a vádhatóság helyett és helyében annak feladatait gyakorolja. A pótmagánvadás biztosításának célja, hogy a hatóság tétlensége esetén a sértett reális lehetőséget kapjon a bíróság döntésének kikényszerítésére. Azonban pótmagánvadás eljárás alkalmazása esetén nem kötelező a tagállami bíróságok számára, hogy engedélyezzék a pótmagánvádló tanúként történő kihallgatását, de ebben az esetben lehetővé kell tenni a számára, hogy vallomását bizonyítékként figyelembe vegyék a bírósági eljárás során.⁴⁵ Ebben a kérdéskörben a magyar Alkotmánybíróság is számos határozatot hozott, melyek szerint ez a jogintézmény az ügyészi túlhatalmat igyekszik ellensúlyozni,⁴⁶ a sértett érdekeit hátrányosan befolyásoló hibák kiküszöbölése a célja.⁴⁷ Alapot teremt a sértett számára, hogy az ügyésztől eltérő álláspontja esetén bírósághoz fordulhasson, bár nincs alkotmányos alapjoga a jogát vagy jogos érdekét sértő vagy veszélyeztető büntetendő cselekmény bírósági elbírálásához. Ebben a kérdésben az Alkotmánybíróság a német gyakorlatra hivatkozik, amelynek értelmében magánvadás eljárás során sincs a sértettnek alapjoga az állami büntetőigény érvényesítésére.⁴⁸ De ki lehet pótmagánvádló? Ennél a kérdésnél a sértett fogalmából kell kiindulnunk, ezért is fontos különösen, hogy a jogalkotó olyan egyértelmű definíciót alkosson, amely nem vezet el az ellentmondó joggyakorlat kialakulásához. A Be. 50. §-a alapján a jogi személyek is lehetnek sértettek, így értelemszerűen ők is felléphetnek pótmagánvádlóként. Eltérő vélemények az ál-

⁴³ C-38/18. Massimo Gambino, Shpetim Hyka vs. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari, Ernesto Lappostato, Banca Carige SpA and Cassa di Risparmio di Genova e Imperia – Judgment (First Chamber) 29 July 2019.

⁴⁴ C-38/18. Massimo Gambino, Shpetim Hyka vs. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari, Ernesto Lappostato, Banca Carige SpA and Cassa di Risparmio di Genova e Imperia – Judgment (First Chamber) 29 July 2019.

⁴⁵ C-404/07. György Katz vs. István Roland Sós – Judgment (Third Chamber) 9 October 2008.

⁴⁶ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

⁴⁷ 14/2002. (III. 20.) AB határozat.

⁴⁸ 1/2015. (I. 16.) AB határozat.

lam pótmagánvádlókénti fellépése kapcsán merültek fel. Vitathatatlan, hogy az állam is lehet sértettje egyes bűncselekményeknek, azonban felmerül a kérdés, hogy egy esetleges pótmagánvádlói eljárásban ki képviselje az államot. A 3/2004. számú Büntető jogegységi határozat, véget vetve az ellentétes joggyakorlatnak, kimondta, hogy állami szerv is indíthat pótmagánvádas eljárást, ilyenkor annak a szervnek a vezetője képviseli az államot, amelyet a sérelem ért. Ezt a jogegységi határozatot az Alkotmánybíróság megsemmisítette, mert véleménye szerint ez a felfogás a vádlói közhatalom megkettőződéséhez vezetne, sértené az ügyész helyét az állami szervezetben, illetve a hatalommegosztás elve is sérülne ezáltal.⁴⁹ Amennyiben a bűncselekmény az állam jogát vagy jogos érdekét sérti vagy veszélyezteti, akkor kvázi az ügyész átveszi a sértett helyét, emiatt sem lehet engedni az állam pótmagánvádlói fellépését.⁵⁰ Annak érdekében, hogy a bírósághoz fordulás jogát ténylegesen biztosítsák a sértettek számára, a pótmagánvádlói fellépéshez a következő szempontokat kell figyelembe venni:

- a bűncselekmény okozott-e közvetlen jogsérelmet az érintett személynek,
- a tényállás tartalmaz-e eredményt vagy passzív alanyt.⁵¹

Egyedi ügyben kell mindig a bíróságnak megvizsgálnia, hogy fennállnak-e a pótmagánvádlói fellépés törvényi feltételei, ennek során biztosítani kell a hatékony bírósághoz fordulás jogát, illetve tiszteletben kell tartani a tisztességes eljáráshoz való jogot is, mely abszolút jog.⁵² 3384/2018. (XII. 14.) AB határozathoz Szívós Márta által fűzött különvélemény a pótmagánvádas eljárást egy további jogorvoslati lehetőségnek tekinti a sértett panaszának ügyészi elutasítása, illetve ügyészi vádelejtést követően. Emiatt nem a bírósághoz fordulás jogával összhangban kell az adott alkotmányjogi panaszt vizsgálni, hanem a jogorvoslati joggyakorlati összefüggésben. Így az Alkotmánybíróságnak azt kellett volna elemeznie, hogy a bírósági döntés jogértelmezése összhangban van-e a jogorvoslati jog hatékony érvényesülésével, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével. („Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

⁴⁹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

⁵⁰ Kiss: *i. m.* 169.

⁵¹ EBH 2011. 2301.

⁵² 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat.

Összefoglalva elmondható, hogy a pótmagánvád intézménye egy olyan vádkorrekciós eszköz, amely alkalmazásának lehetőségét, így a sértetti minőség meglétét mindig egyedileg kell vizsgálni, szem előtt tartva, hogy a sértettnek nincs alanyi joga az elkövető megbüntetésére.⁵³

2.2. 2004/80/EK irányelv

A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló irányelvre vonatkozó bírósági gyakorlat kiemeli, hogy ezen irányelv rendelkezései többletet jelentenek a nemzeti kárenyhítési rendszeren felül. Hatályán kívül esik, ha az áldozat tartózkodási helye abban a tagállamban van, ahol a bűncselekményt elkövették, illetve a gondatlan bűncselekmények. Az eredeti irányelvtervezet nemcsak a határokon átnyúló bűncselekmények esetén kívánta szabályozni az áldozatok kárenyhítéshez való hozzáférhetőségét, hanem ugyanúgy, mint az áldozati jogok esetében, általános minimumszabályokat kívánt felállítani, azonban ez a szakasz nem érte el a megfelelő támogatottságot. Az EUB leszögezi, hogy a 2004/80/EK irányelv céljának eléréséhez szükséges, hogy minden tagállam létrehozson egy saját rendszert, amely a területén szándékosan elkövetett erőszakos bűncselekmények áldozatai számára kárenyhítést biztosít. A tagállamok számára széles mozgástér áll rendelkezésre a rendszer kiépítéséhez, az EUB szerint igazságos és megfelelő kártérítés biztosítása a feladatuk, vagyis az adott rendszer észszerűen járuljon hozzá az áldozat által elszenvedett károk reparációjához. Végül soron pedig a nemzeti bíróságok feladata a megfelelő módon való kártérítés biztosítása, melyhez az EUB szerint az adhéziós eljárás különösképpen hozzájárul.⁵⁴

Ezzel összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság nézete az, hogy a büntetőjog rendszerének kudarca, a sikertelen bűnüldözés esetén a sérelmet szenvedett félnek nincs az Alkotmányból/Alaptörvényből fakadó joga az állami segítségnyújtásra, illetve károk megtérítésére. Az állam által működtetett kárenyhítési rendszer nem fájdalomdíj.⁵⁵

⁵³ 3014/2013. (I. 28.) AB végzés.

⁵⁴ C-129/19. Presidenza del Consiglio dei Ministri vs. BV – Judgment (Grand Chamber) 16 July 2020.

⁵⁵ 357/B/2002. AB határozat.

ZÁRÓ GONDOLATOK

EUB ítélkezési gyakorlatában különös figyelmet fordít a sebezhető áldozatok védelmére. Azonban több rendelkezésében is kiemeli, hogy a sértetti jogok nem korlátozhatják a terheltek védelemhez való jogát, a terhelti jogok tiszteletben tartása kiemelten fontos a tisztességes eljárás érvényesüléséhez.

Az utóbbi évtizedekben látható a sértetti jogok erősödése, mely az Európai Unió Bíróságának, illetve a magyar Alkotmánybíróság határozataiból is jól kimutatható, azonban a jogok szabályozása még mindig kissé kaotikus, továbbra is szükség lenne egy katalógusszerű felsorolásra, hogy a laikus sértettek könnyebben megismerhessék jogaikat, és azok megfelelő gyakorlásához a hatóságok nézetváltozására is szükség van.⁵⁶

IRODALOM

1. BÁRD KÁROLY: „Alkalmazott” viktimológia Észak-Amerikában. *Magyar Jog*, 1984/1. szám.
2. GERGI-HORGOS LIVIA: *A közvád kialakulásának jogtörténeti áttekintése a ius puniendi állami monopóliummá válása folyamatában*, <https://ujbtk.hu/dr-gergi-horgos-livia-a-kozvad-kialakulasanak-jogtorteneti-attekintese-a-ius-puniendi-allami-monopoliumma-valasa-folyamataban/>, 2022. 01. 16.
3. GÖRGÉNYI ILONA: Az áldozat fogalmának és jogainak újraszabályozása az Európai Unióban. In BORBÍRÓ ANDREA – INZELT ÉVA – KEREZSI KLÁRA – LÉVAY MIKLÓS – PODOLETZ LÉNA: *A büntető hatalom korlátainak megtartása: a büntetés mint végső eszköz*. 2014, Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
4. HOLLÁN MIKLÓS: Az Európai Unió jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei. *Állam- és Jogtudomány*, LXI. évfolyam, 2020/2. szám.
5. KECSKÉS LÁSZLÓ: *EU-jog és jogharmonizáció*. 2005, HVG-ORAC Kiadó, Budapest.
6. KISS ANNA: *A sértett szerepe a büntetőeljárásban*. 2018, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.
7. LENCSE BALÁZS: A büntetőeljárás törvény egyes sértettekre vonatkozó rendelkezéseinek módosítása az Európai Unió áldozatvédelmi irányelvének tükrében. *Büntetőjogi Szemle*, 2016/1–2. szám.
8. RÓTH ERIKA: A sértett/áldozat büntetőeljárás-beli jogaira vonatkozó uniós minimumszabályok. In HACK PÉTER – KOÓSNÉ MOHÁCSI BARBARA: *Emberek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére*. 2014, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
9. UDVARHELYI BENCE: Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban. In *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*. 2013, Miskolc.

⁵⁶ Kiss: *i. m.* 253.

Jogforrások

1. UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985.
2. Recommendation R(2006)8 on assistance to crime victims. Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies.
3. A büntetőeljárásban a sértett jogállásáról szóló 2001/220/IB kerethatározat
4. A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló 2004/80/EK irányelv
5. A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény
6. Lisszaboni Szerződés
7. A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU irányelv
8. Európai Unióról szóló szerződés
9. Európai Unió működéséről szóló szerződés
10. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény

Alkotmánybírósági határozatok

1. 14/2002. (III. 20.) AB határozat.
2. 357/B/2002. AB határozat.
3. 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.
4. 1152/B/2007. AB határozat.
5. 36/2013. AB határozat.
6. 1/2015. (I. 16.) AB határozat.
7. 3014/2013. (I. 28.) AB végzés.
8. 3384/2018. (XII. 14.) AB határozat.
9. 3104/2018. (IV. 9.) AB végzés.
10. 3090/2018. (III. 18.) AB végzés.
11. 3048/2019. (III. 14.) AB végzés.

Magyar bírósági határozatok

EBH 2011. 2301.

EUB határozatok

1. C-38/18. Massimo Gambino, Shpetim Hyka vs. Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bari, Ernesto Lappostato, Banca Carige SpA and Cassa di Risparmio di Genova e Imperia – Judgment (First Chamber) 29 July 2019.
2. C-79/11. Maurizio Giovanardi and Others – Judgment (Second Chamber) of 12 July 2012.

3. C-105/03. Maria Pupino – Judgment (Grand Chamber) 16 June 2005.
4. C-129/19. Presidenza del Consiglio dei Ministri vs. BV – Judgment (Grand Chamber) 16 July 2020.
5. C-205/09. Emil Eredics and Mária Vassné Sági - Judgment (Second Chamber) of 21 October 2010.
6. C-404/07. György Katz vs István Roland Sós – Judgment (Third Chamber) 9 October 2008.
7. C-467/05. Giovanni Dell’Orto – Judgment (Third Chamber) 28 June 2007.
8. C-507/10. X – Judgment (Second Chamber) 21 December 2011.
9. C-603/19. TG and UF– Judgment (Third Chamber) 1 October 2020.
10. C-930/19. X vs. Belgian State – Judgment (Grand Chamber) 2 September 2021.

Irány az e-parlament!

A törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (ParLex)

Somogyi Enikő

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

ABSZTRAKT

Az elmúlt évtizedekben a demokratikusan működő törvényhozó testületeknek alapvető fontosságú háttérintézményévé váltak a szakmaiságot biztosító parlamenti szervek. Az informatika előrehaladásával a parlamenti munkaszervezetek fontos célkitűzésévé vált, hogy korszerű technológiai rendszerekkel támogassák a törvényhozók munkáját. Kiemelendő a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (ParLex), ami az 1989-ben megalakult Országgyűlés Hivatalában a folyamatosan meglévő fejlődés iránti igény vívmánya lett. Ez Európában élvonalbelinek mondható informatikai fejlesztés, amely automatizálja a Parlament törvényalkotó működését. A ParLex lehetővé teszi a legfontosabb irománytervezetek létrehozását, teljes körű szerkesztését és benyújtását, valamint az országgyűlési hivatali folyamatok során a kodifikációs, illetve bizottsági feldolgozást és az ehhez kapcsolódó munkafolyamatok elvégzését.

Kulcsszavak: *e-parlament – törvényalkotás – fejlesztés – hatékonyság – adminisztráció*

1. BEVEZETÉS

A törvényhozás sem maradhat ki a digitalizációból. Az Országgyűlésben 2016 őszén vezették be a ParLexet, az elektronikus irományszerkesztő és folyamatkezelő rendszert, ami 2021. augusztus 2-án a jogalkotási tevékenységet, annak munkafolyamatait segítő Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) alrendszerévé vált, IJR-ParLex névvel. Az IJR napjainkban átfogja a kormányzati döntés-előkészítési és döntési folyamatok teljes vertikumát, egyúttal támogatja az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét is. A központi személyügyi nyilvántartásokat, az ügyfélkapus rendszereket, a nemzeti jogszabálytár adatait is felhasználva komplex megoldást nyújt a jogalkotás folyamatához.¹

¹ Az Országgyűlés elnökének tájékoztatása az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről, https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/HB_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_IJR+bevezet%C3%A9se.pdf/ad4a6e83-7ee1-aada-1a70-6bccf2520a-3e?t=1594368443067, 2021. december 18.

A ParLex kialakításának fő célja alapvetően az volt, hogy a költségvetési törvényjavaslat feldolgozására a korábban használt TAIR (ACCES alapú adatbázis) rendszert egy modernebb, a folyamatosan változó informatikai környezet lehetőségeit felhasználó, könnyebben kezelhető alkalmazással kiváltsa.² 2013-ben az Országgyűlés Hivatalának a vezetése elfogadta az új rendszer kidolgozásának koncepcióját.³ Ez már nem csak a költségvetési törvényjavaslat feldolgozásának jelentős automatizálását – és ezzel együtt a hivatali háttérmunka időigényének csökkentését – tűzte ki célul, hanem az előterjesztők (a kormány, a képviselők és a bizottságok) számára olyan mechanizmusokat kívánt beépíteni, amelyek megkönnyítik a jogszabályszerkesztési folyamatokat, értve ezen például a jogszabályi előírásoknak megfelelő szerkesztési módot, kodifikációt. Egy webalapú rendszer koncepciója készült el, amelynek megvalósítása amellet, hogy a világ minden tájáról bárhol, bármikor elérhető, garantálja az adatbiztonságot, gyorsabbá és hatékonyabbá teszi a képviselői és hivatali munkát. Továbbá az Országgyűlés más informatikai rendszereivel történő kapcsolódása révén lehetővé teszi a korábbi nehézkes, sok adminisztrációval járó, papíralapú munkavégzés helyett az elektronikus ügyvitelt.⁴

2. A RENDSZER ELŐKÉSZÍTÉSE, ELŐZMÉNYEK

A ParLex előzményei az 1990-es évek elejére vezethetők vissza. 1992-ben az Országgyűlés Hivatalán belül került kifejlesztésre a TAIR, amely egy kizárólag lokális hálózaton működő, Access-alapú adatbázisrendszer volt. A TAIR-rendszer jelentős hivatali élőmunka igénybevételével bár megkönnyítette a költségvetési törvényjavaslatokhoz kapcsolódó háttérmunka elvégzését, a 2010-es évek elejére már kevésbé előrehaladott technológiának számító informatikai megoldásokat használt. A költségvetési törvényjavaslat hivatali feldolgozása a TAIR-ral még több embernek is napokat, heteket vett igénybe – kezdve attól, hogy a törvényjavaslatot szó szerint soronként kellett adatbázisban felépíteni, odáig, hogy a papír alapon benyújtott képviselői módosító javaslatokat szintén manuálisan kellett feldolgozni.⁵

² Felhasználói kézikönyv a „Törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (Parlex)” tárgyú fejlesztéshez, <https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e>, 2021. december 18.

³ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 30. § (2) bekezdése alapján az Országgyűlés elnöke 2016-ban a ParLexet az irománybenyújtás elektronikus formájaként határozta meg.

⁴ Parlex oktatóanyag, <https://www.parlament.hu>, 2021. december 18.

⁵ OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás, 2021. december 18.

2013-ra a rendszer korlátai nyilvánvalókká váltak, és egyre nagyobb igény mutatkozott egy korszerű rendszer kifejlesztésére. A nemzetközi megoldások⁶ megismerése a magyarországi törvényalkotási folyamatok „leképezéséhez” nélkülözhetetlen segítséget nyújtott. Ennek alapján az Országgyűlés Hivatalának vezetősége 2013-ban a házelnök elé terjesztette javaslatát egy új informatikai rendszer kifejlesztésére, amely webalapú működésével lehetőséget biztosítana a felhasználóknak, hogy a rendszert bárhol és bármikor elérhessék, az adatok és a folyamatok teljes informatikai biztonsága mellett az irományait megszerkeszthessék, és elektronikusan benyújthassák, ami a munkafolyamatokat gyorsabbá és hatékonyabbá teszi. A cél az volt, hogy a törvényalkotásban részt vevők számára a korábbiakhoz képest jóval több idő álljon rendelkezésre az érdemi munkavégzésre. Ebben az évben a meglévő pénzügyi keretre figyelemmel az Országgyűlés Hivatalának munkatársai elkészítették a rendszer műszaki specifikációját, és a versenytárgyalásra jelentkező informatikai cégek legjobbjának kiválasztását követően megkezdődött a fejlesztés. A fejlesztés során szükségessé vált az egyeztetés a törvényalkotás minden szereplőjével (kormányzat, országgyűlési képviselők), valamint a munkájukat közvetlenül segítő hivatali alkalmazottakkal (hivatali munkatársak, kormányzati és frakcióalkalmazottak). A fejlesztés az igények folyamatos specifikálásával agilis módszertan szerint zajlott, a fejlesztők két-három hetes periódusokban mutatták be az elkészült termék egyes funkcióit.⁷

Az Országgyűlés elnöke 2016 októberében határozta meg az irománybenyújtás elektronikus formájaként a ParLexet.⁸ Két ütemben történt a bevezetési folyamat. Az I. ütem 2016. október 17-től korlátozott funkcionalitással indítja útjára a programot az Országgyűlés Hivatalának munkatársai felé. Ahhoz, hogy a rendszer funkcionalitását biztonsággal lehessen éles körülmények között „tesztelni” és alkalmazni, a hivatali ParLex-munkacsoport tagjai a papír alapon benyújtott törvény- és határozati javaslatokat feldolgozták, a beérkező módosító javaslatokat rögzítették a rendszerben és előkészítették a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, a bizottsági jelentéseket és az összegző módosító javaslatokat, összegző jelentéseket. Ez utóbbiak elektronikus benyújtására – a bizottsági elnök hozzájárulásával – hivatali munkatársi segítséggel került sor. A II. ütem 2017. évi tavaszi ülészak kezdetétől teljes funkcionalitással (elektronikus/papír) vegyes

⁶ Páldául Dániában a Lex Dania, az Európai Parlamentben az AT4AM rendszert használják.

⁷ OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás, 2021. december 18.

⁸ Az Országgyűlés elnökének a határozati hárszabály 30. § (2) bekezdés b) pontja szerinti meghatározása az irománybenyújtás elektronikus formájáról, <https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Meghat%C3%A1roz%C3%A1s+az+irom%C3%A1nybeny%C3%BAjt%C3%A1s+elektronikus+form%C3%A1j%C3%A1r%C3%B3l/e2a-a25b8-bbe3-4d16-b32a-2ab74ba7932a>, 2021. december 29.

rendszer kiépítésére fókuszált.⁹ Tehát az elektronikus irománybenyújtás már a tavasi ülészak kezdetétől lehetővé vált, de nem kötelező jelleggel. Párhuzamos, vegyes rendszer működött, így az előterjesztőnek lehetősége volt papír alapon is benyújtani az indítványokat. 2017. április 4-től viszont már kötelező volt házbizottsági állásfoglalás alapján a rendszerben benyújtani a törvény, illetve határozati javaslatokat. 2018. november 9-től a rendszeren benyújtandó indítványok köre pedig tovább bővült.¹⁰ A bevezetés második ütemének feltételeként sor került a ParLex kormányzati szinten – közigazgatási államtitkári értekezleten – történő bemutatására, valamint megtörtént az I. ütem során megfogalmazódott, szükségessé váló további fejlesztések megvalósítása is.¹¹

3. A RENDSZER FUNKCIÓI

A ParLex egy korszerű megoldásokat kínáló informatikai rendszer. A rendszer alapjait többek között a nemzetközi standardnak megfelelő XML-alapú programnyelv adja, emellett az egyénileg kiosztott jogosultságok, a széles körű adatbiztonság, a beépített automatizmusok, a sablonok használata. A ParLexnek két fő funkciója van, egyrészt az iromány- és dokumentumszerkesztés, másrészt a folyamatkezelés.¹²

A ParLex az IJR részeként jelentős fejlődésen ment keresztül, napjainkban az irományok megszerkesztése az Elektronikus Jogszabály-előkészítő Rendszer (EJR) modul használatával történik. Az EJR szolgál a tervezetek – jogszabályszerkesztési szabályoknak megfelelő – megszövegezésére, megszerkesztésére, amely egyrészt történhet manuálisan: a normaszöveg begépelésével, bemásolásával. Másrészt lehetőség van a normaszöveg word fájlból történő importálására. Harmadrészt a módosítani kívánt alapjogszabály egységes szerkezetű szövegét egy jogi adattárból betölthetjük, szerkeszthetjük, a kívánt módosításokat abban elvégezhetjük. Ez azt jelenti, hogy a tartalmak átírásával az EJR automatikusan generálja a módosító – például az újraszabályozó, kiegészítő – rendelkezéseket, a hatálybalépést.

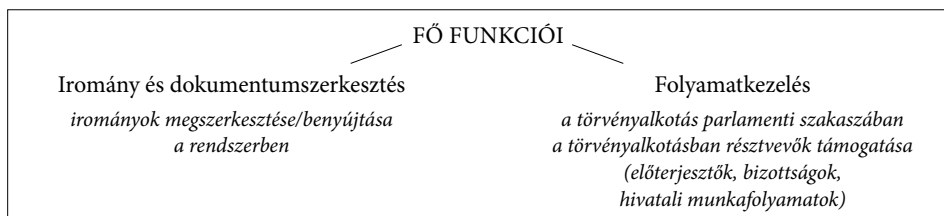
⁹ A rendszer első „igazi”, nem hivatali felhasználója Farkas Gergely jobbkiosztott országgyűlési képviselő volt, aki 2017 februárjában elsőként nyújtott be elektronikusan módosító javaslatot a munkacsoport által feldolgozott T/13472 számú törvényjavaslatához.

¹⁰ Ez már kiterjedt az írásbeli és szóbeli választ igénylő kérdés, az írásbeli válasz és az interpelláció elektronikus úton történő benyújtására is. A Házbizottság 5/2018-2022. állásfoglalása az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról, https://www.parlament.hu/documents/10181/111782/5__2018_2022_HB_AF.pdf/1d0f1832-cb45-8f7c-8483-b68709727aac?t=1539677194000, 2021. december 29.

¹¹ ParLex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.

¹² OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás, 2021. december 18.

A szerkesztés során lehetőség van a tervezet szövegében a jogszabályi hivatkozások felismertetésére és folyamatos, automatikus nyomon követésére, továbbá a kodifikációs ellenőrzésre. Az előterjesztőnek lehetősége van az elkészült tervezetet azonnal, illetve időzítetten is benyújtania. A benyújtást követően a javaslat irományszámot kap, annak szövege a parlament honlapján megjelenik.¹³



Az iromány- és dokumentumszerkesztés mellett rendkívül fontos, hogy maga a törvényalkotási eljárás folyamata is elektronikusan támogatva legyen, az egyes tárgyalási háttéranyagok, nem önálló indítványok a rendszeren keresztül, az eljárási szakasznak megfelelően megszerkeszthetők, benyújthatóak legyenek. Ezen parlamenti munkafolyamatok támogatására vonatkozó egyes funkciók elvégzéséhez természetesen megfelelő jogosultságok szükségesek. Minden felhasználó számára elérhető a rendszerben az értesítés, határidő-figyelés funkció. A hivatali munkafolyamatok keretein belül a hivatal munkatársa tud kodifikációs szakvéleményt készíteni, módosító javaslatokat feldolgozni, bizottsági döntéshozatalt előkészítő háttéranyagot szerkeszteni és publikálni. Továbbá a beérkezett képviselői módosító javaslatokat tárgyaló bizottság szerint leválogatni, bizottsági állásfoglalásokat rögzíteni. Előterjesztői oldalról kiemelendő, hogy a rendszerben szintén lehetőség van a már benyújtott indítványokhoz módosító javaslatok megszővegezésére, mely során a program összehasonlítja az eredeti és a változtatási szándékot, mely alapján a módosító pontokat automatikusan parlamenti korrektúrával, törvényhelyi sorrendbe rendezve generálja. Továbbá az előterjesztők a rendszeren keresztül tudják elkészíteni az előterjesztői tájékoztatót, az egységes javaslattervezetet, illetve rendelkezésre áll számukra az előhatályosítás funkció, melynek használata során a módosítások beépülnek a törvényjavaslat szövegébe, illetve a hivatkozások átszámozódnak.¹⁴

¹³ OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás, 2021. december 18.

¹⁴ Uo.

4. JOGOSULTSÁGKEZELÉS A RENDSZERBEN, A FELHASZNÁLÓK TÁMOGATÁSA

Amint már említésre került, a ParLex kötelező jellegű használatára az egyes indítványok elektronikus benyújtásáról szóló 1/2017. házbizottsági állásfoglalás alapján, 2017. április 4-től került sor. A rendszer működéséhez és annak gyakorlati használatához elengedhetetlen szükség volt egy szakértői csapat összeállítására, akik átadják a megszerzett tudást. Ezért a bevezetésnél szükség volt az Országgyűlés Hivatalán belül egy jól képzett ParLex-munkacsoport felállítására a felhasználók képzésére, támogatása céljából. Ez természetesen fontos, hiszen a rendszer folyamatosan fejlődhet, újabb és újabb funkciókkal egészülhet ki. A 2016. évi őszi ülészek végétől a Hivatal ParLex-munkacsoportja mind a minisztériumok, mind a frakciók részére biztosította a ParLex működéséhez kapcsolódó oktatásokat. Közel fél év alatt, több mint 400 fő számára történt meg a rendszer alapvető funkcióinak a bemutatása, és biztosított volt az ismeretek oktatói felületen történő gyakorlása. Az oktatások egymásra épülő tematika szerint történtek meg, először az alapismeretek, majd a haladó ismeretek elsajátítására került sor (2 × 120 perces alkalom során, informatikai oktatóteremben, 12-15 fős csoportokban). Jelenleg a képviselők, szószólók és szakértők részére biztosított a folyamatos oktatás, illetve a ParLex-munkacsoport támogató segítségével, akikhez kérdéssel fordulhatnak. A személyes oktatás mellett felhasználói kézikönyv és oktatói kisfilmek is segítik eligazodni a felhasználókat.¹⁵

A felhasználók a gyakorlati használat során több szerepkört kaphatnak. Az egyénileg kiosztott jogosultságot kapók köre elég széles, többek között a kormányzati szereplők, az országgyűlési képviselők, a frakcióalkalmazottak és a hivatali munkatársak számára biztosított a hozzáférés. A felhasználói jogosultságtól független funkciók minden felhasználó számára egyaránt elérhetőek a rendszerből, míg a hivatali és előterjesztői folyamatok szigorú jogosultsághoz vannak kötve. A hivatali munkafolyamatok során a funkció elvégzéséhez a megfelelő jogosultsággal rendelkező munkatárs jogosult. Az előterjesztő által benyújtandó irományokat ő maga, a benyújtói jogosultságával természetesen meg tudja szerkeszteni, illetve tudja azokat benyújtani. Továbbá jogosultságigénylés esetén a munkatársa is elő tudja készíteni számára az irományt benyújtásra.¹⁶

¹⁵ Oktatási tájékoztató, <https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/IJR+honlap-ra+oktat%C3%A1si+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/fc55acb0-bed4-6136-08ce-d52424a7420d?t=1594368732422>, 2022. január 20.

¹⁶ ParLex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.

5. A RENDSZER EREDMÉNYEI

Az Országgyűlés Hivatala a ParLex programmal nevezett a kétévente megrendezett Európai Közzszolgálati Díj 2019. évi versenyére. A kiírás tematikájában foglaltak alapján olyan előremutató pályamunkákat vártak, amelyek innovatív és a jövő számára fenntartható megoldásokat mutatnak be a közszektorban. A 2019. május 17-én elektronikus úton az Európai Közigazgatási Intézet számára beküldött pályázati anyagot egy független európai szakértőkből álló bizottság értékelte konszenzusos döntéshozatali elv alapján. A ParLex a legmagasabb szintű, európai és nemzeti kategória 81 pályamunkája között versenyzett. A többhetes értékelési folyamatot követően 2019. június 17-én az Európai Közigazgatási Intézet e-mailben értesítette a Hivatalt, hogy a szakértői zsűri a ParLex pályázati anyagát „Best Practice” tanúsítvánnyal díjazta.¹⁷

A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere hozzájárul a minőségi jogalkotáshoz. A benyújtott indítványok strukturáltak, áttekinthetők, egységesek. A program a bevezetése óta biztosítja a gyorsaságot, a megalapozott döntés-előkészítést, az információbiztonságot, az egyszerű jogosultságkezelést. A ParLex hatására a belső munkafolyamatok racionalizáltabbak, hatékonyabbak lettek. A bevezetést követően az oktatásokon szerzett tapasztalatok, illetve az azokat követő visszajelzések pozitívak. A felhasználók elégedettsége a rendszer bevezetését követően, annak rendszeres használatával fokozatosan és folyamatosan nőtt.¹⁸

A különböző célcsoportok eltérő funkciókat használnak. A tárcák oldaláról a törvényjavaslatok, egységes javaslattervezetek programban történő megszerkesztése a jellemző. Továbbá írásbeli kérdés esetén az arra adott válasz is könnyedén benyújtható a rendszeren keresztül.¹⁹ A képviselők által leggyakrabban benyújtott indítvány az írásbeli kérdés, a ParLex által bárhonnán könnyedén kérdést intézhetnek a Kormányhoz, a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez. Továbbá a frakciómunkatársak a program által könnyedén előkészíthetik a képviselők számára a benyújtandó tervezeteket. A hivatal munkatársai számára a program egyszerűbbé teszi a tárgyalási háttéranyagok előkészítését, az egyes (elsősorban bizottsági) nem önálló indítványok elkészítését is. Mindemellett a rendszer lehetőséget biztosít a képviselőknek, illetve a kormánynak arra, hogy az általános munkaidő lejártát követően nyújtsák be a javaslataikat, ezáltal több idő áll rendelkezésre a benyújtást megelőző lépések előkészítésére. A 2017-es

¹⁷ OGYH Beszámoló EPSA Díjátadó Maastricht 2019. november 18.

¹⁸ OGYH beszámoló Molnár Gáborral készült interjú alapján 2021. december 28. online egyeztetés

¹⁹ Az írásbeli kérdés, írásbeli válasz a címzett és a válaszadó között teljesen automatizáltan zajlik.

elrendelés hatására mára az irományok túlnyomó többsége (kb. 70-75%-a) a ParLexen keresztül érkezik. Az idő- és térbeli benyújtási korlátok „eltűnése” minden felhasználó számára olyan könnyebbséget jelentenek, amelyek miatt a többség szívesen használja a rendszert.²⁰

6. ÖSSZEZÉS

A ParLex megalkotásának és bevezetésének célja elsősorban az országgyűlési törvényalkotó munka folyamatának elektronikai megoldásokkal történő elősegítése volt. Napjainkban az IJR átfogóan képes segíteni a jogalkotási folyamatot, mely az IJR-ParLex mellett több alrendszerből is áll. Az IJR az önkormányzati rendeletalkotástól kezdve a törvényalkotásig, az uniós notifikációs folyamatokat és a törvények kihirdetését is kezelve, biztosítja egy olyan hatályos, a kor legmagasabb szintű elvárásainak megfelelő, pontos jogszabály-nyilvántartás létrejöttét, amelyet mind a jogalkotók, mind a jogalkalmazók teljes bizalommal használhatnak.²¹ Emellett a jövőt érintően a fejlesztési irányok kiterjesztésének többféle lehetősége is felmerült, ilyen például többek között a köztársasági elnöki kihirdetés (e-promulgáció).

Összegzésként megállapítható, hogy a bevezetést követően eltelt pár év alapján a felsorolásból, kifejtésekből is látszik, hogy a felhasználóknak kínált lehetőségtár számtalan előnyt biztosít, ami maga után vonja az elégedettséget. A rutin kialakulásával a rendszerben való munkavégzés önállóvá válik. A ParLex, illetve mára már az IJR használata a papírmentes, hatékony jogalkotói munkát segíti elő, és egyben sokrétű, hatékony munkavégzési lehetőségeket biztosít napjaink és a jövő generációi számára.

IRODALOM

1. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat
2. A Házbizottság 1/2017. állásfoglalása – egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról, https://www.parlament.hu/documents/10181/111782/1_2017_HB_AF.pdf/e326ba4f-69aa-4acd-84b7-3ad7d1ecb06f
3. A Házbizottság 5/2018-2022. állásfoglalása az egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtásáról, <https://www.parlament.hu/documents/10181/111782/>

²⁰ OGYH-beszámoló, Molnár Gáborral készült interjú alapján 2021. december 28. online egyeztetés.

²¹ ParLex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.

- 5__2018_2022_HB_AF.pdf/1d0f1832-cb45-8f7c-8483-b68709727a-ac?t=1539677194000
4. Az Országgyűlés elnökének a határozati házsabály 30. § (2) bekezdés b) pontja szerinti meghatározása az irománybenyújtás elektronikus formájáról, <https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Meghat%C3%A1roz%C3%A1s+az+irom%C3%A1nybeny%C3%BAjt%C3%A1s+elektronikus+form%C3%A1j%C3%A1r%C3%B3l/e2aa25b8-bbe3-4d16-b32a-2ab74ba7932a>
 5. Az Országgyűlés elnökének tájékoztatása az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről, https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/HB_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_IJR+bevezet%C3%A9se.pdf/ad4a6e83-7ee1-aada-1a70-6bccf2520a3e?t=1594368443067
 6. Felhasználói kézikönyv a „Törvényalkotás parlamenti informatikai rendszere (Parlex)” tárgyú fejlesztéshez, <https://www.parlament.hu/documents/10181/773675/Parlex+k%C3%A9zik%C3%B6nyv+I.+r%C3%A9sz/f72a4bae-ce41-4dda-9d84-f228d277181e>
 7. OGYH Beszámoló EPSA Díjátadó Maastricht 2019. november 18
 8. OGYH Beszámoló Molnár Gáborral készült interjú alapján 2021. december 28. online egyeztetés
 9. OGYH Főigazgatói tájékoztató a Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere felhasználói hozzáférés-igénylésének rendjéről 2017. február 20.
 10. OGYH ParLex prezentáció, bevezetés, funkció ppt előadás
 11. Oktatási tájékoztató, <https://www.parlament.hu/documents/10181/5568475/IJR+honlapra+oktat%C3%A1si+t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf/fc55acb0-bed4-6136-08ce-d52424a7420d?t=1594368732422>
 12. Parlex mint az IJR előfutára, jelentősége a jogalkotás modernizálásában, dr. Gáva Krisztián előadása a 2021. augusztus 26-ai IJR zárórendezvényen.
 13. Parlex oktatóanyag, <https://www.parlament.hu>

Towards a legally binding instrument on armed conflict resolution

Spindler Zsolt

Széchenyi István University
Doctoral School of Law and Political Sciences

ABSTRACT

The recent past and the current situation in Ukraine and the development of events in Afghanistan showed the world the shortcomings of the international law of post-conflict resolution. We can characterize armed conflicts, and even in the lack of universally accepted definition we have some guiding principles about the beginning of an armed conflict and the end. However, we do not have any exit strategies. We do not have strategies on rebuilding. Various States developed modern lethal military arsenals involving the up-to-the-minute artificial intelligence solutions to start an armed conflict, or to defend themselves, but our toolkit for reconstruction remained on a Stone Age level. We have the possibility to use nuclear weapons or autonomous lethal systems to win a war, but we have only stone axes to rebuild a functional state from the ruins. That makes us – human beings – vulnerable.

The lack of a legally binding instrument on the most elementary procedural issues in a post-conflict situation has its effects on a various fields of public international law. Among them it effects international refugee law, migration law, international criminal law, international human rights law and the eldest and most stable pillar of the branch of law concerning armed conflicts: international humanitarian law as well. Moreover, it has negative effects on global and national economy, and some aspects of the internal law of states as well. The writer of these thoughts tries to highlight the serious need of universally recognized and accepted legal guidelines or principles of exit strategies of armed conflict situations.

1. THESIS: THE POSSIBLE EXISTENCE OF A LEGAL ALGORITHM OF ARMED CONFLICT RESOLUTION

Armed conflicts and post-conflict resolution are sequences of organized human actions. Armed conflicts often seem chaotic but they follow a kind of a regularity and formality. A general legal algorithm may exist, which can be used with smaller or bigger changes during each legal resolution of armed conflicts as a legal

first aid. With Harari's hospital-metaphor:¹ no matter who is the nurse or the doctor on duty in a hospital, the same algorithm must be taken. When and as long as they follow the protocol, there is a good chance of saving the life and cure the patient. Parallel: if we work out and widely accept a protocol for legal resolution of armed conflicts, we raise our chance to solve the problem on a more effective way, than if we do not follow any kind of protocol, just try to do our best. The best way to universalize this kind of protocol can be achieved in three steps: 1.) Identification of the most common elements (variables) of the algorithm of armed conflict resolution. 2.) Drafting and later adopting a UN Resolution about the general principles of armed conflict resolution. 3.) Drafting and adopting a legally binding instrument – an international convention or treaty – about the general rules of procedure in armed conflict resolution and transitional process.

¹ HARARI, YUVAL NOAH: *Homo Deus – A Brief History of Tomorrow*. First English translation, 2016, Harper Collins Publishers, h. n., 97.

„We encountered the term ‘algorithm’ when we tried to understand what emotions are and how brains function, and defined it as a methodical set of steps that can be used to make calculations, resolve problems and reach decisions. In illiterate societies people make all calculations and decisions in their heads. In literate societies people are organised into networks, so that each person is only a small step in a huge algorithm, and it is the algorithm as a whole that makes the important decisions.

This is the essence of bureaucracy. Think about a modern hospital, for example. When you arrive the receptionist hands you a standard form, and asks you a predetermined set of questions. Your answers are forwarded to a nurse, who compares them with the hospital's regulations in order to decide what preliminary tests to give you. She then measures, say, your blood pressure and heart rate, and takes a blood test. The doctor on duty examines the results, and follows a strict protocol to decide in which ward to hospitalise you. In the ward you are subjected to much more thorough examinations, such as an X-ray or an fMRI scan, mandated by thick medical guidebooks. Specialists then analyse the results according to well-known statistical databases, deciding what medicines to give you or what further tests to run. This algorithmic structure ensures that it doesn't really matter who is the receptionist, nurse or doctor on duty. Their personality type, their political opinions and their momentary moods are irrelevant. As long as they all follow the regulations and protocols, they have a good chance of curing you. According to the algorithmic ideal, your fate is in the hands of ‘the system’, and not in the hands of the flesh-and-blood mortals who happen to man this or that post. What's true of hospitals is also true of armies, prisons, schools, corporations – and ancient kingdoms.”

2. CHARACTERIZATION OF ARMED CONFLICTS

The law of armed conflict (LOAC)² is a branch of public international law (PIL).³ The types of sources of international humanitarian law (IHL) do not differ from the sources of international law. The primary source of law is legislature, but in international law, there is not such an authority above states, which has the content and power of legislature.

As it is declared in the *Lotus-case*:

“International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will... Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed.”⁴

In 1920 in the Statute of the Permanent Court of International Justice (PCIJ) Art. 38. dealt with the sources of international law. The article occurred in the same manner in the 1946 Statute of the International Court of Justice (ICJ) and it states that the Court shall apply three main and one subsidiary types of sources of international law as follows:

“1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;
- d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means of the determination of rules of law.⁵”

There is not any kind of ranking among the sources, but slightly different opinions also exist: Thirlway expresses that treaties and international customs are the main sources of international law and opinions of scholars and decisions of tribunals cannot be accepted in themselves as sources.⁶ The sources in Art. 38. are widely cited, but they have not been regarded as the only and final list of the sources of PIL.⁷ International conventions and treaties are written sources that can be identi-

² I use law of armed conflict and international humanitarian law and sometimes the slightly anachronistic (pre-UN Charter) term of art “law of war” as synonyms in my research paper.

³ KOLB, ROBERT: *An introduction to International Law of Armed Conflicts*. 2008, Bloomsbury, Oxford, 3–9.

⁴ *The Case of SS Lotus (Turkey v. France)* (1927) PCIJ, Judgement of 7 September 1927

⁵ Statute of the International Court of Justice. Art. 38. (1).

⁶ THIRLWAY, HUGH: *The Sources of International Law*. 2014, OUP, Oxford, 11.

⁷ THIRLWAY: *op.cit.* 3.

fied easily. International customary law (CIL) comes into existence from a combination of two elements: relevant state practice (1) and *opinio juris*⁸ (2) – a view that something is required because of consideration of law or necessity.⁹ Universally accepted and relevant international conventions of IHL that are important from the characterization process of armed conflicts are the Charter of the United Nations; Geneva Law¹⁰ and Hague Law.¹¹ Geneva Conventions and their Protocols protect victim of armed conflicts and wars. The written form is often just a material occurrence of universally accepted customary law. The Hague Law deals with conduct of hostilities. The 1899 Hague Convention (II) on the Laws and Customs of War on Land and the Conventions Adopted at the 1907 Second International Conference at The Hague say more about declared war. Since the term of art of armed conflict includes war, and the distinction between a declared war and armed conflict has an importance, I mark them as primary written sources in the definition-making process. The following relevant instruments of IHL also contain references on armed conflicts.¹² I use them as subsidiary sources since their applicability is less general: 1923 Hague Rules of Aerial Warfare, 1972 BWC¹³;

⁸ *opinio juris sive necessitas*

⁹ THRILWAY: *op.cit.* 13.

¹⁰ The Geneva Conventions of 12 August 1949 and the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949.

¹¹ Hague Convention (II) on the Laws and Customs of War on Land, 1899; Hague Declaration (IV,2) concerning Asphyxiating Gases, 1899; Hague Declaration (IV,3) concerning Expanding Bullets, 1899; Hague Convention (IV) on War on Land and its Annexed Regulations, 1907; Hague Convention (IX) on Bombardment by Naval Forces, 1907; Hague Declaration (XIV) on Explosives from Balloons, 1907.

¹² Some other relevant documents can help make distinction between declared war and armed conflict and finalize the characterization of the term of armed conflict as well such as:

¹⁸⁵⁶ Declaration on Capture and Blockade; 1864 Geneva Convention and preceding Resolutions; 1868/1899 Declaration on Explosive Projectiles, Asphyxiating Gases and Dum-Dum Bullets; 1825 Geneva Gas Protocol; 1935 Roerich Pact; 1946/1950 Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgement of the Tribunal; 1948 Genocide Convention; 1954 Convention for the Protection of Cultural Property and Related Protocols; 1966 International Covenant of Civil and Political Rights; 1970 Friendly Relations Declaration; 1974 Definition of Aggression UN GA RES 3314 (XXIX) and its Annex; 1976 ENMOD Convention; 1989 Convention on the Right of the Child and 2000 Optional Protocol; 1989 Mercenaries Convention; 1994 San Remo Manual on Naval Warfare; 1994 Convention on the Safety of U.N. Personnel and Related Documents; 1999 Bulletin on the Observance by U. N. Forces of International Humanitarian Law.

¹³ Convention on the Prohibition of Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, 1972.

1980 CCW and its Protocols¹⁴; 1993 CWC¹⁵; 1997 APMBC¹⁶; 1993 ICTY Statute;¹⁷ 1994 ICTR Statute;¹⁸ 1998 ICC Statute, 2008 CCM¹⁹; 2017 TPNW.²⁰ Among the sources not only the general principles of international law accepted, but the general principles of law as a whole. The general principles of international law can be derived from the 1970 Friendly Relations Declaration²¹ refrain from the threat or use of force (1); peaceful settlement of international disputes (2); non-intervention (3); cooperation (4); equal rights of people (5); sovereign equality of States (6); the obligations shall be fulfilled in good faith (7). References about general principles of law can be found in arbitral decisions concerning international disputes.²² Among the more relevant general principles of law we have to mention the principle of human treatment occurs in all of the four Geneva Conventions.²³ The principle of limitation as an essential element of Additional Protocol I²⁴ and the Hague Law²⁵ as well. Principle of distinction, proportionality and military necessity are integrated parts of international humanitarian law. Martens-clause can be interpreted as a principle of humanity²⁶ or one of the sources of IHL as well:²⁷ *“civilians and combatants remain under the protection and authority of the princi-*

¹⁴ Convention on Prohibitions and Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects, 1980.

¹⁵ Convention on the Prohibition of development, Production and Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 1993.

¹⁶ Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 1997.

¹⁷ Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 1993.

¹⁸ Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda, 1994.

¹⁹ Convention on Cluster Munitions, 2008.

²⁰ Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2017.

²¹ A/RES/25/2625

²² Art. 38. did not list them on purpose, but among the general principles of law we can mention *pacta sunt servanda*, *in dubio pro reo*, *ne bis idem*, *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, *lex specialis derogate legi generali*, *lex superiori derogate legi inferiori*, *lex posteriori derogate legi priori*. etc. Based on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties *pacta sunt servanda* and good faith (pp. 3. and Art. 26., Art. 31. of VCLT); non-retroactivity (Art. 4. and Art. 28. of VCLT); and in the statutes of criminal courts *nulla poena* and *nullum crimen sine lege* generally referred. However, from the perspective of a quasi-definition making process on armed conflict the relevance of general principles of law have collateral importance.

²³ Arts. 12(2); 13; 27. GVI-IV.

²⁴ Art. 35. API

²⁵ Art. 22. Hague Regulations

²⁶ SASSOLI, MARCO – BOUVIER, ANTOINE A.: *How does Law Protect in War?* (ICRC, Geneva, 2006), Ch. The Principles of IHL, <https://casebook.icrc.org/glossary/fundamental-principles-ihl>, 12. 11. 2019.

²⁷ KOLB, ROBERT: *Sources and Scope of Application of IHL* (Academic lecture at the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. IHL1 Tutorial. Tadesse Kekbew 14. 11. 2019.

ples of international law derived from established custom, from the principles of humanity and from the dictates of public conscience". The protection in cases that are not covered by treaties or CIL was introduced in the 1899 Hague Convention, and since then it became an important element of the 1907 Hague Convention, the 1980 CCW and the four Geneva Conventions.²⁸ 1949 Geneva Conventions have primary importance regarding armed conflicts. Common Article 2 of the 1949 Geneva Conventions (CA2 of GC) mentions the term of art of "armed conflict" to widen the applicability of humanitarian law and not to exclude situations, when declaration of war does not exist.

"In addition to the provisions which shall be implemented in peacetime, the present Convention shall apply to all cases of declared war or of any other armed conflict which may arise between two or more of the High Contracting Parties, even if the state of war is not recognized by one of them.

The Convention shall also apply to all cases of partial or total occupation of territory of a High Contracting Party, even if the said occupation meets with no armed resistance."²⁹

The 1864, 1906 and 1929 Geneva Conventions did not specify the applicability of the rules written down in the Conventions.³⁰ The High Contracting Parties of the Geneva Conventions, generally have state character – they have territory, more or less sovereignty, and they were (again more or less) internationally accepted. 195 states signed the four Geneva Conventions, among them the Vatican and Palestine. That time it was obvious that an armed conflict is a special event similar to a declared war between actors of state character, where some of the characteristics of declared war are missing (for example: declaration of war). The following sentences of CA 2 give a wider meaning of armed conflict when declares that "*partial or total occupation of the territory of a High Contracting Party*" is a subject of the agreement, "*even if the said occupation meets with no armed resistance*". Therefore, if the statehood of one of the actors is not complete (occupation, or liberation), it does not mean that it cannot be a party of an armed conflict. There is a self-limitation: whatever the other Power does, it does not refer to the basic principles of humanity adopted by the Party, who signed the treaty. CA 3 of GC is a paragraph which used to be called of "mini convention", since it gives the minimum standards and assurances in a conflict, which cannot be defined as an international one.

²⁸ Arts. 63; 62; 142; 158. GC I–IV; and AP I, Art. 1(2), Ap II, PP4.

²⁹ *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of 12 August 1949 – Article 2*

³⁰ ICRC 'Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of 12 August 1949 – Commentary of 2016 Article: 2' (2016) Application of the Convention – B. Historical background.

“In the case of armed conflict not of an international character occurring in the territory of one of the High Contracting Parties, each Party to the conflict shall be bound to apply, as a minimum, the following provisions:

1) Persons taking no active part in the hostilities, including members of armed forces who have laid down their arms and those placed hors de combat by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.

To this end, the following acts are and shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above-mentioned persons:

- a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;
- b) taking of hostages;
- c) outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
- d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgement pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognized as indispensable by civilized peoples.

2) The wounded and the sick shall be collected and cared for. (...) ³¹

Hereby we have to make a distinction between two types of non-international armed conflicts:

- 1.) Non-international armed conflict with high threshold.
- 2.) Non-international armed conflict with lower threshold.

In high threshold non-international armed conflicts one of the parties is a state and the non-state actor, the organized armed group controls a distinctive territory. In this situation CA 3 of GC and 1977 Additional Protocol II (AP-II) about the protection of victims of non-international armed conflicts also applies: “*This Protocol (...) shall apply to all armed conflicts (...) which take place in the territory of a High Contracting Party between its armed forces and (...) organized armed groups which (...) exercise (...) control over a part of its territory*”.³² While in a situation when the above-mentioned criteria does not met, the non-international armed conflict has a lower threshold and only CA 3 is applicable. To understand

³¹ Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of 12 August 1949 – Article 3.

³² 1949 GC AP-II Art.1.

the concept of armed conflict, it is necessary to make a clear distinction from declared war. The concept of declared war was already mentioned in Art. 2 of the 1899 Hague Convention (II) as well as in the preamble of the 1907 Hague Convention (III), but the concept of declared war is narrower than that of armed conflict.³³ A unilateral declaration of war creates a state of war independently of the position and the behavior of the other party. A state of war exists even if it is not recognized by one of the belligerents. The declaration of war is a unilateral and formal act from a state representative, which marks the transition from the application of peace time law to law of war (*ius in bello*). Geneva Conventions apply as soon as the declaration of war has happened, no matter whether armed confrontation followed the declaration or not. In 1945, the adoption of the UN Charter declared the prior rules called *jus ad bellum* an unlawful aggression in Art. 2(4):

“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state...”

This resulted a decrease of the number of declarations of war, but the possibility that a State issues a declaration of war still exists. After 1949 – in the absence of an objective definition of the applicability of humanitarian law – a need appeared to use humanitarian law on an objective and factual base, wider than declared war secured. The Geneva Conventions invented the fact-based concept of armed conflict, which means that the text defined armed conflict more in its material reality than legal sense. The notion of armed conflict in CA 2(1) of GC introduced the “first shoot paradigm” and made humanitarian law applicable “as soon as a State undertakes hostile military action(s) against another State”.³⁴ While in non-international armed conflicts (NIAC) the intensity and organization criteria were established. The existence or non-existence of an armed conflict based on the de facto existence of hostilities between the belligerents.. In case a State might deny the existence of an armed conflict humanitarian law would still apply if an armed conflict is in fact exists. The characterization of an armed conflict by a State, or any other official pronouncements do not affect the usability of the Geneva Conventions, since there is not any universally accepted authority under international law to classify a situation as an armed conflict.³⁵ ICRC underlines that in all cases the classification of the situation has three main principles: must be done in good faith (1), must be based on facts (2) and must be based on the relevant criteria under humanitarian law (3). There is an importance of separation of *jus in bello* from *jus ad bellum*. When we focus on the applicability of the Geneva Conventions, it has no importance whether a State uses force legally, as just war in three cir-

³³ ICRC ‘Commentary of 2016 Article 2’ Application of the Convention – D. Paragraph 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties.

³⁴ *op. cit.* 209.

³⁵ *op. cit.* 214.

cumstances, which can be declared as self-defense (UN Ch. Art. 51.), or by a UN SC mandate (UN Ch. Art.42., or on “invitation” (UN Ch. Art. 43.); or quite the opposite: in violation of the prohibition on the use of force. It does not affect the existence of the armed conflict, and so the application of Geneva Conventions. At the same time it is declared that the main purpose of international humanitarian law is protecting people who are not or not anymore taking part in the hostilities during armed conflict. IHL does not make difference on the basis of the legality or just of the belligerent. In *Tadic-case*³⁶ ICTY stated that “*an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State.*”³⁷ The most important part of the quasi-definition is that it does not refer exclusively to States as parties or actors. It is evident, that in this case the armed conflict, which occurs among States, has an international character. The 1958 Commentary on the Fourth Geneva Convention states that this interpretation of armed conflict (i.e. when minimum two States involvement is required) is too narrow, since it excludes the unilateral use of force of a State.³⁸ In the reasoning of *Bemba-case*³⁹, ICC declared that “*an international armed conflict exists in case of armed hostilities between States through their respective armed forces or other actors acting on behalf of the State*”.⁴⁰ Statehood is a critical element of the existence of an international armed conflict (IAC). In modern international law, Georg Jellinek established the criteria system of statehood.⁴¹ The principles that were laid down in the Montevideo Convention⁴² based on this criteria sys-

³⁶ ICTY *Prosecutor v. Dusko Tadic aka “Dule”* ICTY, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2nd October 1995, Tadic (IT-94-1), <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>

³⁷ *op. cit.* para 70., *Tadic* (IT-94-1) “70. On the basis of the foregoing, we find that an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State. International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved. Until that moment, international humanitarian law continues to apply in the whole territory of the warring States or, in the case of internal conflicts, the whole territory under the control of a party, whether or not actual combat takes place there, <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>

³⁸ Commentary of 2016 Article: 2: Application of the Convention – D. Paragraph 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – a. The constitutive elements of the definition of armed conflict – 222–223.

³⁹ ICC *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo* ICC-01/05-01/08, <https://www.icc-cpi.int/car/bemba>

⁴⁰ ICRC ‘ Commentary of 2016 Article 2’ *supra note* 46, 229.

⁴¹ JELLINEK, GEORG: *Allgemeine Staatslehre*. 1914, 180–181.

⁴² Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933.

tem: a state must have population, territory, government and capacity to maintain international relations.⁴³ The defeat of the former government of a State cannot change the character of the armed conflict, except if the new government become effective, since under international law, the main condition for the existence of a government is its effectiveness included the maintenance of law and order.”⁴⁴ Armed conflict resolution can be divided into two phases: The first phase is the international humanitarian law phase, when we have to determine the end of the armed conflict. Although human rights law applies in both war and peace, in the second phase – reconstruction and rebuilding – human rights law gain more importance, while international humanitarian law does not apply anymore. Based on the above mentioned facts the international law of armed conflict resolution has a special character: the characterization of armed conflict and the end of an armed conflict belongs to the territory of international humanitarian law and in this way *jus in bello*. While rebuilding and reconstruction in and after the transitional period is a part of *jus post bellum* and the characteristics of human rights law gain major importance in that part of armed conflict resolution.

3. THE END OF AN ARMED CONFLICT

The end of the international armed conflict means the “general close of military operations”⁴⁵ First of all it is important to make the remark that there is not any direct and precise direction about the end of the armed conflicts in Geneva Conventions, however from the context we can make some conclusions. A declared war starts with the declaration of war and ends by a peace treaty. In the meantime, if hostilities and military operations cease, it does not mean that that the war is

⁴³ Montevideo Convention, 1933, Art.1.

⁴³ Although, here I have to refer on judge Péter Kovács’ partly dissenting opinion on ICC prosecutor’s request related to territorial jurisdiction over Palestine. Judge Kovács in his 163 pages text questions the customary law character of the Montevideo Convention. According to his argument, the Montevideo Convention consist important norms which cannot be accepted as customary ones – for example the Stimson-doctrine. According to judge Kovács’ opinion, the Montevideo criteria are universally known, but not universally accepted and contains exceptions, which makes its customary character at least arguable.

⁴⁴ ICRC ‘Commentary of 2016 Article 2’ *supra note* 235. “The very fact that the said government is effective and controls of most of the territory of the State concerned means that it is the *de facto* government and its actions have to be treated as the actions of the State it represents with all the consequences this entails for determining the existence of an international armed conflict.”

⁴⁵ Commentary of 2016 Article: 2: Application of the Convention – D. Paragrap 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – c. The end of the international armed conflict – 277.

finished. From the same approach: temporary stop of hostilities does not alter the fact that an international armed conflict is going on. After World War II less and less international armed conflicts ended with the conclusion of a peace treaty. The “end” of international armed conflicts has more a continuous, ongoing character, it is more like a term than a punctual date, and the whole process can be characterized by unstable ceasefires, slow and progressive decrease in intensity of hostilities, or intervention of peacekeepers.⁴⁶ Commentary of 2016 declares that *“the determination that an international armed conflict has ended is based not on the existence of a peace agreement, but rather on an appreciation of the facts on the ground”*.⁴⁷

Summarize the above-mentioned facts, if we accept that *“armed conflict is neither a technical nor a legal concept, but rather a recognition of the fact of hostilities...”*⁴⁸, than a direct conclusion of the fact-based approach of armed conflict that the end of the armed conflict must be based on facts either. Armed conflict as a term has a wider meaning than the term war. Armed conflict⁴⁹ is a correlated category for international and non-international armed conflicts. *“All armed conflicts has certain minimal, defining characteristics that distinguish it from situations of non-armed conflict or peace.”*⁴⁹ Geneva Conventions use a fact-based, empirical concept of armed conflict both international and non-international ones. There is no central authority under international law to identify or classify a situation as an armed conflict, an international armed conflict or a non-international armed conflict. *“A clear statement about the definition of armed conflict in international law would support the proper functioning of the law in general.”*⁵⁰ The existence of an armed conflict does not depend on the affirmation, but on the de facto existence. *“Armed conflict is neither a technical nor a legal concept, but rather a recognition of the fact of hostilities...”*⁵¹ The importance of “case-by-case” approach is emphasized several times. (It means that inductive method is preferred than deduction.) At least two characteristics are common in all armed conflict: a) the existence

⁴⁶ Commentary of 2016 Article: 2: Application of the Convention – D. Paragrap 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – 276.

⁴⁷ Commentary of 2016 Article: 2: Application of the Convention – D. Paragrap 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – 276.

⁴⁸ Commentary of 2016 Article: 2: Application of the Convention – D. Paragrap 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – 282.

⁴⁹ ILA, Final Report on the meaning of Armed Conflict in International Law (2010). 2.

⁵⁰ ILA, Final Report on the meaning of Armed Conflict in International Law (2010). 1.

⁵¹ Commentary of 2016 on Article: 2: Application of the Convention – D. Paragrap 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – c. The end of international armed conflict – 282.

of organized armed groups; b) engaged in fighting of some intensity.⁵² Intensity of the violence has minor importance in case of international armed conflicts,⁵³ while it is a threshold in the distinction of non-international armed conflict⁵⁴ from an internal disturbance or tension such as a riot, or isolated an sporadic acts of violence.⁵⁵ Organization is a widely accepted criterion in accordance with non-international armed conflicts, and on an indirect way, at international armed conflicts either, but since in international armed conflicts according to the opinion of ICRC, the Parties have State character, the organization criteria is hypothesized by the existence of the Party. From the applicability of different humanitarian laws, there is an importance whether an armed conflict is international or not, but the results of both conflicts are the same. The growing convergence among the rules governing international and non-international armed conflicts adduces proof that this type of classification may will be less important in the future.⁵⁶ The main goal is to abate the damaging results of armed conflicts both international and non-international ones. To abate the damaging results we have to shorten the transitional period between the end of an armed conflict and peace time (i.e. Commentary of 2016, para. 502.: *“insofar as the return to the normal domestic and international legal framework after the end of a non-international armed conflict would provide persons [...] with more favorable protections”*).⁵⁷ While government experts by political reasons did not accept the ICRC suggestion that any military involvement by a foreign State in a non-international armed conflict internationalizes the conflict itself, as a matter of fact this is a more applicable definition than the widely accepted bilateral approach.

⁵² ILA, Final Report on the meaning of Armed Conflict in International Law (2010). 2.

⁵³ Commentary of 2016 Article: 2: Application of the Convention – D. Paragraph 1: Declared war or any other armed conflict between High Contracting Parties – 2. The concept of armed conflict – a. The constitutive elements of the definition of armed conflict – 236.

⁵⁴ Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Geneva, 12 August 1949.

Commentary of 2016 – Article 3: Conflicts not of an International Character – C. Paragraph 1: Scope of application of common Article 3 – Introduction – para. 387.

⁵⁵ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), of 8 June 1977 – Article 1 – Material field of application 2.

⁵⁶ ILA, Final Report on the meaning of Armed Conflict in International Law (2010). 9.

⁵⁷ Commentary of 2016 – Article 3: Conflicts not of an International Character – C. Paragraph 1: Scope of application of common Article 3 – 3. Temporal Scope of Application – para. 502.

4. JUS POST BELLUM AND REBUILDING

The rebuilding part of jus post bellum occurs at Hugo Grotius in an indirect way: all the soldiers that have participated in common acts are responsible for the total damage, and he adds that there are certain duties which must be performed toward those from whom you have received injury. Grotius referred on the previously mentioned meionexia principle as well. The pragmatic limitation (or more precisely the pragmatic self-limitation) as a key element of jus post bellum goes back to the logic system of Aristotle. Grotius – as a writer of the first comprehensive and systematic book about the law of nations⁵⁸ – used a rationalist and secular basis which was originated from natural law. In Grotius’s opinion third parties could support the side which they considered had a just cause. His conclusion – which was strengthened by the Bible, and several Roman sources and Christian scholars – was that war was a judicial and punitive procedure, and public war must have been distinguished from private one.⁵⁹ Compared with Gentili, it is an important difference that Grotius did not accept the probabilistic idea of “just war on both sides”, however he accepted the existence of factual deception (fallibility).⁶⁰

Larry May suggests that just post bellum and transitional justice relate to each other, and it has an importance when we exam documents like the Transitional Administrative Law of Iraq (TAL) or the Dayton Peace Accord. According to May, there are six post bellum principles: retribution, reconciliation, rebuilding, restitution, reparations and proportionality (5R&P).⁶¹

Mark Evans brings up a practical approach of jus post bellum in his essay “*At War’s End: Time to Turn to Jus Post bellum?*”.⁶² His idea about a “*conceptual toolkit for just post bellum*”⁶³ has similar characteristics to my idea about a practical algorithm, or protocol, an “international legal first aid”, which can help to reorganize the daily normal life at the shortest time after the end of an armed conflict, and

⁵⁸ GROTIUS, HUGO: *De Iure Belli ac Pacis Libri Tres*. First published in 1625. In Hungarian: HUGO GROTIUS: *A háború és béke jogáról*. 1999, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest.

⁵⁹ GROTIUS, HUGO: *A háború és béke jogáról*. 1999, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, Book I. ch. 2; 3.

⁶⁰ GROTIUS: *op. cit.*, Book II, Ch. XXIII. 13. 2; 135.

⁶¹ MAY, LARRY: Jus Post Bellum, Grotius, and Meionexia. In CARSTEN STAHN – JENNIFER S. EASTERDAY – JENS IVERSON: *Jus Post Bellum. Mapping the Normative Foundations*. 2014, Oxford, 15.

⁶² EVANS, MARK: At War’s End: Time to Turn to Jus Post Bellum?” In Carsten Stahn – Jennifer S. Easterday – Jens Iverson: *Jus Post Bellum. Mapping the Normative Foundations*. 2014, OUP, Oxford, 26–42.

⁶³ EVANS: *op. cit.* 26.

which I mentioned in the chapter about methodology.⁶⁴ Dieter Fleck summarizes the value of *jus post bellum* as a key tool to achieve a lasting peace with normative regulations.

5. NORMATIVE MODEL OF REBUILDING

The well-known Hungarian invention: the 3D combination puzzle of Rubik's Cube has $3 \times 3 \times 3$ smaller cubes and 26 different elements (variables). These 26 different elements can create 43 252 003 274 489 856 000 – more than 43 quintillion – different permutations based on the positions of the elements. Among these variations, only one is called “solved”: when each face of the cube has one color.⁶⁵ Let us call this “solved” position of the elements “the resolution of an armed conflict” – or for simple use “peace”. All the other variations are to be called “armed conflicts”, no matter whether they are international or non-international ones. In 2010 a research group find the so called “God's number”: the fewest number of moves whit, which a $3 \times 3 \times 3$ Rubik's Cube can be solved. This number is 20. In general, any $n \times n \times n$ Rubik's Cube can be solved in $\Theta(n^2 / \log(n))$ moves.⁶⁶ In common, it means that almost an infinite number of permutations can be solved in a very limited number of adequate steps. If we identify the elements (variables) of an armed conflict and we use the optimal algorithm we may shorten the transitional period of an armed conflict: we can solve the conflict and gain peace. One can argue that even the number of variables in an armed conflict is infinite. It may be true, but the number of relevant elements of an armed conflict – which resulted the armed conflict – can be limited to a certain number in each case (e.g.: ethnic, religious, national, political, economic disturbances). If we identify a limited number of variables, the result is that the number of relevant outcomes became limited as well.

In 2010, Péter Rada used the Rubik's Cube as a model of state building and democratic development.⁶⁷ In his theory the Rubik's Cube was used as a normative model of state building.

Since armed conflicts and post conflict resolution are sequences of organized human actions. and we accept the hypothesis that human behavior can be studied

⁶⁴ EVANS: *op. cit.* 27.

⁶⁵ FORTUNE, EMIL: *How to solve the Rubik's Cube*. 2018, Egmont UK, 25.

⁶⁶ More on this topic: *Algorithms for Solving Rubik's Cubes* by Erik D. Demaine, Martin L. Demaine, Sarah Eisenstat, Anna Lubiw, Andrew Winslow.

⁶⁷ RADA, PÉTER: *The Rubik's Cube of Democratic Development – A Normative Model of State-building* (2010).

by various scientific methods,⁶⁸ then armed conflicts and post conflict resolutions as special human behaviors can be studied with the help of scientific methods either. Conflicts and conflict resolutions are the parts of social life and society; therefore, we can assume that they have special norms and rules. If we research these norms, it is assumable that we can unravel logic and stable connections and coherences. A fundamental assumption that we consider social life as a more or less formal and regular subject of our research and not as a mere chaotic and random one.⁶⁹

Armed conflicts often seem chaotic, but they follow a kind of a regularity and formality and not only in legal means (air strikes come before land forces; before the operations of mechanized infantry units, artillery supports the missions; the availability of air support and artillery support are limited when the armed forces are in close combat). If armed conflicts follow some rules then we can build our hypothesis that post conflict resolution has its own formality: to make administrative laws or create peace accords we have to follow logic steps. Not only the formal and informal social regulations indicate special logic steps and rules, but common sense either. Just to stay at our example: Generally, it makes no sense to ask for air strike when land forces are in close combat, because it would risk our own human resources. Parallel: before the signature of a peace accord we have to declare the actors (subjects) of the armed conflict. Naturally it is true that some of the context seem trivial: it is obvious that we have to know, who were in armed conflict with each other, before we give them a piece of paper for signature, where it is written down that they will not attack each other in the future. We can find counterexamples as well: it has happened in history that the importance of a strategic stronghold was so great that the commander in close combat himself asked for artillery support, just to keep the stronghold. Naturally, people concern the above-mentioned rules can change their behavior. Nevertheless, they are bound by psychological 'dharma', what generally we can, and we have to count on.

The Language of Variables (Inconstants): During armed conflicts group of individuals, tribes, nations, governments (etc.) are standing face to face each other. These groups distinguish themselves from the other ones which are in opposition ('enemy'). The base of distinguish can be an ideological, a religious, a national, a tribal or a political identification, maybe a historical, geological (geopolitical), biological or cultural difference and distinction. Anon I have to admit that these differences generally cause problems and generate conflicts when they couple with putative or real economic disparity. In post conflict resolution we have to identify some significant variables (inconstant imaginary units). A variable con-

⁶⁸ BABBIE, EARL R.: *The Practice of Social Research*. 1995, Wadworths Publisher Co., Belmont, 46.

⁶⁹ BABBIE: *op.cit.* 59.

sists of different attributes and we have to allocate these attributes either. In post conflict resolution these attributes can be: Shi'a, Sunni, Muslim, Catholic, Orthodox, Arab, Kurd, Bosniac, Croat, Serb, Georgian, Russian, Eastern, Western, conservative, liberal, etc. While the variables can be: nation, tribe, ethnicity, entity, religiousness, political attitude, economic development, legal system, etc.

Can the different pattern-variables, models, paradigms imbedded in cultural and social “personal systems” make it possible to find general consequences? The general social action theory of Talcott Parson⁷⁰ and the Lasarsfeld-paradigm were the major points of departure of my research. I presumed that there is an algorithm, a protocol, a pattern-variable, which can be generally used at the legal resolution of armed conflicts, and – with refer to the research inducements – it may bring the possibility to create a formal theory as well.

6. POSSIBLE FUTURE RESEARCH PERSPECTIVES – ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN ARMED CONFLICT RESOLUTION

If we find or develop a general legal algorithm for armed conflict resolution, a road opens for us to use artificial intelligence at the legal resolution of armed conflicts. However, I admit that the artificial intelligence can only help solve conflicts but cannot outsource the human judgement. The use of artificial intelligence in the legal world is not a unique and new idea: since the 1970's several different and effective artificial intelligence systems were implemented on different fields of the legislative science, like corporative law, copyright law, contract law, personal property, administrative law (TAXMAN, SHYSTER, JUDGE, CHIRON, etc.). There is a general chain of connections in every legal armed conflict resolution process and based on this link we can develop a workable paradigm (or algorithm, or mathematical schema) to solve them. Because of the special character of armed conflicts, I do not think that deduction as a method can be fruitful. To find a generic rule, and then use it in a specific, concrete case is hardly accomplishable. On the other hand, induction as a method fits to the main topic – legal resolution of armed conflicts – exceedingly. If we study many different international and non-international armed conflicts and their legal resolutions, we can compose general and basic principles. I thought that a special “alloy” of the mathematical and social scientific method of induction can help to identify the pattern-variables and the algorithm as well. Using the detailed paradigm, I examine whether the model works for one concrete, specific ($n=1$) armed conflict and its resolution (for example: Bosnia-Herzegovina, Iraq, or the Russian-Georgian conflict, etc.)? After that I

⁷⁰ PARSONS, TALCOTT – SHILLS, EDWARD A.: *Toward a General Theory of Action*. 1951, MA: Harvard University Press, Cambridge. In BABBIE: *op. cit.* 61.

hypothesize that the paradigm is usable for any kind of k conflict ($n=k$), and then I try to prove that the model would be usable in any other armed conflict with more than one coefficients ($n=k+1$). For example, in a case where a new Party joins to the already existing k conflict. The logical steps in summary: 1.) I examine and describe a case; 2.) I hypothesize that the method works in a hypothetical and general k situation; 3.) I prove that if any concrete and specific Party would join to the hypothetical k conflict, the model would work as well. With the word of W. I. B. Beveridge, based on the examined and described data and experiences I would like to conceive a universalization, which can explain the coherency among the examined and studied objects.⁷¹

Using AI, it is necessary to write down the armed conflict in a form of mathematical equation. Since the interpretation of the armed conflict is a kind of storytelling, a narration of the conflict, it is expedient to examine the problem from a morphologic point of view. The international juridical organs and generally, jurisprudence works not on the basis of events – since they are not witnesses –, but on the basis of the narratives of the events told by the parties, the representatives of the parties, witnesses, victims. Naturally, this narratives (stories) are backed up by facts, expert opinions, etc. To write down the armed conflict on a mathematical way in a form of an equation I used the morphological method of Vladimir Yakovlevich Propp.⁷² Propp used a scientific method to analyze the morphology of folk tales. The idea to use this method in international legal resolution of armed conflict might seem strange, but it is based on the fact that in 1928, Propp started off from the thesis that the individual actors in a tale (a story, a narrative) have a special certain function. The actors, the functions, the conflict and the resolution are the basic elements of the tale. We can translate it in another way: the parties (actors), the functions, the conflict and the resolution are the basic elements of the legal resolution of armed conflicts as well. If we read a description, or a juridical record or report on a case, or on a conflict (for example: the Tagliavini-report on the 2008 Russian-Georgian conflict), these roles can be allocated, although the roles are not so well distinguishable and isolable. In another word: we can write down the equation of an armed conflict from different point of views. I used the signs of Propp in the equations, but I simplified them and sometimes I characterized them to fit to the topic of armed conflicts. Propp's sign-system includes 189 sign, among them 81 can be used at the morphologic analyzation of armed conflicts. Since the original sign system was made for folk tales, one possible future direction of the research can be the developing of a special, more complex sign system for armed conflicts.

⁷¹ BEWERIDGE, W. I. B.: *The Art of Scientific Investigation*. 1950, Vintage Books, New York, 113.

⁷² PROPP, VLADIMIR YAKOVLEVICH: *A mese morfológiája*. 1999, Osiris Kiadó, Budapest, 2. edition.

7. CASE STUDY: ARMED CONFLICT IN GEORGIA 2008 – THE ANALYSIS OF THE ARMED CONFLICT BETWEEN GEORGIA AND RUSSIA WITH THE HELP OF PROPP'S METHOD:

I = starting situation – Historical and geographical situation of Georgia

Z4 = weapon import – Georgia bought weapons from Czechia, Ukraina, USA military experts arrived to the country

Д 10(1) = donor States – USA, Czechia, Ukraina (not parties to the conflicts)

Z3 = weapon production – Russia (no need for preliminary weapon import since Russia is a producer)

Д 10(2-3) = donor State – Russia to South-Ossetia and Abkhazia

6 1 = interdiction – prohibition of use of force UN Ch. Art. 2(4)

6 2 (1) = obligation – right of self-determination

6 2 (2) = obligation – territorial integrity of a state

b 1 (1) = violation of interdiction – Georgia violates the prohibition of use of force

b 2 (1) = violation of obligation – Georgia violates the right of self-determination

A19(1) = non-international armed conflict between Georgia and South-Ossetia

C = counter action

b 2 (2) = violation of obligation – Russia violates the general principle of non-intervention (principle 3, A/RES/25/2625

b 1 (2) = violation of interdiction – Russia violates the prohibition of use of force (principle 1 of A/RES/25/2625 and UN Ch. Art. 2(4)).

A 19(2) = international armed conflict between Georgia and Russia

b 1(3) = violation of interdiction – Abkhazia violates the prohibition of use of force (principle 1, A/RES/25/2625 and UN Ch. Art. 2(4)).

A 19(3) = non-international armed conflict between Georgia and Abkhazia

B4 = communication war starts

Π 1 = win position – South-Ossetia and Abkhazia is de facto out of Georgia's control and authority.

Following the course of events we can write down the whole conflict with these simple formulas:

I. One possible formula for the Georgia-South-Ossetia non-international armed conflict:

i Z4 Д 10(1) Д 10(2) 6 1 6 2 (1) 6 2 (2) b1 (1) b2 (1) A19(1) C b 2 (2) b1 (2) A19(2) B 4 Π 1

II. One possible formula for the Georgia-Russia international armed conflict:

i Z4 Д 10(1) Z3 6 1 6 2 (1) 6 2 (2) C b2 (2) b1 (2) A19(2) B 4 Π 1

III. One possible formula for the Georgia-Abkhazia non-international armed conflict:

i Z4 Д 10(1) 6 1 6 2 (1) 6 2 (2) Д 10(3) b 1 (3) A19(3) C B 4 Π 1

From this point we can go on with two different ways: we can analyze each and every formula and we can find the common elements (variables) and the specific elements as well, than we can write down the common formula of the Georgian-Russian-South-Ossetian –Abkhazian conflict. The other way is that we follow the course of events and we write down the whole formula. The two methods are serving as a self-control: we must find the same result with both methods.

8. TOWARDS A LEGALLY BINDING INSTRUMENT ON ARMED CONFLICT RESOLUTION

It is an important factor that non-recognition of a state cannot be an obstacle of communication among the parties. As we saw in the case of Bosnia and Herzegovina and the 22 May 1992 IHL dissemination agreement, the parties to the conflict can agree on basic principles of the conduct of hostilities without the prejudice of the legal status of the parties.⁷³ If it is so then it is not unrealistic to imagine that the same parties agree on the basic steps – legal algorithms and legal first aid – of reconstruction after the end of the armed conflict. Representatives of non-state actors, organized armed groups should be seated at the negotiating table if we want rapid success, but we have to distinguish between criminal groups and organized armed groups in the meaning of the 1949 Geneva Conventions. Civilians who insidiously and randomly murder the members of military or occupying forces do not satisfy the criteria of the combatant status and in this way, they do not enjoy the privileges of combatant status.⁷⁴ Organized armed groups must satisfy the following criteria: 1.) structured and responsible of command; 2) wear a distinctive emblem or uniform; 3.) arms are carried openly; 4.) the group acts in accordance with the customs and laws of armed conflicts.⁷⁵ In most cases criminal groups are failed to satisfy the criteria of distinctive emblem or uniform and their operations are not in compliance with international humanitarian law. However, here I have to refer on one special case, namely *levée en masse* where the lack of distinctive emblem and responsible command do not prevent the recognition of combatant status.⁷⁶

According to my best knowledge, the best way to universalize a protocol of armed conflict resolution would be at least the adoption of a UN Declaration but preferably a UN Resolution. In New York, the UN First Committee deals

⁷³ Bosnia and Herzegovina, 22 May 1992 IHL dissemination and special agreement.

⁷⁴ BANTEKAS–OETTE: *op. cit.* 569.

⁷⁵ 1949 Geneva Convention II Arts. 4(A) 1–3 and 6. and Ap-I, Art. 43.

⁷⁶ 1949 Geneva Conventions III Art. 4 (A)6 and 1907 Hague Regulations Art. 2.

with security issues. To adopt a resolution about the general principles, or the practical steps of peaceful resolution of armed conflicts, the shortening of the transitional period of post-armed conflict/pre-peace times first we need to develop a comprehensive and balanced draft. To shorten the adoption process we have to organize the drafting period carefully: a working group, an open-ended working group or a group of governmental experts (GGE) must be established to negotiate the text of the draft. The group of governmental experts must be an opened and inclusive one with a possibility for all of the recognized UN states to join. The framework or the working group is questionable. The best way would be to organize an event similar to the USA initiative of Creating and Environment of Nuclear Disarmament (CEND). These kind of informal forum could unite the knowledge of diplomats, lawyers, military experts, governmental experts and scholars.

The Conference on Disarmament in Geneva would be able to negotiate a legally binding document on armed conflict resolution as well. The Conference on Disarmament with its 65 member states – among them the Republic of Korea and the Democratic People's Republic of Korea, India, Pakistan, Iran, Syria, USA, Russian Federation – and more than 40 observer states is a forum of high reputation. Although the Conference on Disarmament has a predominantly nuclear agenda, and the conflict resolution may not be among the core issues of the Conference, but among the so called “other issues” exist the “comprehensive programme of disarmament” – based on Art. 11. of the UN Charter – which can be interpreted in a wider way to accept the notion of armed conflict resolution as one of the means and methods of comprehensive disarmament. The main problem is that in the current geopolitical situation the Conference on Disarmament has not been able to bring consensus on its own program of work for over 20 years. Without a program of work, the Conference on Disarmament is locked into its own trap and can organize only thematic discussions on different agenda items.

The other option is creating a continuously working conference – Conference on Armed Conflict Resolution – with a separate and independent budget. On the conference state representatives would take place and they would hold informal and formal sessions. The advantage of this kind of format is the official status, the disadvantage is the presumable slowness of decision making.

And probably this is the first difficulty: some of the states do not recognize the other, and joining to a table where representatives of non-recognized states are sitting can be seen as a quasi and de facto recognition. However, there is a diplomatic way to solve this problem: the state, which do not want to recognize another state in this working group can circulate a note verbal directly or via the secretariat or the implementation support unit of the group of governmental experts. In the note verbal they can declare that the acceptance of the participation of an

expert in the work of the group does not mean the official or even non-official recognition of the mentioned states.⁷⁷

It is a practical question whether we need one or two, or even three resolutions based on the characteristics of the armed conflict. The results and sufferings caused of international and non-international armed conflicts are similar and from this point of view the definitions are coming closer to each other. Some scholars even argue that a distinction between international and non-international armed conflicts are more and more outdated, especially if we take into account the interplay between international humanitarian law and international human rights law, and the more massive outcomes of the later one in our ages. We can also declare that most of the rules of international humanitarian law are now common to non-international and international armed conflicts as well.⁷⁸ I absolutely agree with those who say that the important part to stop suffer no matter whether it was a result of a war, an international armed conflict or a non-international one. From this point of view, a real general resolution – and later a treaty – would be the best, where we can regulate the general principles of the resolution of all of the armed conflicts without distinction.

However, from a legal perspective and from a practical, adaptation approach there is a meaningful element in the distinction and this is state adoption. Interstate violence has a more developed legal system as we saw in chapter 2, talking about Common Article 2 of the Geneva Conventions. States can go more easily in international regularization of interstate actions, while they are not keen on to let outside involvement in interstate actions.⁷⁹ Our aim is to find acceptable and realistic instrument with a legally binding character.⁸⁰ From this perspective, I assume that adopting general principles of international armed conflict resolution can be not easy, but still the easiest.

UN Resolution or Resolutions: I assume that as a first step, we should find and adopt the general principles of international armed conflict resolution. Since there are fewer international armed conflicts on the world than non-international ones, and it is a presumable tendency for the future, states can take smaller risk to adopt a resolution of this type. In chapter 3 the shifting of law from *jus ad bellum* to *jus contra bellum* was well described. UN Ch. Art. 2(4) forbids the use or threat of force anyway and allows it only three cases: UN SC Resolution (UN Ch. Art. 42.), self-defence (Un Ch. Art. 51.), invitation (UN Ch. Art. 43.). These facts

⁷⁷ At the Conference on Disarmament in UNOG similar events happened in the past regarding the presence of observer states.

⁷⁸ BANTEKAS–OETTE: *op. cit.* 572.

⁷⁹ See: BANTEKAS–OETTE: *op. cit.*

⁸⁰ BANTEKAS–OETTE: *op. cit.* 573.

may also help to adopt a resolution about the guiding principles of international armed conflict resolution.

The second step would be to decide whether the guiding principles of non-international armed conflicts should be text in one or two resolutions, based on the threshold of the conflict. I have not strong position on this point, but a distinction between the applicability of sole Common Article 3 of Geneva Conventions or the applicability of Additional Protocol II as well can be also fruitful. When at least one of the parties is a state and the other party – organized armed group – has control and authority over a confineable territory (higher threshold) may need a separate resolution.

An international convention or a treaty: There are several armed conflicts going on in the world. Most of them are non-international ones. There is a need for an international convention or treaty about the general rules of procedure in armed conflict resolution and transitional process. Based on the adopted resolution the drafting and adopting a legally binding instrument can be started. A convention or treaty about the guiding principles and practical measures/protocol/algorithm of peaceful resolution of armed conflicts. At the drafting of the convention we face with the same problems as I mentioned at the resolution drafting process. However, the technic of the texting can be different: we can create a single convention about the general principles and practical steps of armed conflict resolution with a very minimized text. For example with a title of “Guiding Principles and Practical Steps of Armed Conflict Resolution” or something similar. Then we can regulate the special algorithms and steps in additional protocols. For example: AP-I “Rules of Procedure in International Armed Conflict Resolution”. AP-II “Rules of Procedures of Resolution in Armed Conflicts Regulated by Common Article 3 and AP-II of GCs”. And AP-III “Rules of Procedures of Resolution in Armed Conflicts Regulated by Common Article 3 of GCs”. In this way, the universalization of the convention is more or less secured, while the states can choose whether they join the more strict obligations in additional protocols as well or just simply abandon them.

The final goal is to establish an organization or an office of a high commissioner similar to UNHCR. The mandate of the office or the high commissioner would be strictly limited to armed conflict resolution without examining the question of state responsibility or criminal responsibility of individuals.

CONCLUSIONS

During my research work I identified at least some of the most meaningful characteristics of armed conflict resolution. The list of steps may not be exhaustive. A single academic work can never be seen as „consumer friendly” product when

the aims are general adoption by the highest number of states and universalization. The writer of these sentences comes from an East-Central European country, from a mixed – Hungarian and Schwab – family, with a more or less secularized Catholic religious background. People from Asian, African or American states, but even Western Europeans may see the problem of armed conflict resolution from a different angle. They may observe different dimensions which are absolutely hidden from the writer of these lines. I hope that my academic work on general principles of armed conflict resolution can be a first step on a thousand miles road.⁸¹ But it is important that we have to find the acceptable solution together: the more states can join the better.

At the late '90-s Samuel Huntington put the geographical focus of armed conflicts to the buffer zones, where different civilizations clash. In the third decade of the 21st century we face with the problems of globalization and migration. The geographical separation of different civilizations are disappearing or at least not as unequivocal as they were a couple of decades ago. Globalization, developing telecommunication, migration, and multiculturalism developed a changing social and cultural environment especially in developed countries such as the USA, United Kingdom, France or Germany. Different civilizations and cultures lives separately in the same geographical environment and assimilation is not as frequent as it seems from a distance. Clashes of civilizations moved from the buffer zones to the heart of European countries and the United States of America, although the intensity of these clashes are remaining under the threshold of non-international armed conflicts: most of them are occurring in a form of an aggressive riot our demonstration or separate criminal, sometimes even terrorist act.⁸²

When I write these sentences, an international armed conflict is going on in Ukraine, in Europe. An international armed conflict that has constituted the greatest risk for international peace and security since the Cold War. This situation must underline the urgent need of an internationally accepted, universal and legally binding instrument on armed conflict resolution.

REFERENCES

1. BABBIE, EARL R.: *The Practice of Social Research*. 1995, Wadworths Publisher Co., Belmont.
2. BANTEKAS, ILIAS AND OETTE, LUTZ: *International Human Rights Law and Practice*. 2013, CUP, Cambridge.
3. BEWERIDGE, W. I. B.: *The Art of Scientific Investigation*. 1950, Vinatge Books, New York.

⁸¹ Lao Ce: Tao te Ching

⁸² See: Paris, Lyon, Marseille, Berlin, Wien, etc.

4. BROWNLIE, IAN: *International Law and the Use of Force by States*. 1963, Clarendon Press, Oxford.
5. EVANS, MARK: At War's End: Time to Turn to Jus Post Bellum?" In CARSTEN STAHN – JENNIFER S. EASTERDAY – JENS IVERSON: *Jus Post Bellum. Mapping the Normative Foundations*. 2014, OUP, Oxford.
6. FORTUNE, EMIL: *How to solve the Rubik's Cube*. 2018, Egmont UK.
7. GROTIUS, HUGO: *De Iure Belli ac Pacis Libri Tres*. First published in 1625. In Hungarian: GROTIUS, HUGO: *A háború és béke jogáról*. 1999, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest.
8. HARARI, YUVAL NOAH: *Homo Deus – A Brief History of Tomorrow*. First English translation, 2016, Harper Collins Publishers, H. n.
9. HUNTINGTON, SAMUEL P.: *The Clash of Civilizations and Remarking of the World Order*. 1996, New York, Simon & Schuste.
10. ILA, Final Report on the meaning of Armed Conflict in International Law (2010).
11. JELLINEK, GEORG: *Allgemeine Staatslehre*. 1914.
12. KELSEN, HANS: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István. 1988, ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest.
13. KOLB, ROBERT: *An Introduction to International Law of Armed Conflicts*. 2008, Bloomsbury, Oxford.
14. KOLB, ROBERT: *Sources and Scope of Application of IHL* (Academic lecture at the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights).
15. MAY, LARRY: Jus Post Bellum, Grotius, and Meionexia. In CARSTEN STAHN – JENNIFER S. EASTERDAY – JENS IVERSON: *Jus Post Bellum. Mapping the Normative Foundations*. 2014, Oxford.
16. PROPP, VLADIMIR YAKOVLEVICH: *A mese morfológiája*. 1999, Osiris Kiadó, Budapest.
17. PARSONS, TALCOTT – SHILLS, EDWARD A.: *Toward a General Theory of Action*. 1951, MA: Harvard University Press, Cambridge.
18. RADA, PÉTER: *The Rubik's Cube of Democratic Development – A Normative Model of Statebuilding*. 2010.
19. SASSOLI, MARCO – BOUVIER, ANTOINE A.: *How does Law Protect in War?* 2006, ICRC, Geneva.
20. SCHINDLER, DIETRICH: The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye/ Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 163., 1979, 117–164.
21. SPINDLER ZSOLT: Gondolatok a georgiai-orsz konfliktusról. *Közjogi Szemle*, 2016/4. szám, 85–93.
22. SPINDLER, ZSOLT: International Conflicts and the Export of Democracy. In SMUK PÉTER (ed.): *Costs of Democracy*. 2016, Gondolat, Budapest, 195–209.
23. SPINDLER, ZSOLT: Just War Theories from Jus ad Bellum to Jus post Bellum – Legal Historical and Legal Philosophical Perspectives. *Kazan University Law Review*. 2019/4. szám, 237–280.
24. SPINDLER ZSOLT: Ukraine – A Freezing or a Frozen Conflict? *Studia Juridica et Politica Jaurinensis*, 2015/2. szám.
25. THRILWAY, HUGH: *The Sources of International Law*. 2014, OUP, Oxford.

Agreements, Conventions, Treaties, Statutes and Cases

1. Bosnia and Herzegovina, 22 May 1992 IHL dissemination and special agreement
2. Convention on Cluster Munitions, 2008
3. Convention on the Prohibition of Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, 1972
4. Convention on the Prohibition of Development, Production and Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 1993
5. Convention on Prohibitions and Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects, 1980
6. Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 1997
7. Hague Convention (II) on the Laws and Customs of War on Land, 1899
8. Hague Declaration (IV,2) concerning Asphyxiating Gases, 1899
9. Hague Declaration (IV,3) concerning Expanding Bullets, 1899
10. Hague Convention (IV) on War on Land and its Annexed Regulations, 1907
11. Hague Convention (IX) on Bombardment by Naval Forces, 1907
12. Hague Declaration (XIV) on Explosives from Balloons, 1907
13. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933
14. Prosecutor v. Dusko Tadic aka "Dule" ICTY, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2nd October 1995
15. Statute of the International Court of Justice
16. Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, 1993
17. Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda, 1994
18. The Case of SS Lotus (Turkey v. France) (1927) PCIJ, Judgement of 7 September 1927
19. The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo ICC-01/05-01/08
20. The Geneva Conventions of 12 August 1949 and the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949
21. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 2017
22. 1856 Declaration on Capture and Blockade
23. 1864 Geneva Convention and preceding Resolutions
24. 1868/1899 Declaration on Explosive Projectiles, Asphyxiating Gases and Dum-Dum Bullets
25. 1825 Geneva Gas Protocol
26. 1935 Roerich Pact
27. 1946/1950 Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgement of the Tribunal
28. 1948 Genocide Convention
29. 1954 Convention for the Protection of Cultural Property and Related Protocols
30. 1966 International Covenant of Civil and Political Rights
31. 1970 Friendly Relations Declaration
32. 1974 Definition of Aggression UN GA RES 3314 (XXIX) and its Annex
33. 1976 ENMOD Convention
34. 1989 Convention on the Right of the Child and

35. 2000 Optional Protocol
36. 1989 Mercenaries Convention
37. 1994 San Remo Manual on Naval Warfare
38. 1994 Convention on the Safety of U.N. Personnel and Related Documents
39. 1999 Bulletin on the Observance by U. N. Forces of International Humanitarian Law

Start up: innovatív, de nem KKV?

A nagy növekedési potenciállal rendelkező, kisméretű, innovatív vállalkozások fogalmi meghatározása

Stipkovits Tamás István

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETŐ

Az elmúlt években különösen nagy figyelmet kaptak a köztudatban az úgynevezett „nagy növekedési potenciállal rendelkező, innovatív, de kisméretű vállalkozások”, melyeket a közéletben és a közgazdaság-tudományi irodalom egy részében „start-up vállalkozásokként” titulálnak. Viszont mégsem jelenthető ki, hogy ez a megnevezés lenne az egyetlen, amivel megpróbálták körülírni ezen sajátos típusú piaci entitásokat, ugyanis több helyen „innovatív kis- és középvállalkozásként” hivatkoznak rájuk. Jelen írás fókuszában tehát az a kérdés áll, hogy melyik megfogalmazás alkalmazása lenne tudományos szempontból a legcélszerűbb.

1. „INNOVATÍV, KISMÉRETŰ ÉS NAGY NÖVEKEDÉSI POTENCIÁLLAL RENDELKEZŐ VÁLLALKOZÁSOK”

Annak ellenére, hogy a köztudatba elsősorban a 2000-es évektől kerültek be a jelen írás tárgyát képező speciális vállalkozások (a továbbiakban: „*speciális vállalkozások*”), valójában „megjelenésük” egyidejű a kockázatitőke-befektetések (venture capital) elterjedésével, ami már a 60-as, 70-es évektől jelen van a gazdasági életben.¹ A kockázatitőke-befektetés Glavanits Judit meghatározásában: „*Tőzsdén nem jegyzett, nagy növekedési potenciállal rendelkező gazdasági társaságban való tulajdonszerzés, amelynek célja a társaság értékének növelése a tőke biztosításán túl a társaság vezetésében való részvétel útján, valamint az így megszerzett tulajdoni hányad nagy inhaszonnal történő értékesítése.*”² Vagyis a kockázatitőke-befektetéshez szükség van egy céltársaságra is (*tőzsdén nem jegyzett, nagy növekedési potenciállal rendelkező gazdasági társaság*), aminek egy meghatározott tulajdoni

¹ GLAVANITS JUDIT: *A kockázati tőkebefektetések egyes jogi kérdései*. 2015, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 39, <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/monogr%c3%a1fi%c3%a1k/Glavanits%20Judit.pdf>, 2022. 02. 03.

² GLAVANITS: *i. m.* 42.

hányadát megszerzi a befektető. Ugyan a „*céltársaság*” mint megnevezés feltűnik az uniós jogalkotásban is,³ a probléma a használatával az, hogy csak a maga kontextusában értelmezhető (vagyis csak abban az esetben nyer értelmet, ha a kockázattitőke-befektetéssel összefüggésben használjuk), így nem alkalmas arra, hogy általános jelleggel címkézzük fel vele a speciális vállalkozásokat.

Mielőtt azonban mérlegre tennénk a különböző elnevezések helytállóságát, érdemes megvizsgálni, hogy milyen tartalmi elemek szerint tudjuk definiálni a speciális vállalkozásokat. A Nemzeti Innovációs Hivatal 2014-ben nyolc tulajdonság ismertetésével teljesítette ezt a feladatot:⁴

- 1.) *Korai életszakasz,*
- 2.) *Kis méret,*
- 3.) *Nagy növekedési potenciál és nagy bizonytalanság,*
- 4.) *Innovativitás új, áttörő ötlet vagy technológia,*
- 5.) *Cél: a globális piac,*
- 6.) *Jellegzetes munkakultúra és szellemiség,*
- 7.) *Sajátos finanszírozási igények és finanszírozási problémák,*
- 8.) *Speciális ágazat.*⁵

A dokumentum arra a következtetésre jut, hogy az alábbi paraméterek közül egyedül az utolsó nem alkalmas arra, hogy körülírja a speciális vállalkozások fogalmát. Ennek alátámasztására Trucsán Tamás Pétert idézi: *„Nagyon sokan azt gondolják, hogy leginkább internetes vagy technológiai fejlesztéseket sorolunk ebbe a kategóriába, pedig léteznek az oktatásban, biotechnológiában, robotikában, divatban, környezetgazdálkodásban, energetikában, megújuló energiában, zöld-technológiában, gyártás- és csomagolás technológiában működő innovatív vállalkozások is.”*⁶ Ezt a meglátást támasztja alá a Magyarország Digitális Startup Stratégiája (a továbbiakban: „MDSS”) című, 2016-ban kelt dokumentum is: *„A nemzetközi gyakorlatok alapján a legtöbb kormányzat és szakmai szervezet sem határolja e szektorális szem-*

³ „célvállalkozás”: olyan vállalkozás, amelybe egy befektető vagy befektetési alap befektetni készül. Európai Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) 28. cikk 8. pont

⁴ Nemzeti Innovációs Hivatal: Mi a start-up? [⁵ A felsorolás elemein annyiból változtattam, hogy a korai életszakaszt és a kis méretet külön felsorolási egységként jelöltem, viszont a nagy növekedési potenciált és a nagy bizonytalanságot összevontam.](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bAiITz5goLsJ:https://nkfi.gov.hu/hivatalrol/hivatali-kiadvanyok/mi-startup+%&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu, 2022. 01. 05.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁶ NIH i. m. 6. és TRUCSÁN TAMÁS PÉTER: *A 16 legfontosabb dolog, amit tudnod kell a startupokról.* 8,

*léletben a startupok körébe tartozó vállalkozásokat, mivel egy ilyen gyorsan változó vállalkozói körnek rugalmas szabályozásra van szüksége, és mert startupok szinte minden ágazatban lehetnek.*⁷

2. „INNOVATÍV KKV”

Az elnevezés az Európai Unió égisze alatt született dokumentumokban jelent meg, és ennek következtében a jogtudományi és közgazdaság-tudományi szakirodalom is így nevezte ezen entitásokat.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) által 1998-ban kiadott *Risk Capital: a key to job creation in the European Union*⁸ címet viselő dokumentum a „*high growth SME*”⁹ és „*high tech SME*”¹⁰ megnevezést használja a speciális vállalkozásokra. Mindezt teszi úgy, hogy közben az USA-ban kockázati-tőke-befektetéssel elért sikerekre hivatkozik; először számba véve, hogy a gyors növekedésű kvv-k hány embert foglalkoztattak az EU-ban és az USA-ban, majd a kockázati-tőke-befektetések számbeli nagyságát méri össze az előbbi mintájára.¹¹

Az Európai Unió a speciális vállalkozások definiálásával és megnevezésével elősorban a tiltott állami támogatások szabályozása során került kapcsolatba, hiszen jelen esetben a speciális vállalkozások támogatása nagyobb haszonnal járhat (maga az EU számára is), mint az ilyen természetű állami támogatások piacra gyakorolt versenytorzító hatása.

A Bizottság 800/2008/EK rendelete (Általános Csoportmentességi Rendelet, a továbbiakban: „ÁCSR”) 35. cikke határozza meg a jelen írás tárgyát képező speciális vállalkozásokat, melyeket ugyan „*kezdő innovatív vállalkozásokként*” (*young innovative enterprises*) említi, a paramétereket viszont úgy határozza meg, hogy azoknak:

- a) *Kisvállalkozásoknak kell lenniük.*
- b) *Hat évnél rövidebb ideje léteznek.*¹²
- c) *A kedvezményezett kutatási és fejlesztési költségeinek az összes működési költség legalább 15%-át kell kitennie a támogatás odaítélését megelőző három év*

⁷ Magyarország Digitális Startup Stratégiája, 2016, 22–23, <https://digitalisjoletprogram.hu/files/cc/32/cc32f035c632a2f5118c9a2d392c00e5.pdf>, 2022. 02. 03.

⁸ Bizottsági Közlemény: *Risk Capital: a key to job creation in the European Union* SEC (1998) 552 final

⁹ magyarul: gyors növekedésű kis- és középvállalkozás *i. m.* 8.

¹⁰ magyarul: high tech kis-és középvállalkozás *i. m.* 2.

¹¹ *I. m.* 4–6.

¹² ÁCSR 35. cikk 2) bek.

*legalább egyikében, pénzügyi előzményekkel nem rendelkező induló vállalkozás esetében ugyanezen arányt a folyó pénzügyi időszak független könyvvizsgáló által hitelesített pénzügyi kimutatásban kell kimutatni.*¹³

A Bizottság 651/2014/EU rendelete 22. cikk (5) bekezdésében „*innovatív kisvállalkozásként*” (*small and innovative enterprises*) hivatkozik a speciális vállalkozásokra. Maga a 22. cikk az „*induló vállalkozásoknak nyújtott támogatásokról*” szól (*aid for start-ups*). E cikk esetében a látszat ellenére helytálló a magyar fordítás, mivel maga a 22. cikk nem kimondotta a speciális vállalkozásokról szól (a start-up szó használata ellenére) hiszen a 2) bekezdés a támogatandó kört az alábbiak szerint határozza meg: „*A támogatható vállalkozások azok a legfeljebb öt éve bejegyzett, tőzsdén nem jegyzett kisvállalkozások, amelyek még nem osztottak nyereséget és nem összefonódás útján jöttek létre.*” Illetve, később az 5. bekezdés külön rendelkezéseket tartalmaz az „*innovatív kisvállalkozások*” számára. Elemeire bontva a fogalmat, a rendelet értelmében innovatív az a vállalkozás:

- „a) amely független szakértő által készített értékeléssel alá tudja támasztani, hogy a belátható jövőben új, az iparági technika mindenkori állásához képest jelentős javulást jelentő, ugyanakkor technológiai vagy ipari problémák kockázatát hordozó termékeket, szolgáltatásokat vagy folyamatokat fejleszt majd ki; vagy*
- b) amelynek kutatás-fejlesztési költségei az összes működési költség legalább 10%-át teszik ki a támogatás nyújtását megelőző három év legalább egyikében, illetve pénzügyi előzményekkel nem rendelkező induló vállalkozás esetében ugyanezen arányt a folyó pénzügyi időszak független könyvvizsgáló által hitelesített pénzügyi kimutatásában kell kimutatni.”* A meghatározás pedig *A kkv-k finanszírozási eszközökhöz való hozzáférést elősegítő támogatással kapcsolatos fogalom meghatározások* című rész alatt található, tehát egyértelműen látszik, hogy a rendelet „*innovatív kkv-ként*” kezeli a speciális vállalkozásokat.

Az uniós jogalkotásnak köszönhetően a szakirodalom is „*innovatív kkv-ként*” kezdett el hivatkozni a speciális vállalkozásokra. Glavanits Judit „*céltársaságnak*”¹⁴ – amikor a kockázati tőkéről – és „*innovatív kkv-nak*”¹⁵ is – zömmel, amikor a kockázati tőke-befektetést ösztönző állami programokról értekezik – nevezi a fenti

¹³ 35. cikk 3) bek.

¹⁴ GLAVANITS: i. m. 27.

¹⁵ GLAVANITS: i. m. 16.

vállalkozásokat. Kovács Balázs pedig kimondottan az *“Állam kockázati tőke-befektetése a magyar kkv. finanszírozásban”* címmel írt doktori disszertációt.¹⁶

Az *„innovatív kkv”* mint kifejezés a speciális vállalkozások tulajdonságai közül, azok méretét hangsúlyozza ki (az innovatív jelző mellett), ennek előnye, hogy a már meglévő, letisztult fogalomrendszer elemeivel kívánja definiálni a speciális vállalkozásokat. Viszont az elnevezés nem utal közvetlenül arra, hogy ez egy lét-szakasz, stádium az adott vállalkozások életében, illetve nem tehetünk egyenlőségjelet az *„innovatív”* és a *„nagy növekedési potenciál”* közé sem. A *„kisvállalkozás”* paramétereit pedig a C (2003) 1422 számú ajánlás határozza meg, az ábrán szerepeltetett módon.

Elnevezés		Foglalkoztatott emberek száma (DB)	Éves nettó árbevétel (EUR)	Mérlegfő-összeg (EUR)
Kis- és közép-vállalkozások	Mikro-vállalkozások	9-ig	2 millióig	2 millióig
	Kis-vállalkozás	10–49-ig	10 millióig	10 millióig
	Közép-vállalkozás	50–249-ig	50 millióig	43 millióig

1. ábra. A mikro, kis- és közép-vállalkozások uniós paramétereit¹⁷

Az is megállapítható, hogy az uniós aktusok és a (hazai) szakirodalom *„innovatív kkv”* fogalma az Európai Bizottság 1998-as közleményére utal vissza, ami pedig az USA-ban elért sikerekre hivatkozva használja a *„high growth SME”*, vagyis *„gyors növekedésű kkv”* megnevezést, viszont ellentétben az EU-val, az USA-ban nincs letisztult, egységes fogalma a kis- és közép-vállalkozásoknak, így több egymás mellett párhuzamosan létező definíciót használnak.¹⁸ Ugyan a közlemény nem említi nevén, de a kockázati-tőke-befektetések ösztönzésében nagy szerepe volt a Small Business Innovation Research (SBIR) programnak az USA-ban, ami az 1982. évi Small Business Innovation Development Act elfogadásával indult útjára.¹⁹ A definíciók közül a legelfogadottabbnak és a jelen helyzetben a legrelevánsabbnak – a SBIR program révén – az 500 főt meg nem haladó vállalkozások tekinthetők, ami jóval tágabb kört foglal magában, mint az uniós kkv-fogalom.

¹⁶ KOVÁCS BALÁZS: *Állam kockázati tőke-befektetése a magyar kkv. finanszírozásban*. 2011, Győr, chrome-extension://efaidnbmnnnibpccajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Frgdi.sze.hu%2Ffiles%2Fertekezesek%2C%2520tevezisek%2FDoktori%2520disszertacio%252011%252003%252014%2520KB.pdf&clen=1112142&chunk=true, 2022. 03. 01.

¹⁷ Európai Bizottság C (2003) 1422 Ajánlása, 2. cikk

¹⁸ United States International Trade Commission: Small and Medium Sized Enterprises: Overview of Participation in U.S. Exports, 2010, 19.

¹⁹ GLAVANITS: *i. m.* 46.

<i>Innovatív kkv</i>	
<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
<ul style="list-style-type: none"> • már meglévő fogalmi elemekkel definiál • a speciális vállalkozások kézzelfoghatóan próbálj meghatározni a méreteik alapján. 	<ul style="list-style-type: none"> • nem a vállalkozás életciklusára koncentrálnak • nem feltétlenül a kkv paraméterei az irányadóak a speciális vállalkozásoknál • más tulajdonságai vannak a speciális vállalkozásoknak, mint a klasszikus kkv-knak • a másodlagos definíciós jegyeknek nem felel meg

2. ábra. Előnyök és hátrányok „Innovatív kkv” elnevezése kapcsán

A speciális vállalkozás kis mérete egyrészt egy szabályozási szempontból jól behatárolható tulajdonság, másrészt közvetetten utal rá, hogy kis kapacitása miatt szorul támogatásra. Viszont egyrészt, ha megnézzük a legújabb, hazai jogalkotásban megjelent definíciót, a korai fázisú vállalkozások és a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások nyilvántartásba vétel iránti eljárásának részletes szabályairól szóló 331/2017. (XI. 9.) Korm. rendelet 2. §-a, cizelláltabb paramétereket alkalmaz.²⁰ Habár nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy az uniós, tiltott állami támogatások alól felmentő, csoportmentességi rendeletek célja pont az, hogy általánosabb jelleggel írják körül a mentesíteni kívánt területet (hiszen ha túl szűk a mentesített kör, akkor nem biztosít elég mozgásteret a tagállamok számára, így nem lesz hatékony). Ezzel szemben a társasági adó részletszabályait meghatározó kormányrendeletől elvárható az aprólékosság.

Másrészt, az innovatív jelző nem ellensúlyozza kellőképpen azt, hogy a *speciális vállalkozások kapcsán más hozzáállásra van szükség*, mint a klasszikus kkv-k vonatkozásában. Hiszen a speciális vállalkozásokat azok méretei alapján azonosítja, ezáltal némiképpen elterelve a hangsúlyt például a „gyors növekedési potenciálról”

²⁰ Korai fázisú vállalkozásként az a jogi személy kérheti a nyilvántartásba vételét,

a) amelyet a nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtásának napját megelőző három naptári éven belül alapítottak,

b) amelynek a nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtását megelőző üzleti év éves beszámolója szerinti éves nettó árbevétele nem haladja meg a 100 millió forintot,

c) amely vállalkozásnál a nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtását megelőző üzleti év éves beszámolója szerint a korai fázisú vállalkozásnál, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao. tv.) 4. § 16/a. pontja szerinti foglalkoztatottak átlagos állományi létszáma legalább két, legfeljebb húsz fő,

d) amely vállalkozás esetében a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény szerinti kockázati tőkealap-kezelő befektetést nem eszközölt,

e) amely nem rendelkezik részesedéssel (üzletrésszel) más gazdasági társaságban,

f) amelynek a tevékenysége a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 3. § 6. pontja szerinti innováció feltételeinek megfelel, valamint

g) amelynek a nyilvántartásba vétel iránti kérelem benyújtásakor nincs állami vagy önkormányzati adóhatóságnál nyilvántartott, végrehajtható adótartozása.

és arról, hogy a speciális vállalkozások életében ez csak egy átmeneti stádium, a cél az Initial Public Offering (első nyilvános részvénykibocsátás, a továbbiakban: IPO) elérése.²¹

„Kisvállalkozás”	„Jogszályhely”	„Korai fázisú vállalkozás”
Bizottsági ajánlás C (2003) 1422	„Jogszályhely”	331/2017. (XI. 9.) Korm. r.
10–49 fő	Foglalkoztatott emberek száma	2-20 fő
X < 10 millió euró!	Éves nettó árbevétel	X < 100 millió forint
	Egyéb	<ul style="list-style-type: none"> • Korai alapítás (három éven belül) • Innováció • Már meglévő befektetések és likviditásp problémák kizárása

3. ábra. A bizottsági ajánlás C (2003) 1422 és a 331/2017. (XI. 9.) Korm. rendelet összehasonlítása

Annak ellenére, hogy a kkv alapján véve egy gyűjtőfogalom (ami eltérő jellegű vállalkozásokat tömörít magában), mégis elmondható, hogy vannak olyan tulajdonságok, melyeket egységesen a kkv-szektornak tulajdonítunk (pl. sok embert foglalkoztatnak, stabilitás stb.). Azonban kimondottan veszélyes lehet, ha a speciális vállalkozásokhoz is ilyen tulajdonságokat társítunk (a kockázati tőke lényege éppen annak kockázatosságában van). Ráadásul az „innovatív kkv” nem is tudja hatásosan visszaadni a speciális vállalkozások olyan sajátos jegyeit, mint a globális piac megcélzása vagy a sajátos munkakultúra.

3. „START-UP VÁLLALKOZÁS”

A „start-up” mint kifejezés három jelentéssel is bírhat:

- a) *induló vállalkozás* (bármilyen, de elsősorban kkv),
- b) *kockázati tőke-befektetésnél egy speciális szakaszhoz (start-up) kapcsolódó tőke (start-up financing) és*
- c) *a speciális vállalkozások.*

²¹ Ez természetesen nem minden vállalkozás esetében valósul meg, sok el sem jut a növekedési szakaszig, és még utána sem garantált az IPO elérése (tehát a gyakorlatban vagy megrekednek a kisméretű szakaszban, vagy eladják a részesedéseiket az alapítók, így az a kivételes, ha egy vállalkozás eljut az IPO-ig), de ez nem azt jelenti, hogy az alapítók célja egy kkv létrehozása lenne, az esetek döntő többségében az IPO motiválja az alapítót.

3.1. Induló vállalkozás

A Merriam–Webster-szótár szerint a „*start-up*” kifejezést először 1845-ben használták, és eredeti jelentése „*valamilyen folyamat elindítása*”²², azonban a későbbiekben egy új jelentéstartalom is ráakadt a fogalomra: „*egy vállalkozás elindítása*”²³. Ilyen értelemben hivatkozik a Bizottság 651/2014/EU rendeletének 22. cikke is az „*induló vállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra*” (aid for start-ups). A Bizottságnak a Societas Privata Europaea (a továbbiakban: SPE) létrehozására irányuló javaslata²⁴ a preambulumban a következő mondatot tartalmazza: „*In order to facilitate start-ups, the Regulation sets the minimum capital requirement at €1*”,²⁵ aminek a hivatalos magyar fordítása a következő: „*Az induló vállalkozások ösztönzése érdekében a rendelet a minimális tőkére vonatkozó követelmény mértékét 1 EUR-ban állapítja meg.*” A későbbiekben a rendelet nem tartalmaz olyan elemet, ami alapján kijelenthető lenne, hogy a tervezett társasági forma (vagyis az SPE) kimondottan a speciális vállalkozások alapításának elősegítésére irányult volna. A fenti két példa alapján megállapítható, hogy a „start-up” nemcsak a speciális vállalkozásokra utalhat, hanem van egy átfogóbb, általánosabb jelentése is, amibe első ránézésre valamennyi újonnan alapított vállalkozás beletartozik.

Az SPE-javaslat elemzése ezt az álláspontot hivatott alátámasztani, első ránézésre, hiszen a Preambulum a legelején konstatálja, hogy (2008-ban) az uniós kv-knak csak az 5%-a rendelkezik külföldi leányvállalattal.²⁶ Illetve a későbbiekben is azt a problémát feszegeti, hogy milyen adminisztratív terhei vannak a külföldi leányvállalatoknak.²⁷ Habár észrevehető, hogy a társasági forma paramétereit nem valamennyi leányvállalat számára, hanem az uniós kv-k által a másik tagállamban létrehozott leányvállalatok számára szabták meg. A Bizottság 651/2014/EU rendelete 22. cikk 2) bekezdése pedig kifejezetten ellentmond annak, hogy „*valamennyi induló vállalkozás*” támogatásáról lenne szó, amikor definíciós elemként köti ki, hogy a vállalkozások „*...nem összefonódás útján jöttek létre*”. Szemantikailag megállapítható, hogy nem általánosságban valamennyi frissen alapított vállalkozásra, hanem a kis- és középvállalkozásokhoz kötődő vállalkozásokra gondolt az uniós jogalkotó, amikor a „start-up” fogalmat használta,

²² „*the act or an instance of setting in operation or motion*”. Campos Magalhães, Rui Pedro: What is a Startup? A Scoping Review on How the Literature Defines Startup, 2019, Católica Porto Business School, 9, <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/28571>, 2022. 03. 03. és Merriam–Webster-szótár, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/start-up>, 2022. 03. 03.

²³ „*a fledgling business enterprise*”, Merriam–Webster uo.

²⁴ Javaslát: A Tanács rendelete az európai zártkörű társaság státútumáról COM (2008) 396 final (a továbbiakban: SPE javaslat).

²⁵ Uo. 7.

²⁶ SPE javaslat 3.

²⁷ SPE javaslat 6.

ami pragmatikai szempontok szerint érthető, hiszen egy nagyobb (akár transznacionális) vállalkozás külföldi terjeszkedése során más szempontok az irányadóak. Viszont kis- és középvállalkozásokon jól kivetően nem az „innovatív kkv-eket” értette a jogalkotó.

3.2. Speciális létszakaszhoz speciális tőke

A speciális vállalkozások életében a különböző életszakaszok idején nyújtott tőke-invesztálást az adott életszakasz után nevezzük el, hiszen a tőkebefetésnek az akkor felmerülő igényekhez kell igazodnia, a kockázatitőke-befetést pedig klaszszikusan három tőkeinvestációhoz kötik:

- „(1) *Seed financing, vagy magvető finanszírozás alatt értjük mindazokat az ügyleteket, amelyek a vállalkozás alapításához, indításához nyújtanak tőkét.*
- (2) *Start-up financig, vagy induló tőke biztosítása, amely már működő, de terméket még nem értékesítő, nyereséget nem termelő társaság számára, termékfejlesztésre, kezdeti marketingre, a termék piaci bevezetésére nyújtott finanszírozás.*
- (3) *Expansion capital, vagy terjeszkedés finanszírozása, amelynek elsődleges célja a termelési kapacitás növelése, a piac- vagy termékfejlesztés, illetve pótlólagos működőtőke biztosítása függetlenül attól, hogy egy vállalat termel-e nyereséget vagy sem.”*

A buy-out financing már vitatott, de egyesek ezt a fajtát is idesorolják: „Buy-out, vagy kivásárlási tőke, egy vállalkozás létező részvényeinek vagy üzletrészének megszerzése egy másik pénzügyi befektetőtől vagy más tulajdonosoktól.”²⁸

Vagyis, amikor start-up tőkéről beszélünk, akkor az a speciális vállalkozás életében egy olyan szakaszhoz kapcsolódik, amikor már túl van a seed (vagyis magvető) szakaszon, de még nem az expansion (vagyis terjeszkedő) szakaszban van, itt még nem termel nyereséget. Ez egy nagyon kényes és meghatározó pont a speciális vállalkozás életében, hiszen sikeressége még nem bizonyított, és nagymértékben függ attól, hogy ebben a tőkeigényes szakaszban milyen befektetéseket tud realizálni. Ilyenkor kell átlendülni az úgynevezett „halál völgye” időszakon, vagyis el kell kezdeni a veszteségek minimalizálását, és lassan a nyereségesség irányába tendálni a vállalkozást (ami már a következő életciklusában folytatódhat a speciális vállalkozás életében).²⁹

²⁸ GLAVANITS: i. m. 24. és 26.

²⁹ MDSS 28. és 30.

3.3. Speciális vállalkozás

Az előző alfejezet tanulságai alapján megállapíthatjuk, hogy amikor a speciális vállalkozásokra átfogó értelemben használjuk a „start-up” kifejezést, akkor valójában a speciális vállalkozás egy életciklusára használt kifejezést használunk kiterjesztő értelemben (a seed szakasztól egészen a buy-outig vagy az IPO-ig).

Az elnevezés előnye, hogy közvetlenül arra hívja fel a figyelmet, hogy a speciális vállalkozások attól olyan speciálisak, hogy egy adott „életciklusban” nagy mennyiségű tőkebefektetést igényelnek, viszont ez csak egy stádium a speciális vállalkozás életében, amit aztán – ha szerencséje van – meg tud haladni, és az innovatív termék vagy szolgáltatás piacra dobásával tud akkora jövedelmet termelni, hogy a befektetések többszörösen megtérüljenek.

Ennek a megközelítésnek pont ezen „metonímia” jellege lehet a hátránya: miszerint a kiterjesztő szóhasználat végett elmosódik a határ a speciális vállalkozások és azok bizonyos létszakai között, illetve választ kell adni arra a kérdésre is, hogy mikortól lesz „speciális” a speciális vállalkozás (vagyis mikortól start-up a start-up vállalkozás). Hiszen ha már az ötlet fázisban annak tituláljuk, azzal elképzelhető, hogy túl tágan határozzuk meg a fogalmat, ami alapot adhat visszaélésekre is – vagyis olyan vállalkozások is „start-up vállalkozásoknak” fogják titulálni magukat, amelyeknek nem is céljuk az innovációval megvalósuló gyors növekedés – másrésztől, a befektető érdeke, hogy minél előbb befektessen a céltársaságba, hiszen így korábban tud kedvezőbb feltételeket kiharcolni saját maga számára.

A másik probléma az, hogy a *potenciális gyors növekedésre* vagy az *innovatív jellegre* maga a fogalom nem utal, hiszen ennek nincs köze az életciklushoz. Viszont ez a probléma annyiból talán áthidalódott, hogy a hétköznapi életben is a „start-up kifejezés” terjedt el, tehát ma már akarva-akaratlanul valami innovatív vállalkozásra gondolunk a szó hallatán, tehát ezen hiányossága ellenére a fogalmat a gyakorlat úgy tűnik, „legitimálja”.

Start-up	
Előnyök	Hátrányok
<ul style="list-style-type: none"> • az életciklus alapján definiálja a speciális vállalkozásokat • kapcsolat a kockázati tőke fogalomrendszerével • elterjedt a hétköznapi életben is 	<ul style="list-style-type: none"> • elmossa a határt a start-up szakasz (és az ahhoz tartozó start-up tőke) és a speciális vállalkozások között • nem utal kellőképpen az „innovatív” jellegre

4. ábra. Előnyök és hátrányok „Start-up” elnevezése kapcsán

3.4. *Startup* vagy *start-up*?

Habár megállapítható a Google Trends segítségével, hogy 2008 és 2019 között a Google felületén látványosan többször kerestek rá a felhasználók „*startup*” kifejezésre, mint a „*start-up*” szóra,³⁰ mégis érdemes átgondolni, hogy melyik kifejezés használata lenne a célravezetőbb.

Véleményem szerint szükség van arra, hogy jelentéstani szempontból különbséget tegyünk a különböző *start-up*ok/*start-up*ok között, mégpedig azért, mert a kifejezés (különös tekintettel az angol nyelvű szakirodalomra) így is zavaros, és a három eltérő jelentés miatt félreértésekre adhat okot. A *startup* kifejezést *praktikus általános értelemben* az induló vállalkozásokra érteni, amihez képest egy másik kategória a *speciális vállalkozások megnevezése*, ahol pedig a *start-up* kifejezés használata lenne a helytálló.

ÖSSZEGRÉS

Összegezve gondolataimat különböző szempontok figyelembevételét követően a jelen írás tárgyát képező speciális vállalkozások esszenciáját leginkább a „*start-up*” kifejezés ragadja meg, a vállalkozások azon tulajdonságát kiemelve, hogy életrészes egy bizonyos pontján nagy mennyiségű tőkére van szükségük, tehát nem a kis méret megtartása a céljuk, hanem a globális piac. Annak ellenére, hogy az innovatív jelleg nem feltétlenül következne a „*start-up*” elnevezésből, megállapítható, hogy mára a hétköznapi életben olyan mértékben elterjedt ez a kifejezés, és oly mértékben egybefonódott az innovativitás fogalmával, hogy a gyakorlatban szemantikailag kibővült a szó jelentése. Abban a kérdésben pedig, hogy a *startup* vagy a *start-up* a helyes, az utóbbi pártján foglalok állást, hogy ezáltal megkülönböztethető és elhatárolható legyen az angolszász szakirodalomnak az új alapítású (elsősorban kkv-ra) vonatkoztatott *startup*/*start-up* kifejezéstől.

IRODALOM

1. CAMPOS MAGALHÃES, RUI PEDRO: *What is a Startup? A Scoping Review on How the Literature Defines Startup*. 2019, Católica Porto Business School, <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/28571>, 2022. 03. 03.
2. GLAVANITS JUDIT: *A kockázati tőkebefektetések egyes jogi kérdései*. 2015, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/monogr%c3-%a1fi%c3%a1k/Glavanits%20Judit.pdf>, 2022. 02. 03.

³⁰ CAMPOS MAGALHÃES: *i. m.* 11.

3. KOVÁCS BALÁZS: *Állam kockázati tőke-befektetése a magyar kkv. finanszírozásban*. 2011, Győr, <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Frgdi.sze.hu%2Ffiles%2Fertekezesek%2C%2520-tezisek%2FDoktori%2520disszertacio%252011%252003%252014%2520KB.pdf&clen=1112142&chunk=true>, 2022. 03. 01.
4. Merriam–Webster-szótár <https://www.merriam-webster.com/dictionary/start-up>, 2022. 03. 03.
5. Nemzeti Innovációs Hivatal: *Mi a start-up?* <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bAiITz5goLsJ:https://nkfih.gov.hu/hivatalrol/hivatali-kiadvanyok/mi-startup+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>, 2022. 01. 05.
6. United States International Trade Commission: *Small and Medium Sized Enterprises: Overview of Participation in U.S. Exports*, 2010.

Magyar jog:

331/2017. (XI. 9.) Korm. rendelet a korai fázisú vállalkozások és a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások nyilvántartásba vétel iránti eljárásának részletes szabályairól

EU:

1. Európai Bizottság 800/2008/EK rendelete a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet)
2. Európai Bizottság 651/2014/EU rendelete a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról
3. Bizottsági Közlemény: *Risk Capital: a key to job creation in the European Union* SEC (1998) 552 final
4. Javaslat: A Tanács rendelete az európai zártkörű társaság státútumáról COM (2008) 396 final

Rendészeti szervek működése az ókeresztény mártírártákban

Szilágyiné Heinrich Andrea

Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

BEVEZETÉS

Az ókeresztény mártírárták és szenvedéstörténetek lejegyzésének elsődleges célja nem a korabeli jogrendszer és igazságszolgáltatás bemutatása volt. Ezeket az iratokat azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni az adott korszak jogi sajátosságainak vizsgálata során, hiszen található közöttük bírósági jegyzőkönyv, illetve szemtanútól származó beszámoló is, melyek értéke vitathatatlan. Az ókeresztény mártírok felkutatása, letartóztatása, az egyes eljárási cselekmények foganatosítása szempontjából olyan ismeretek birtokába juthatunk, melyek hozzásegítenek bennünket a korabeli büntető igazságszolgáltatás és végrehajtás működésének megismeréséhez. A civilek, akik a fennmaradt forrásokat írták, ismerik a római katonai és adminisztratív szakkifejezéseket, amelyek többnyire megfeleltethetők a korabeli jogforrások, feliratok és papiruszok adatainak, így értékes bizonyítékul szolgálnak e szervek működése tekintetében.

1. RENDÉSZETI TEVÉKENYSÉG AZ ÓKORI RÓMÁBAN

Mielőtt rátérnék a konkrét mártírárták szövegére, érdemes megvizsgálni, hogy léteztek-e rendőri szervek, illetve működött-e szervezett rendészeti tevékenység a birodalomban. A köztársaság utolsó előtti századáig Rómában nem volt rendőri hatalom az államigazgatási feladatok támogatása céljából, továbbá tilos volt katonát tartani a városban. A hadsereg csak különleges engedéllyel léphette át a város kapuját (ez volt a diadalmenet). A rendőri feladatokat a *lictorok*¹ látták el, akik vesszőnyalábbal és bárdal (majd a későbbiekben karddal) kísérték a *potes-*

¹ „A licitorok törvényszolgák voltak a Római Birodalomban, a köztársasági időkben. (...) A licitorok elsősorban a római polgárokkal szemben alkalmazott büntetések végrehajtásában vettek részt. Emellett feltehetően polgári ügyekben hozott ítéletek végrehajtása is a licitori feladatok közé tartozott.” [https://romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/vegrehajto_testuletek/magistratus_fogalma_es_fajai/_hivatalnokok_\(magisztratusok\)/cikk/lictor](https://romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/vegrehajto_testuletek/magistratus_fogalma_es_fajai/_hivatalnokok_(magisztratusok)/cikk/lictor), 2022. 05. 15.

tassal rendelkező hivatalnokokat (*consul, praetor, aedilis*). Ők járhattak el tehát a rendfenntartás tekintetében, számuk azonban nem volt jelentős. Mommsen Róma gyengeségeként említi az ekként működő rendszert, mivel szerinte az erős állam feltétele az erős rendőrség volt, így véleménye szerint amiatt bukhatott el a köztársaság, hogy nem épített ki erős rendőri szervezetrendszert. Zlinszky megállapítja ugyanakkor, hogy a hatalom tekintélye egy ideig elegendő volt a belső rend fenntartására, mely a nép bizalmát élvezte. Konkrét tömegellenállásról csak a köztársaság legvégén tudunk (Clodius, Milo és társai részéről). Végeredményben megállapítható, hogy a Gracchusok (Kr. e. 163) fellépéséig Róma városában nem volt szükség rendőrhatalomra.² Róma birodalmi terjeszkedésének egyértelmű következménye volt a katonaság szerepének megnövekedett jelentősége, amely a rendészeti tevékenység során történő igénybevételüket is magával vonta.

A császárság időszakát tekintve a kutatók részéről megoszlanak a vélemények a rendőri szervek létét illetően. Az 1900-as évek elején készült tanulmányok szerint Rómának jól szervezett és hatékony rendőri szervezete volt. Rómában és a tartományok városaiban katonai és félkatonai egységek állomásoztak. A *principátus* alatt katonákkal teli városokat találunk: városőr, városőrség és praetorianus gárda. Augustus császár (Kr. e. 27–Kr. u. 14.) idején hozzávetőlegesen 8000, Traianus alatt (98–117) 20 000, Septimius Severus császár idején 31 500 katona állomásozott Rómában. Ezek a katonák jól felismerhető öltözékben jártak (öv, kard, köpeny, tóga, katonai jelvény). A katonai erők ilyen mértékű felvonulásának célja a hatalom erőinek a nyomatékosítása volt, mely végeredményben a közrend fenntartását szolgálta. Edward Echols mindezekből arra a következtetésre jutott, hogy a városi katonai csapatokból származó katonák afféle rendfenntartó tisztek voltak, akik fegyveresen, egyenruhában járőröztek az utcákon. Valójában a praetorianus őrségből volt kijelölve három csoport, melyek a városi rendőrség feladatát látták el.³ E vélemények szerint csak az ily módon felállított hatékony rendőri erők tudták fenntartani a békét az első két században.

Az 1900-as évek végén és a 2000-es években született tanulmányok azonban már óvatosabban fogalmazznak ebben a tekintetben. Nippel szerint tény az, hogy a városi katonai egységek fő feladata a város védelme volt, ugyanakkor megállapítja, hogy ezeknek rendszeres rendőri funkciójuk csak következtetés, mely a városi prefektus feladataiból vezethető le. Véleménye szerint a 2–3. században vált jellemzővé, hogy a közrend biztosítása érdekében a légiókból katonákat rendeltek ki a civilek közé a rendőri feladatok ellátására. Róma uralkodói rendelkeztek a praetorianus gárda felett, ők biztosították a város politikai biztonságát, és

² ZLINSZKY JÁNOS: *Ius Publicum*. 1994, Osiris-Századvég, Budapest, 63–65.

³ ECHOLS, EDWARD: The Roman City Police Origin and Development. *Stanford University Press, Classical Journal*, 53 (8) szám, 377–385, 377.

ők avatkozhattak be a város közügyeibe is.⁴ Fuhrman megállapítja ugyanakkor, hogy a nagyfokú katonai erők jelenlétének célja elsősorban az uralkodó pozíciójának védelme volt. Mivel a városokban a zavargások elfojtására praetorianus őrköt rendeltek ki, ebből egyesek a rendőrségi szolgálat és szervezet létrehozásáért felelősek.⁵ Nieuwkoop viszont arra a következtetésre jut, hogy az állam részéről tett intézkedés csak akkor tekinthető rendőri intézkedésnek, ha az elrettentő vagy kényszerítő erővel jellemezhető, illetve jogszerű. Álláspontja szerint a rómaiak alapvetően adminisztratív jellegű intézkedéseket alkalmaztak. Amennyiben ez nem volt elegendő, mert a fenyegetést veszélyesebbnek ítélték, akkor folyomódok szigorúbb intézkedésekhez, a katonaság erejének igénybevételével. Nieuwkoop konkrét esettanulmány alapján vizsgálta a rendészeti szervek működését. Szerinte a keresztények elleni első állami fellépés során például az a legvalószínűbb, hogy a 69-ben Nero császár idején Róma városának felgyújtásával vádolt keresztények esetében katonák (őrök) intézkedtek a feltételezett gyújtogatókkal szemben. Erről azonban konkrét forrás nem lelhető fel. A Digestában Paulus jogtudós utal arra a 3. században, hogy a városőrség *praefectura* a *praefectus vigilum* feladata volt a tűzvészek elleni küzdelem, melynek ellátásában a parancsnoksága alá beosztott hét *cohortes* (katonai egység) segítette.⁶ Tevékenysége során együttműködött a vízellátásért felelős tisztviselővel (*curator aquarum*). Feladatai ellátása körében rendszeresen ellenőrizte, hogy a rómaiak rendelkeznek-e a tűz tovaterjedését megakadályozó alapvető eszközökkel. A köztereken és a fürdőkben rendvédelmi feladatokat is ellátott, így igazságszolgáltatási jogköre is folyamatosan nőtt a korai császárság időszakában. Az éjszakai lopások ügyében eljáró bíróságon elnökölt, valamint bíraskodott a tüzesetet szándékosan vagy hanyagságból okozók elleni eljárásoknál. A büntetőjogi hatáskörei a *Digesta*⁷ alapján tehát: a tűzokozás, a betöréses lopás, a zsebtolvajlás, a rablás és az orgazdák megbüntetése. Összességében megállapítható, hogy a *praefectus vigilum* feladatai részben katonai (rendvédelmi), részben jogi jellegűek voltak.⁸ Feltételezhető, hogy a keresztények megbüntetése a tűzokozás miatt a katonaság és a városi *praefectus* együttes feladata volt. Közigazgatási rendőrségi eljárást folytattak le, amit valójában a katonák érvényesítettek. A keresztényeket ebben az eljárásban Tacitus leírása szerint az emberiség ellenségeinek kiáltották ki, ezért a büntetésük a tűzokozás miatt a kor szokásainak megfelelően tűzhalál volt, melyet a fentiek alapján a *praefectus vigilum* hajthatott

⁴ NIPPEL, WILFRIED: *Public Order in Ancient Rome*. 1995, Cambridge University Press, 89.

⁵ FUHRMAN, CHRISTOPHER J.: *Policing the Roman Empire*. 2012, Oxford University Press, 207.

⁶ NIEUWKOOP, M. J. E. VAN: *The Police Apparatus of Early Imperial Rome*. 2020, Leiden University, 53–55.

⁷ Paul. D. 1,15,3,1

⁸ PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: *A principatus közigazgatása*. 2016, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 111–114.

vége a katonaság segítségével. Ehhez az eljáráshoz tehát már több mint valószínű, hogy szükség volt a katonákra, ami alátámasztja azt a feltételezést, hogy a zavarások veszélyességének mértékétől függött, hogy adminisztratív intézkedést vagy szigorúbb katonai intézkedést alkalmaztak. Az örök alkották valójában ezt a katonai erőt, akik a hadsereg kötelékébe tartoztak.⁹ A katonai beavatkozást mint az aktív elnyomás formáját a római hatóságok azonban csak a közrendet fenyegető nagy veszély megszüntetésére fogadták el, vagyis elsősorban elrettentésként, jog-szerű kényszerintézkedésként alkalmazták.

2. A RENDŐRI SZERVEK RENDSZERE AZ ÓKERESZTÉNY IRATOKBAN

Rátérve a konkrét mártírtörténetekre, azokat ennek háttérében vizsgálva megállapítható, hogy az iratok egy részében részletes betekintést kaphatunk a rendészeti intézkedésekről. Egyes iratok egyáltalán nem utalnak a rendészeti feladatokat ellátó szervekre, csak a bíró személyét említik, illetve a bíró előtti kihallgatásra összpontosítanak. Más iratok azonban részletesen beszámolnak a letartóztatás, bebörtönzés, fogva tartás, kényszerintézkedések alkalmazásának módja és a büntetés végrehajtása körülményeiről. Ezeknek az iratoknak a hitelessége sok esetben megkérdőjelezhető, szóhasználata, fogalmi rendszere alapján a lejegyző személye későbbi korszakra tehető, ugyanakkor a rendészeti eljárásra vonatkozó leírások, illetve szakkifejezések, más korabeli forrásokkal összevetve hasznos ismeretekkel szolgálnak. A rendőri szervek esetében ezek az iratok nem pusztán e szervek hatáskörébe tartozó feladatokról tájékoztatnak, hanem olyan részletekről is beszámolnak, ami a feladatot ellátó személyek speciális jellemzőire is fókuszál úgy, mint az adott szerv vagy személy a feladat végrehajtása során tanúsított magatartása, a vádlotthoz való viszonya, esetlegesen hatáskörének túllépése. Vizsgálatomnak elsődleges célja, amennyire a források erre lehetőséget adnak, a rendészeti szervek és személyek feladatellátás során tanúsított magatartása, működése, illetve az egyes rendőri szervek közötti együttműködés megvalósulásának bemutatása.

2.1. A keresztények üldözésében részt vevő rendőri szervek

2.1.1. Katonaság

A kora császárság időszakában megszorodtak a római katonák kvázi adminisztratív feladatai, beleértve a civilek körében végzett rendőri munkát is. A kiküldött katonák gyakran találták magukat őrtornyok mentén, üzeneteket közvetítettek,

⁹ NIEUWKOOP: *i. m.* 53–55.

utakat őriztek, banditák ellen harcoltak, és közreműködtek határviták elbírálásában. A keresztény mártíriratok vizsgálata is azt a következtetést támasztja alá, hogy a mártírok elleni eljárások során a katonaság különböző szintjei lettek igénybe véve. A katonák polgári területeken történő rendőri alkalmazása egészen az Augustus által teremtett precedensekig nyúlik vissza, és már az 1. században ismertté vált a keresztények előtt.

A legkorábbi keresztény mártírokról szóló iratok sajnos kevés utalást tartalmaznak az eljáró rendészeti szervekre vonatkozóan. A Traianus császár (2. század eleje) idejére tehető, Ignatiosz perét bemutató irat csupán annyit jegyez meg, hogy a vádlottat Antiochiából Rómába tartó hajóútja során katonák kísérték, „hajszolták”.¹⁰ Jusztinosz és társai eljárását lejegyző irat szintén csak annyit jegyez meg az eljáró rendészeti szervek tekintetében, hogy a vádlottakat katonák vitték a kivégzés helyére, és az ítéletet is ők hajtották végre.¹¹

A Szent Polükarposz vértanúságáról szóló forrás tartalmaz először egy kicsit részletesebb leírást a témában. A 2. század első felében Szmirna (a mai Izmir Törökországban) városának legjelentősebb kis-ázsiai keresztény vezetője és püspöke volt Szent Polükarposz, aki a korabeli iratok szerint 155/156 körül szenvedett vértanúhalált. Az eljáró személy ebben az esetben (a szmirnai egyház levele, illetve a kis-ázsiai testvéregyházak levelezésének beszámolója szerint)¹² L. Statius Quadratus *proconsul* volt, Marcus Aurelius uralkodása alatt.¹³ Quadratus 142-ben *consul ordinarius* volt, majd 155 előtt néhány évvel pedig *proconsul* Ázsiában.¹⁴ A Polükarposz ellen lefolytatott eljárás a letartóztatás körülményeiről is beszámol, így a bíró általi kihallgatást megelőző eljárás mozzanatai is megjelennek a leírásban, helyi tisztviselők megnevezésével. Polükarposzt az ún. *eirénarkhosz* (rendőrfőnök) tartóztatta le. A rendőrfőnököt a tartományi kormányzó nevezte ki az egyes városokba, akinek a város rendjének és békéjének a fenntartása volt a feladata.¹⁵ Szerepel még a szövegben Fülöp *asziatkhész*, mely tisztség az Ázsia-tanács elnöke pozíciót jelentette, aki e tisztség alapján a tartomány főpapja és a nyilvános játékok igazgatója volt.¹⁶ Az ő nyilatkozata alapján döntöttek arról, hogy milyen büntetési nem által végezzék ki a vádlottat. A letartóztatás körülményeiről annyit tudhatunk meg, hogy az üldözők lovaikon, szokásos fegyverzetben rontottak rá, késői órában. Valószínűleg katonák kísérték a rendőri letartóztatás során a rendőrfőnököt. A letartóztatás foganatosításának körülményei tekintetében megjegyzi

¹⁰ Az Isten-hordozó fővértanú, Ignatiosz tanúságtétele (ford.: Vanyó László) 5.1.

¹¹ Szent Jusztinosz, Kharitón, Kharito, Euelpisztoz, Hierax, Liberianusz és társaik vértanúsága „C” változat (ford.: Vanyó László) 6.1.

¹² Vö. Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 4.15.

¹³ Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 4.15. Marcus Aurelius uralkodása alatt

¹⁴ Vö. Szent Polükarposz vértanúsága (ford.: Vanyó László) (fordító megjegyzése)

¹⁵ Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 4.15.15. (fordító megjegyzése)

¹⁶ Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 4.15.27. (fordító megjegyzése)

a történet elbeszélője, hogy Polükarposz megvendégelte a katonákat, és kért tőlük egy órát imádkozásra, amibe bele is egyeztek. A szöveg utal továbbá arra is, hogy a rendőrparancsnok kísérté kocsiján a tárgyalás helyére a stadionba. A rendőrfőnök és kísérete az út során próbálta meggyőzni, hogy teljesítse vallási kötelezettségét, és mutasson be áldozatot az állam isteneinek. Miután sikertelenül jártak a meggyőzésben, ütlegelni kezdték, lelökték a kocsiroló úgy, hogy eltört a lábszára.¹⁷ Úgy tűnik, a vádlott idős kora és köztiszteletben álló személyisége sem akadályozta a katonákat abban, hogy erőszakoskodjanak vele. Az eljárás során a katonák szerepe a kivégzésnél kerül ismét említésre. A rómaiak gyorsan rájöttek, hogy a keresztények előszeretettel készítenek ereklyéket mártírok testéből. Egyes esetekben a kormányzó az ítélet meghozatalát követően katonai különítményét arra használta, hogy megtagadják a temetést, őrizték a holttestet, vagy más módon megakadályozzák, hogy hozzáférhetővé váljon. Gondolhatunk itt Jézus sírjának őrzésére az 1. századból. Jézus kivégzését követően a zsidó főpapok és farizeusok kérték Pilátust, hogy parancsolja meg a sír őrzését, nehogy a tanítványok ellopják a testet. Pilátus azonban azt válaszolta a zsidóknak, hogy „van őrségetek, őriztessétek, ahogy tudjátok!”¹⁸ Ez a részlet tehát a helyi szervek tekintetében működő saját rendőri szervre utal. Polükarposz esetében is a gyűlölködő tömeg kérte a kormányzót, hogy ne adják ki a mártír maradványait, nehogy ezután „ezt kezdjék tisztelni”.¹⁹ A viszály elkerülése érdekében a maradványokat végül a *centurio*²⁰ elégette.²¹

Hasonló katonai közreműködést találunk a Perpetua és Felicitas szenvedését leíró forrásszövegben is, mely a mártírakták és szenvedéstörténetek körében egy különleges ritka iratnak tekinthető, hiszen egy nőnek a személyes tapasztalatát olvashatjuk naplószerű formában, saját szavaival megfogalmazva. Abból a szempontból is egyedinek minősül ez az írás, hogy a kevés közvetlen szemtanútól származó irat közé sorolható. Septimius Severus császár idején 202-ben Thuburbo Minus (Észak-Afrika) városában tartóztatták le a történet főszereplőjét, Perpetuát és társait. Perpetua ekkor 22 év körüli asszony volt kicsi gyermekkel, akít még szoptatott. Arról azonban semmit sem tudunk meg a naplóból, milyen módon

¹⁷ Szent Polükarposz vértanúsága (ford.: Vanyó László) 7–9.

¹⁸ Vö. Mt. 27.62.

¹⁹ Szent Polükarposz vértanúsága (ford.: Vanyó László) 17.2.

²⁰ A római köztársaság idején, amikor a légiót 30 manipulus alkotta, mindegyik manipulus élén 1-1 centurio állt. Később a manipulust két centurióra osztották, így a centuriók száma 60-ra nőtt. Ez a szám nem változott a császárság idejében sem. A centuriók még a tisztí létszámba tartoztak, de ez volt az egyetlen tisztí rang, amely az altisztek előtt hosszú, fáradságos szolgálat után nyitva állott. A centurio már nem léphetett előbbre a légióban, ezért legtöbbször a szolgálati idejük leteltével a magánéletbe vonultak vissza. Minthogy a centurio rendszerint 100 emberből álló csapat parancsnoka volt, megjelölésükre a feliratokon a 100-at jelző C betű fordított alakját használták. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-kereszttyen-bibliai-lexikon-C97B2/c-cs-C9A45/centurio-C9A5E/>, 2022. 05. 14.

²¹ Szent Polükarposz vértanúsága (ford.: Vanyó László) 18.1.

történt az elfogatásuk, ki jelentette fel őket, névtelen vád alapján indult-e az eljárás, mi volt a ténylegesen elkövetett bűncselekmény, ami miatt bebörtönözték őket. A szöveg szerint a kihallgatást megelőzően a vádlottak „sok napot” töltöttek fogságban.²² A börtönben katonák őrizték, erre utal a napló írójának a katonák zaklatásaira vonatkozó megjegyzése. Pudens segédtsízt a börtön felügyelője. A szerző a börtön jellemzéseként a következőket jegyzete fel: „...Megijedtem, mert ilyen sötétséget még soha nem tapasztaltam. Ó micsoda zord nap volt! Nagy hőség, a tömegek erőszakosságával, a katonák zaklatásával...”²³ Itt a napló lejegyzője arról tesz említést, hogy a katonák nemcsak a letartóztatás, hanem a fogva tartás feladatait is ellátták. Perpetua utal továbbá arra is, hogy bizonyos összegért az örök a börtön egyik jobb helyére engedték őket, hogy felüldüljenek.²⁴ Az örök és a fogvatartottak támogatói folyamatos kapcsolatban állhattak egymással, és az is nyilvánvaló, hogy az örök vesztegetés árán időnként engedélyezték a kapcsolattartást a fogvatartottakkal, így tudták gyarapítani a jövedelmüket, jegyzi meg McGowen.²⁵ A fogság ideje alatt tehát a diakónusok látogathatták őket, sőt még azt is sikerült elérni, hogy Perpetua a gyermekét magához vehesse egy időre.²⁶

A katonaság részvétele az eljárások során a fenti források alapján igen sokrétű. Amint láthattuk, a katonák az eljárás kezdeti szakaszától (a letartóztatás, előzetes fogva tartás, a vádlott elővezetése stb.) folyamatosan közreműködtek az ítélet végrehajtásáig, majd adott esetben a kivégzett személy holttestének őrzéséig.²⁷ A korai keresztényüldözések, amiről a fenti dokumentumok tanúskodnak, általában szórványosan, helyi szinten mentek végbe, többnyire a közösség nyomására. Ebből az időszakból még konkrét írásbeli rendelet sem maradt fenn, amely a keresztények törvényszegését rendelte volna büntetni, ezért az eljárások helyi szintű előfordulása és intenzitása sok esetben eltérő jellegzetességeket mutatnak. A katonák alkalmazása, különösen a kormányzók általi igénybevétele különösen magában rejtette azt a veszélyt, hogy adott esetben a kényszer közvetlen eszközeiként alkalmazzák őket. Euszebiosz korabeli beszámolója szerint például a nagy hatalmú Julia Mamaea császárnő katonai kíséretet küldött, hogy elhozza Alexandriából Antiókhiaiba Origenész teológust. Ebben az esetben a szándéka barátságos volt, mivel csak beszélni akart vele, de a rendelkezésére álló katonákat ugyanilyen könnyen felhasználhatta volna Origenész megbüntetésére is.²⁸

²² Perpetua és Felicitas szenvedése (ford.: Vanyó László) 3.9.

²³ Perpetua és Felicitas szenvedése (ford.: Vanyó László) 3.6.

²⁴ Perpetua és Felicitas szenvedése (ford.: Vanyó László) 1.5–6.

²⁵ MCGOWEN, ANDREW: Discipline and Diet: Feeding the Martyrs in Roman Carthage. *The Harvard Theological Review* Vol. 96, No. 2003/4., 455–476.

²⁶ Perpetua és Felicitas szenvedése (ford.: Vanyó László) 3.9.

²⁷ Vö. Fructuosus püspök, Augurius és Eulogius diakónusok vértanúsága (ford.: Mosolygó Marcell) 1.1.

²⁸ Vö. Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 6.21.3.

A vizsgált források körében egyes iratok arról tanúskodnak, hogy maga a kormányzó volt a fő ösztönzője egy-egy keresztény vezető letartóztatásának. Ebben az esetben a kormányzó katonákat vett igénybe az eljárás során, és általuk gondoskodott az egyes eljárási cselekményekről. Példaként említhető az észak-afrikai provincia, Numídia, ahol a Szent Marianus és Jakab szenvedését bemutató forrás kiemeli, hogy a keresztényellenes megmozdulás „a pogányok vak dühe” és a katonatisztek tevékenységének eredménye. Itt a szöveg szerint „Isten minden kedveltjét követelte a *prefectus* vérengző és elvakult dühe, az ellenséges lelkületű katonák keze által”.²⁹ Az irat egyértelműen kiemeli, hogy a *prefectus* volt a kezdeményező. „Nem úgy, hogy egy-két helyben állomásozó katona, hanem *centuriok* erőszakos keze tevékenykedett, azok egész aljas tömege sereglett össze a házhoz, amelyben tartózkodtak.”³⁰ Ezután „számos kemény kínzással tette próbára őket a helyőrségi katona”.³¹ A katona eljárásához további adalékkal szolgál az író, ugyanis azzal folytatja, hogy a katona kegyetlenkedéseire segítségért fordult a *centuriotól*, Cirta város vezetésétől, valamint a papságtól.³² Ezeknek a vádlottaknak az ügyében az üldözés tényleges ügynökei az elszánt kormányzó, a vele szoros kapcsolatban álló katonák és a kegyetlen cirtai bírók voltak. Ezek az idézetek arra engednek következtetni, hogy azokon a területeken, ahol a keresztények elleni gyűlölet egységesen forrongott mind a lakosság, mind a vezetés részéről, ott nagyon hatékony együttműködés valósult meg az eljárás lefolytatása során valamennyi szerv részéről.

Még egy forrásra szeretnék kitérni a katonaság részvételének vizsgálata kapcsán. A karthágói Szent Cyprianus püspök vértanúaktája az ókeresztény mártír-irodalom körében az egyik legértékesebb forrás, melynek adatai megegyeznek Cyprianus levelezésének adataival. Hitelességét tekintve az egyik legobjektívebb iratok közé sorolható. A püspök ellen lefolytatott eljárás kissé eltérő sajátosságokat mutat a hasonló korabeli forrásokkal összevetve. Az eddig vizsgált iratokban jól szemlélhető, hogy a keresztények elleni eljárások megindításában részt vevő szervek típusa nem egységes. Egyes esetekben a lakosság, máskor a helyi polgári hivatalok, néha a kormányzók voltak a fő ösztönzők egy keresztény letartóztatásában. A kormányzók közül néhányan buzgón keresték a keresztényeket,³³ és a kor gyakorlatának megfelelően ítélték felettük. Más kormányzók azonban nem tekintették veszélyes bűnözőknek a keresztényeket, azonban ha elnézően akartak bánni velük, számolniuk kellett azzal, hogy így szembekerülnek a keresztények

²⁹ Szent Marianus és Jakab szenvedése, 2.4. (ford.: Vanyó László) Vö. Szent Montanus és Lucius vértanúsága (ford.: Grunda László) 2.1.

³⁰ Szent Marianus és Jakab szenvedése (ford.: Vanyó László) 4.3.

³¹ Szent Marianus és Jakab szenvedése (ford.: Vanyó László) 5.1.

³² Szent Marianus és Jakab szenvedése (ford.: Vanyó László) 5.1.

³³ Vö. Szent Marianus és Jakab szenvedése (ford.: Vanyó László) 2.2.

helyi feljelentőivel. A 250-es évektől kezdődően³⁴ a kormányzók már nem hagyhatták figyelmen kívül a császári rendeleteket. A kormányzó kezdeményezésére indult eljárások körében jó példaként szolgál tehát az Észak-Afrika püspökének pere (258. szeptember 13.). Cyprianus letartóztatásában a *proconsul* törzstisztjei jártak el, nem a polgári rendőrök.³⁵ A püspök 81. levele szerint valószínű, hogy a *frumentarii*³⁶ elnevezésű rendkívül mozgékony katonai rendőrség volt kiküldve, amely szerv mind a császárokat, mind a kormányzókat szolgálta. Ezek a katonák hírvivőként, kémként, hóhéreként szolgáltak, és köztudottan fontos bűnözőket tartóztattak le. Cyprianust először egy bizonyos Sextus birtokára vitték, ahová az egészségi állapota miatt a rosszindulatú Galerius Maximus *proconsul* visszavonult. Az út során a vádlottat teljes tisztelettel kezelték a római elit tagjai. Az eljárás során végig ez a megkülönböztetett bánásmód nyilvánult meg. A vádlottnak nem kellett gyalogolnia, hanem „kocsira vették, és maguk közé ültették” a katonák.³⁷ Megengedték neki, hogy a házban maradjon.³⁸ Cyprianus kivégzése is sajátos módon zajlott, a keresztény közösség közreműködésével.³⁹ A kivégzés utolsó mozzanata a kivégzett személy testének a közszemlére tétele, ami szintén eltért a megszokottól. Itt fel sem merült az a lehetőség a kormányzó részéről, hogy a mártír maradványait a katonák őrzésére bízta. A testet a hívek szabadon elvihették, és illendően eltemethették.⁴⁰

2.1.2. Helyi szervek

Mindamellet, hogy a legtöbb mártírirat a keresztények elleni eljárások során a katonák közreműködésére utal, több olyan forrás is vizsgálható, melyek az eljárás helyi szervek általi lefolytatásáról számolnak be. Gallia fővárosában, Lugdunumban (a mai Lyon helyén állt város) Marcus Aurelius császár uralkodása idején 177-ben lobbant fel a keresztények elleni gyűlölet, mely végül tragikus mézárulásba torkollott – jegyzi meg Euszebiosz.⁴¹ A vádlott keresztényeket először a *tribunus*⁴²

³⁴ Decius császár rendeletének kiadási éve

³⁵ Szent Cyprianus prokonzularis vértanúaktája (ford.: Vanyó László) 2.3.

³⁶ „Hadrianus óta valami csendőrfélék, akiket politikai célokra, nevezetesen, mint titkos rendőrkémeteket használtak.” <https://www.arcanum.com/hu/onlinekiadvanyok/LatinNyelvSzotara-a-latin-nyelv-szotara-1/frumentarius-mn-frumentum-CD70/>, 2022. 05. 13.

³⁷ Szent Cyprianus prokonzularis vértanúaktája (ford.: Vanyó László) 2.3.

³⁸ Szent Cyprianus prokonzularis vértanúaktája (ford.: Vanyó László) 2.4.

³⁹ Szent Cyprianus prokonzularis vértanúaktája (ford.: Vanyó László) 5.1–5.

⁴⁰ Szent Cyprianus prokonzularis vértanúaktája (ford.: Vanyó László) 5.6.

⁴¹ Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 5,1,8.

⁴² A katonai tribunus (légióként 6) magas rangú parancsnok (ma: törzstiszt). [https://romaikor.hu/a_romai_hadugyek/romai_legionarius/katonai_rendfokozatok_es_tisztsegek/katonai_tribunus/cikk/tribunus_\(polgari_es_katonai_rang\)](https://romaikor.hu/a_romai_hadugyek/romai_legionarius/katonai_rendfokozatok_es_tisztsegek/katonai_tribunus/cikk/tribunus_(polgari_es_katonai_rang)), 2022. 05. 15.

által a város elöljáró hivatalnokai elé vezették, akik kihallgatták, majd a *legatus*⁴³ megérkezéséig a börtönben tartották őket.⁴⁴ A leírás szerint az eljárás a helyi hivatalnokok előtt indult, akik lefolytatták a személyazonosságot megállapító első kihallgatást. A nem római polgár provinciabeliek felett ugyanis vagy a helyi peregrinus bíróság ítélkezett, vagy a helytartó. Ha azonban halálbüntetésről volt szó, akkor mindenképpen a helytartó járt el, aki azonban megtehetette azt is, hogy a peregrinust elítélés végett Rómába küldte. A *constitutio Antoniniana* (212) után azonban mindenki római polgár lett, és a helytartó büntető *iurisdictio*ja alá került. Emellett azonban valószínű, hogy még a helyi bíróságok is maradtak, amelyek kisebb jelentőségű bűnügyekben ítélkezhetek a római polgárrá lett peregrinusok ügyeiben.⁴⁵ Jelen esetben tehát, tekintettel arra, hogy a keresztény név alapján előfeltételezett államellenes bűn miatt a helyi *magistratusok* (*duoviri iure dicundói*) büntetőbíráskodási hatásköre az eljárás lefolytatására nem terjedt ki, ezért kellett megvárniuk a helytartó megérkezését. Keresztes szerint a *tribunus* ebben az esetben a Lugdunum városában állomásozó 13. városi *cohorsot* (katonai egység) vezető *tribunus* volt.⁴⁶ A *legatus Augusti pro praetor* címet betöltő személy pontos megnevezése azonban nem szerepel Euszebiosz leírásában. Ugyancsak a lugdunumi vértanútörténetek közé sorolható a Szent Epipódus és Alexander vértanúságát leíró akta, melyben az eljárás hasonló módon zajlik. Ez a dokumentum a rendőri szervezet a poroszló elnevezéssel illeti. Ők voltak azok, akik teljesítették a bíró parancsát, melybe beletartozott a vádlott elővezetése, kínpadra állítása és maga a kínzás is.⁴⁷

Az alábbi mártíriratok Kis-Ázsia és a birodalom görög tartományaiban működő polgári rendőri erők működését mutatják be, illetve az ottani speciális helyi szervezetet. Ezek az iratok a birodalom egészére vonatkozó, általános érvényű rendelet kiadása Decius császár idejéből maradtak fenn. Ekkor rendelték el először egységesen, hogy a birodalom minden lakója áldozzon az állam isteneinek, vagyis egy vallási kötelezettséget általános érvénnyel kötelezővé tettek. Ekkortól beszélhetünk egységes állami üldözésről. Korábban ilyen üldözések inkább szórványosan fordultak elő. Ebből a korszakból maradt ránk Pioniosz presbiter és társai vértanúságát bemutató dokumentum. A dokumentum szerint itt a polgári rendőrség

⁴³ Császárkori legatusok: a) *legati Caesaris* v. *legati Caesaris pro praetore consulari* *protestate* v. *legati consulares*, a császári provinciák helytartói (lásd *Provincia*, 2 és *Propraetor*) <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-okori-lexikon-CA894/I-CBD82/legatus-CBE10/>, 2022. 05. 15.

⁴⁴ Euszebiosz: *Egyháztörténet* (ford.: Baán István) 5.1. 5–8.

⁴⁵ PÓLAY ELEMÉR: *Jogrendszerek az ókori Rómában*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica Tomus VII Szeged Hungaria 1960. 8.

⁴⁶ KERESZTES, PAUL: *The Massacre at Lugdunum*. In 177 A. D. *Historia* Bd. 16, 1967, 75–86, 76.

⁴⁷ Szent Epipódus és Alexander szenvedése (ford.: Kiss-Rigó László) 6.

reagált először a császári rendeletre. Polemon templomszolga (a birodalmi kultusz papja) indult felszólítani a vádlottakat a vallási kötelezettség teljesítésére, a lovasság főtisztje kíséretében. Miután ezt a presbiter és társai megtagadták, a katonai tisztek erőszakkal elhurcolták őket, és a főtérré kísérték.⁴⁸ Itt kell megjegyezni, hogy a római vallás jellegéből adódóan a római papság közjogi feladatokkal és jogkörrel rendelkezett. Az istenek rendszeres szolgálatára rendelt testületeknek voltak jogi feladatai is. A papság fő feladatai közé tartoztak a rendszeres áldozatok. A római jogban a szakrális szféra teljesen összefonódott az állami szférával. A papi rendek reprezentálták az államot az istenek felé. Az államnak a vallással való kapcsolata nem az érzelmi szférát érintő vallásokhoz hasonlítható, mint például a kereszténység. A római vallás jellegzetessége a szigorú rituális rend általi szabályozottság. Zlinszky János ebben a tekintetben a zsidó valláshoz hasonlítja.⁴⁹ A római papságra vonatkozó szabályok a *ius publicum* (római közjog) részét képezték, mely a római állam működésére vonatkozó szabályokat rögzítette. A *Digesta* szerint a közjog a *magistratusokra*, a vallásra és a papságra vonatkozó szabályokat tartalmazta.⁵⁰ A papság fenti jogkörére tekintettel tehát nem volt kivételes, hogy a templomszolga jogkörébe beletartozott az is, hogy adott esetben az áldozatbemutató kötelezettség teljesítése tekintetében hatósági személyként járjon el. A fennmaradt mártírirat tanúsága szerint hatáskörébe tartozott a letartóztatás, az első kihallgatás, a börtönbe zárás, a vádemelés és a bíróság elé állítás. Egészen addig ellátta a rendészeti feladatokat, amíg át nem adták a prokonzulnak a vádlottakat. Rendőri hatalmuk azonban korlátozott volt, élet és halál felett nem dönthettek. A börtönőrök tisztségét ez az irat nem jelöli meg közelebbről, de működésükről itt is kapunk egy kis tájékoztatást. Hasonlóan a Perpetua szenvedéséről szóló leíráshoz, itt is arról olvashatunk, hogy a börtönőrök hasznot húztak a látogatókból.⁵¹ Polemon templomszolga eljárásáról kiegészítésként megemlíthető, hogy a *proconsul* megérkezése előtt még egyszer megpróbálta rákényszeríteni a vádlottakat az áldozat bemutatására, de ehhez már igénybe vette a lovasság főtisztjének a segítségét, aki a kíséretével kiabálva, ütlegetve, erőszakoskodva kísérte a vádlottakat az oltár elé. Úgy tűnik, ezzel túllépte hatáskörét, hiszen Pioniosz fel is hívja a figyelmet a jogaikra: „a bebörtönzötteknek joguk van megvárni a prokonzult.”⁵² A tisztek valódi rendőri hatalmat gyakoroltak, de végső soron jogkörük és joghatóságuk meglehetősen korlátozott volt. Pionius kivégzésére nem került sor mindaddig, amíg a kormányzó a városba nem jött. Tehát nyilvánvaló együttmű-

⁴⁸ Szent Pioniosz presbiter és társai vértanúsága (ford.: Vanyó László) 3. 1–6.

⁴⁹ ZLINSZKY: *i. m.* 114–115.

⁵⁰ BAJÁNHÁZY ISTVÁN: Az antik Róma vallási rendszere. *Publicationis Universitatis Miskolciensis Secio Juridica et Politica*, Tomas XXXI. (2013), 7–30. 9. Vö. Ulp. D. 1.1.1.2.

⁵¹ Szent Pioniosz presbiter és társai vértanúsága (ford.: Vanyó László) 11. 4.

⁵² Szent Pioniosz presbiter és társai vértanúsága (ford.: Vanyó László) 16. 3.

ködés volt a kormányzók és a polgári rendőrség között nemcsak a kereszténység elnyomásában, hanem a büntető igazságszolgáltatás és a büntetés minden kérdésében. Mindebből tehát arra lehet következtetni, hogy a polgári hatóságok abban az esetben, ha erőszakos kényszerintézkedések alkalmazására volt szükség, szoros együttműködtek a katonaság megfelelő szervével. Konon vértanú aktájában is erre találunk konkrét utalást. A városi előjárók közül az egyik városatya és egy templomszolga kérte a kormányzót, hogy nyújtson segítséget ahhoz, hogy átkutassák a gyanús helyeket. A segítség a rendfenntartók csapatával, a katonákkal valósult meg.⁵³

A keresztényüldözés utolsó szakasza Diocletianus császár idején az ún. „nagy üldözés” időszaka. Ebből a korszakból számos mártírirat fennmaradt, melyek kelendő részletességgel mutatják be a korszak közigazgatási szerveit. A birodalom különböző területein elhelyezkedő provinciák tekintetében a helyi szervek és személyek változatos elnevezésével és feladatkörével találkozhatunk. Szent Félix aktájában megjelenik a *curator civitatis* személye, akit a római hatóságok a legmagasabb rangú polgárok közül választottak.⁵⁴ Hatáskörét tekintve korlátozott rendőri jogköre volt, mely például a kihallgatás lefolytatására terjedt. Az eljárás során többször találunk utalást itt is a katonák részvételére. A bebörtönzést a praetorianus gárda parancsnoka foganatosította, míg az ítélet végrehajtójaként szintén a katonák lettek megnevezve.⁵⁵ Agapé, Eiréné és Khóné Thesszalonikában történt letartóztatása során a *stationarius* elnevezéssel jelöli az őt, rendőrtiszt feladatkörét, aki a letartóztatásról jelentést készített, amit a jegyző a *prefectus* előtt a tárgyaláson felolvasott.⁵⁶ A *stationarius*⁵⁷ kifejezést általában az őrszolgálatot ellátó alacsony beosztású katonákra alkalmazták, nem a kormányzó katonáira. Szintén említi az irat a *beneficiarius*⁵⁸ tisztséget, melyre vonatkozóan az iratból arra le-

⁵³ Konon mártíriuma (ford.: Mosolygó Marcell) 2. 1–2.

⁵⁴ Szent Félix püspök szenvedése (ford.: Vanyó László) 2. Vö. PÓKECZ: *i. m.* 114. Róma városának működtetéséért a curatorok tartoztak felelősséggel. A legfontosabb curatorai tisztségek: a két közmunkáért felelős (*curator aedium sacrarum* és a *curator operum locorumque publicorum*), a vízellátásért felelős (*curator aquarum*), valamint a Tiberis folyó és Róma csatornahálózata felügyeletével és karbantartásával megbízott (*curator alvei Tiberis et riparum*) tisztviselők voltak. Ezeket a hivatalokat a princeps hozta létre, vezetőiket ő nevezte ki, hatalmának egy részét rájuk átruházva.

⁵⁵ Szent Félix püspök szenvedése (ford.: Vanyó László) 31.

⁵⁶ Agapé, Eiréné és Khóné szentek vértanúsága Thesszalonikiben (ford.: Vanyó László) 3.1.

⁵⁷ „...másként *curiosus*, a ki a császárkori katonai rendőrségben szolgált, a melynek az utcai fölügyelet, büntettek nyomozása, s több eféle volt a feladata”. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-okori-lexikon-CA894/s-CCA80/stationarius-CCD1E/>, 2022. 05. 13. Vö. Szent Fülöp heracleai püspök szenvedése (ford.: Kiss-Rigó László) 3.

⁵⁸ „A *beneficium* jótétemény, kedvezmény főnévből. Olyan katonát jelent, aki parancsnoka jóvoltából, más feladatokkal történő megbízatása miatt a fizikai munkát jelentő, rendszeres tevékenységek: sáncmunkák, vízholdás, takarítás stb összefoglaló néven *munus-ok* alól felmen-

het következtetni, hogy rendőri feladatokkal megbízott törzstiszt lehetett. Az ítélet végrehajtása, a már vizsgált források többségéhez hasonlóan, itt is a katonák közreműködésével valósult meg.⁵⁹

Euszebiosznak a palesztinai vértanúkról szóló beszámolójából szintén a Diocletianus idején lebonyolított eljárásokról tudhatunk meg részleteket. Az első rendelet kiadásának dátuma Diocletianus uralkodásának tizenkilencedik éve volt, amikor mindenütt császári rendeleteket függesztettek ki.⁶⁰ Az üldözés kezdetének a dátuma 303. február 23. A rendelet szövege szerint: „*a templomokat le kell rombolni és a Titkos Írásokat el kell égetni, és elrendelték, hogy a hivatalban levőket hivataluktól, a házi szolgálókat pedig szabadságuktól fosszák meg, ha kitartanak a kereszténység megvallása mellett.*”⁶¹ Takács szerint a pogányok megértették, hogy a keresztények bátorságát, buzgalmát a szent könyvek táplálják a leginkább. Ezért ki akarták húzni a keresztények alól a talajt, és a keresztény kultúra kárára megsemmisítették azokat.⁶² Keresztes szerint az idős császárt lelkiismeret-furdalás gyötörte a rendelet miatt, ezért egy ideig a keresztények elleni eljárásokat vérontás nélkül kellett lefolytatni.⁶³ Lactantiusnál olvashatjuk, hogy Diocletianus ragaszkodott ahhoz, hogy e rendelet végrehajtása vérontás nélkül menjen végbe. Croix szerint ezt az állítást néhány modern író akként értelmezi, hogy a rendelet teljesen megtiltotta a halálbüntetést. Ezt a nézetet, amely véleménye szerint valószínűtlen, határozottan elutasítja. A keresztények kivégzésének megbízható bizonyítékai ugyanis azt tanúsítják, hogy akik nem engedelmeskedtek az ediktum első részében megfogalmazott kötelezettségnek, és megtagadták a szent írások átadását, ezek esetében nincs nyoma annak, hogy a rendelet szolidárisabb büntetésről rendelkezne. A legvalószínűbbnek az tűnik, hogy az ilyen bűncselekmények esetében nem írtak elő konkrét büntetést.⁶⁴ Az elsődleges célja az intézkedéseknek tehát az áldozat bemutatására rákényszeríteni a keresztényeket. Ezután még három rendelet kiadására került sor, melyek rendelkezései egyre szigorodtak. Végső döntésként a bi-

tésben, kedvezményben részesült. A beneficiarius-ok a katonai rangfokozatok és beosztások között az altisztek principales közé, tehát a hivatásos állományban a közlegények gregalis-ok és centurio-k közötti, középszintjéhez tartoztak. Szolgálatuk közvetlenül a senator-i és bizonyos lovagi parancsnoki posztokhoz, ill. az ezen posztokhoz tartozó hivatalokhoz, officium-okhoz kötődött.” [https://romaikor.hu/kislexikon/kislexikon_\(romai_legiosok\)/cikk/beneficiarius](https://romaikor.hu/kislexikon/kislexikon_(romai_legiosok)/cikk/beneficiarius) 2022, 2022. 05. 13.

⁵⁹ Agapé, Eiréné és Khóné szentek vértanúsága Thesszalonikiben (ford.: Vanyó László) 7.1.

⁶⁰ Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 8.2

⁶¹ Euszebiosz: Egyháztörténet (ford.: Baán István) 8.2.4

⁶² P. TAKÁCS INCE: *Nérótól Diokléciánig: A keresztény üldözések története*. 1933, Szent István Társulat, Budapest, 199.

⁶³ KERESZTES, PAUL: From the Great Persecution to the Peace of Galerius. *Vigiliae Christianae*, Vol. 37, 1983/4. szám, 379–399. 381.

⁶⁴ CROIX, G. E. M. DE STE.: *Christian Persecution, Martyrdom, and Orthodoxy*. 2006, Oxford University Press, 39.

rodalom minden polgára számára megparancsolták, hogy mutasson be áldozatot, halálbüntetés terhe mellett. Euszebiosz ennek a rendeletnek Palesztinában történő kihirdetését az üldözés második évére, 304 körüli időszakra teszi. A kiadás dátuma és kihirdetése felől lehetnek kétségeink, de az biztos, hogy Diocletianus idején adták ki, aki ekkor valószínűleg már beteg volt.⁶⁵ Ez a rendelet előírta az áldozatbemutatói kötelezettséget minden lakos számára. A városi előjárók lettek kijelölve, hogy gondoskodjanak a kötelező vallási szertartás elvégzéséről, illetve felügyeletéről. Caesarea egész városában hírnökök jártak házról házra, és terelték össze az embereket a templomokba, ahol a *khiliarkhoszok*⁶⁶ olvasták fel egyenként a neveket egy listáról. A szövegben utalást találunk arra, hogy a szertartás elvégzésénél jelen volt a kormányzó, egész katonai csapat kíséretében.⁶⁷ „A tartományok kormányzói és a hadsereg fővezére előírásokkal, levelekkel és általános parancsokkal sürgették az összes város gondnokait, valamint a *tabulariusokat*,⁶⁸ hogy hajtsák végre a császári útmutatást.”⁶⁹ Mindenki számára kivétel nélkül előírták az áldozat bemutatását, kihangsúlyozva, hogy pontosan ízleljék meg az áldozat húsát, sőt igyekezzenek beszennyezni az áldozatokból származó ételekkel a piacon árusított élelmiszereket. A fürdők felügyelőit is bevonták a feladatok teljesítésébe, oly módon, hogy megparancsolták számukra, hogy az ott tisztálkodóktól követeljék meg, hogy a legszennesebb áldozatokkal piszkítsák be magukat.⁷⁰ Ezeket az intézkedéseket még maguk a pogányok is örülségnek tekintették.⁷¹ Mindezek a Római Birodalom részéről tett kétségbeesett intézkedések arra utalnak, hogy már túl késő volt ahhoz, hogy a kereszténység erkölcsi hatalmát megtörjék. Ez az akta tehát számos helyi tisztviselőt bevon a rendelet végrehajtásából adódó feladatokba, mely szintén e szervek fokozott együttműködésével volt csak megvalósítható.

Egy különleges akta is megtalálható a korabeli iratok között, mely egy konkrét tárgyalási jegyzőkönyv másolata. A Zenophilus consul előtt felolvasott irat Diocletianus császár idején végrehajtott eljárási cselekményeket rögzít. Diocletianus császár első rendeletének előírása szerint az előzőekben idézettek alapján össze kellett gyűjteni és meg kellett semmisíteni a keresztény könyveket és iratokat. Ez

⁶⁵ KERESZTES: *i. m.* 382.

⁶⁶ A görög *khil'ar-khosz* (*khiliarkhosz*) szó jelentése: '1000 katona parancsnoka'. Vö. Euszebiosz Pamphilu: A palesztinai vértanúk (ford.: Baán István) IX. 7. Itt olvasunk arról, hogy Ennathaszt, egy szüthopoliszi nőt meggyalázott a felsőbb hatóság tudta nélkül a környéken állomásozó katonák egyik khikiarkhosza. Ebből következtetni lehet, hogy a khiliarkhosz elnevezés valamilyen katonai tisztséggel lehetett.

⁶⁷ Euszebiosz Pamphilu: A palesztinai vértanúk (ford.: Baán István) IV. 8.

⁶⁸ „...irattáros és főszámvevő a császárkori municipiumokban és provinciákban, később ezenkívül számvevő Romában és Italiában” <https://www.arcnum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-okori-lexikon-CA894/t-CCE10/tabularius-CCE20/>, 2022. 05. 13.

⁶⁹ Euszebiosz, Pamphilu: A palesztinai vértanúk (ford.: Baán István) IX. 2.

⁷⁰ Euszebiosz, Pamphilu: A palesztinai vértanúk (ford.: Baán István) X. 2.

⁷¹ Euszebiosz, Pamphilu: A palesztinai vértanúk (ford.: Baán István) X. 3.

az akta egy efféle intézkedésnek a mozzanatait örökíti meg. Az idegen vallási kultuszokkal szemben egyébként alapvetően toleránsak voltak a rómaiak, és inkább átvették, illetve beépítették saját vallási rendszerükbe, melyről államilag döntöttek. A hivatalosan el nem ismert kultuszok ellen azonban szigorú harcot hirdettek. Ennek megnyilvánulási formái egyrészt a vallási vezetők kiűzése Rómából, az idegen szertartások betiltása, valamint a vallási iratok elégetése.⁷² A Bacchanaliák pere jól szemlélteti ezt az eljárást.⁷³ A fent hivatkozott jegyzőkönyv tehát konkrétan egy ilyen eljárási cselekményt rögzít. Az eljáró hivatalnok Félix örökös flámen,⁷⁴ a közügyek intézője. A flámen tisztség egy papi tisztség volt, vagyis ebben az esetben is egy vallási hivatali személy járt el közjogi feladatkörben, aki további két hivatalosolga kíséretében jelent meg az eljárási cselekmények foganatosítása során. A jegyzőkönyv alapján megállapítható, hogy az eljárást lefolytató hivatalnok hatáskörébe milyen intézkedések tartoztak. A forrásszöveg szerint egyrészt a rendelet előírásainak megfelelően átkutathatta a helyszínt, illetve elkobozhatta a keresztények könyveit és egyéb vallási eszközeiket. Amennyiben ellenállást tapasztalt, jogában állt az ellenszegülő letartóztatását elrendelni.⁷⁵ Mivel a rómaiak

⁷² Vö. Livius 3.25.1. „Mikor az aedilisek s a közrendre felügyelő triumvirek, akiket a senatus keményen megfeddett, mert nem léptek fel a jelenség ellen, kísérletet tettek, hogy eltávolítsák a Forumról ezt a tömeget, s elvitessék az áldozati eszközöket, kevésen múlt, hogy nem bántalmazták őket. S minthogy ez az eltévelyedés szemmel láthatóan már túlságosan elhatalmasodott ahhoz, hogy kisebb rangú tisztviselők is meg tudják szüntetni, a senatus M. Aemilius városi praetort bízta meg, hogy szabadítsa meg a népet ezektől a babonáktól. Ő a népgyűlésen felolvasta a senatus határozatát, s elrendelte, hogy mindenki, akinél jóskönyvek, imaformák vagy áldozati előírások vannak, szolgáltatssa be neki ezeket a könyveket s bármilyen egyéb ilyenfajta írást április kalendaejáig, és senki se mutasson be áldozatot nyilvános vagy felszentelt helyen új vagy külföldi szertartás szerint.” 6.39.16. „...kutassák fel és égessék el a jóskönyveket, s tiltsanak meg minden, nem a római szokásokat követő áldozati előírást. Mert ezek az isteni és emberi jog minden területén oly rendkívül jártas emberek úgy vélték, semmi sem gyengíti jobban a vallásos érzést, mint ha az áldozatot nem hazai, hanem idegen szertartás szerint mutatják be.”

⁷³ Vö. Livius 6.39.16. „...kutassák fel és égessék el a jóskönyveket, s tiltsanak meg minden, nem a római szokásokat követő áldozati előírást. Mert ezek az isteni és emberi jog minden területén oly rendkívül jártas emberek úgy vélték, semmi sem gyengíti jobban a vallásos érzést, mint ha az áldozatot nem hazai, hanem idegen szertartás szerint mutatják be.” Vö. Agapé, Eiréné és Khóné szentek vértanúsága Thesszalonikiben (ford.: Vanyó László) 6.1. Vö. Szent Fülöp heracleai püspök szenvedése (ford.: Kiss-Rigó László) 5.

⁷⁴ Vö. NÓTÁRI TAMÁS: *Római jog*. 2014, Lectum Kiadó, Szeged. A flámen papi funkció volt, mely az indiai brahmannal rokonítható. A flámen reprezentálta az isteneket. Az istenek számára megfelelően 15 flámen működött (később számuk bővült), akik nem alkottak testületet, hanem mindegyik önállóan járt el. Vö. BAJÁNHÁZY ISTVÁN: Az antik Róma vallási rendszere. *Publicationis Universitatis Miskolciensis Secio Juridica et Politica*, Tomas XXXI. (2013), 7–30. 17. Személyüket a pontifex maximus nevezte ki. Róma városában végezte feladatát, elsősorban a napi áldozat bemutatását, ugyanakkor egyéb világi tisztséget is betölthetett (pl. praetor urbanus, praetor peregrinus, censor).

⁷⁵ Vö. A Zenophilus előtt megtartott tárgyaláson felolvasott akta (ford.: Ladocsi Gáspár).

az istenek akaratát államalkotó tényezőnek tekintették, ezért a vallási életet meghatározó szabályok és személyek is részét képezték az állam hatalmi rendszerének. A kereszténység elleni eljárásrend is csak ennek a vallási felfogásnak a háttérében érthető meg.

ÖSSZEGZÉS

A római rendőri szervezetről megállapíthatjuk, hogy ha nevében nem is épült ki konkrét rendőrségi szervezetrendszer, mégis hatékony együttműködés valósult meg a közigazgatási területen tevékenykedő hivatalok között. A vizsgált források alapján megállapítható, hogy a keresztények elleni eljárások során intézkedő szervek körében elsődlegesen a civilek közé kihelyezett római katonaság említhető. A katonai hatalom rendfenntartó erőként történő alkalmazása a császárság idején került előtérbe, amikor minden katonai hatalom lassan a *princepsre* szállt. Korábban a hatalom a nép bizalmát élvezte, és elegendőnek bizonyult egy-egy *lictor* a polgárok lecsendesítésére, amikor a hadsereg lényegében a római polgárok fegyveres testülete volt. A principatus idején egyre inkább előtérbe került a hadsereg, és hatalmi tényezőként lépett a nép helyébe. Diocletianus pedig egy új struktúrát épített ki, mely már szigorúan elválasztotta a katonai és polgári tisztviselők hatáskörét. Az abszolút hatalom működését már alá-fölérendeltség jellemezte.⁷⁶ Ezek a hatásköri tényezők jól szemléltethetők a fennmaradt forrásokban, ahol a katonai szervek különböző szintjei minden iratban felismerhetőek. A Furhman⁷⁷ által megállapított hatósági szintek a szemlélt forrásokban jól körülhatárolhatóak. A császári indíttatású eljárások során a birodalmi katonaság hatásköre körvonalazható, illetve jelentős számban figyelhető meg a területileg kihelyezett kormányzói szint részvétele is az eljárások során. A tartományi kormányzók azonban többnyire a helyi hivatalok közreműködésével folytatták le eljárásaikat. A rendészeti hatóságok harmadik szintje a helyi polgári vagy önkormányzati rendőrség volt, melyet a helyi közösség által alkalmazott és szervezett tisztek és örök képviseltek. A források jól szemléltetik a római hivatalnokrendszer változatosságát, mely a rendőri feladatellátásban szerepet kapott, különös figyelemmel a vallási tisztségviselőkre, melyek közigazgatási feladatköre kiemelten előtérbe került a keresztények esetében.

⁷⁶ ZLINSZKY: *i. m.* 182.

⁷⁷ Vö. FUHRMANN, CHRISTOFER J.: How to Kill a Bishop: Organs of Christian Persecution in the Third Century. In RUDOLF HAENSCH (ed.): *Recht haben und Recht bekommen im Imperium Romanum: Das Gerichtswesen der Römischen Kaiserzeit und seine dokumentarische Evidenz. Journal of Juristic Papyrology Supplement*, 2016/24. szám, 241–261.

IRODALOM

1. A Zenophilus előtt megtartott tárgyaláson felolvasott akta (ford. Ladocsi Gáspár)
2. Agapé, Eiréné és Khióné szentek vértanúsága Thesszalonikiben (ford. Vanyó László)
3. Az Isten-hordozó fővértanú, Ignatiosz tanúságtétele (ford. Vanyó László).
4. BAJÁNHÁZY ISTVÁN: *Az antik Róma vallási rendszere*. Publicationis Universitatis Miscolciensis Secio Juridica et Politica, Tomas XXXI. (2013), 7–30.
5. CROIX, G. E. M. DE STE.: *Christian Persecution, Martyrdom, and Orthodoxy*. 2006, Oxford University Press, 39.
6. ECHOLS, EDWARD: The Roman City Police Origin and Development. Stanford University Press, *Classical Journal*, 53 (8), 377–385.
7. Euszebiosz: A palesztinai vértanúk (ford. Baán István)
8. Euszebiosz: Egyháztörténet (ford. Baán István)
9. Fructuosus püspök, Augurius és Eulogius diakónusok vértanúsága (ford. Mosolygó Marcell)
10. FUHRMAN, CHRISTOPHER J.: *Policing the Roman Empire*. 2012, Oxford University Press.
11. FUHRMANN, CHRISTOFER J.: How to Kill a Bishop: Organs of Christian Persecution in the Third Century. In RUDOLF HAENSCH (ed.): *Recht haben und Recht bekommen im Imperium Romanum: Das Gerichtswesen der Römischen Kaiserzeit und seine dokumentarische Evidenz*. *Journal of Juristic Papyrology Supplement*, 2016/24. szám, 241–261.
12. [https://romaikor.hu/a_romai_hadugyek/romai_legionarius/katonai_rendfokozatok_es_tisztsegek/katonai_tribunus/cikk/tribunus_\(polgari_es_katonai_rang\)](https://romaikor.hu/a_romai_hadugyek/romai_legionarius/katonai_rendfokozatok_es_tisztsegek/katonai_tribunus/cikk/tribunus_(polgari_es_katonai_rang)), 2022. 05. 15.
13. [https://romaikor.hu/kislexikon/kislexikon_\(romai_legiosok\)/cikk/beneficiarius](https://romaikor.hu/kislexikon/kislexikon_(romai_legiosok)/cikk/beneficiarius) 2022, 2022. 05. 13.
14. [https://romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/vegrehajto_testuletek/magistratus_fogalma_es_fajai/_hivatalnokok_\(magisztratusok\)/cikk/lictor](https://romaikor.hu/romai_allam_es_allamrend/vegrehajto_testuletek/magistratus_fogalma_es_fajai/_hivatalnokok_(magisztratusok)/cikk/lictor), 2022. 05. 15.
15. <https://www.arcanum.com/hu/onlinekiadvanyok/LatinNyelvSzotara-a-latin-nyelv-szotara-1/frumentarius-mn-frumentum-CD70/>, 2022. 05. 13.
16. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-keresztyen-bibliai-lexikon-C97B2/c-cs-C9A45/centurio-C9A5E/>, 2022. 05. 14.
17. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-okori-lexikon-CA894/-/CBD82/legatus-CBE10/>, 2022. 05. 15.
18. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-okori-lexikon-CA894/-/s-CCA80/stationarius-CCD1E/>, 2022. 05. 13.
19. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-okori-lexikon-CA894/-/t-CCE10/tabularius-CCE20/>, 2022. 05. 13.
20. KERESZTES, PAUL: From the Great Persecution to the Peace of Galerius. *Vigiliae Christianae*, Vol. 37, 1983/4. szám, 379–399.
21. KERESZTES, PAUL: *The Massacre at Lugdunum*. in 177 A. D. *Historia* Bd. 16, 1967, 75–86.
22. Konon mártírúma (ford. Mosolygó Marcell)
23. Livius Titus: *A római nép története a város alapításától*
24. MCGOWEN, ANDREW: Discipline and Diet: Feeding the Martyrs in Roman Carthage. *The Harvard Theological Review*, Vol. 96, 2003/4. szám, 455–476.

25. Máté evangéliuma 27.62.
26. NIEUWKOOP, M. J. E. VAN: *The Police Apparatus of Early Imperial Rome*. 2020, Leiden University, 53–55.
27. NIPPEL, WILFRIED: *Public Order in Ancient Rome*. 1995, Cambridge University Press, 89.
28. NÓTÁRI TAMÁS: *Római jog*. 2014, Lectum Kiadó, Szeged.
29. P. TAKÁCS INCE: *Nérótól Diokléciánig: A keresztény üldözések története*. 1933, Szent István Társulat, Budapest.
30. Paulus D. 1,15,3,1
31. Perpetua és Felicitas szenvedése (ford.: Vanyó László)
32. PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: *A principatus közjoga*. 2016, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
33. PÓLAY ELEMÉR: *Jogrendszerek az ókori Rómában*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica Tomus VII Szeged Hungaria 1960.
34. Szent Cyprianus prokonzularis vértanúaktája (ford. Vanyó László)
35. Szent Epipodius és Alexander szenvedése (ford. Kiss-Rigó László)
36. Szent Félix püspök szenvedése (ford. Vanyó László)
37. Szent Fülöp heracleai püspök szenvedése (ford. Kiss-Rigó László)
38. Szent Jusztinosz, Kharitón, Kharito, Euelpisztosz, Hierax, Liberianusz és társaik vértanúsága „C” változat (ford. Vanyó László)
39. Szent Marianus és Jakab szenvedése, 2.4. (ford. Vanyó László)
40. Szent Montanus és Lucius vértanúsága (ford. Grunda László)
41. Szent Pioniosz presbiter és társai vértanúsága (ford. Vanyó László)
42. Szent Polükarposz vértanúsága (ford. Vanyó László)
43. Ulpianus D. 1.1.1.2.
44. ZLINSZKY JÁNOS: *Ius Publicum*. 1994, Osiris-Századvég, Budapest.

A birtokvédelmi eljárás a közigazgatásban

Tajti Enikő

Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Tanulmányom témája a birtokvédelmi eljárás a közigazgatásban. Témaválasztásom oka az, hogy öt év tapasztalattal rendelkezem az önkormányzati birtokvédelmi területen.

Először röviden ismertetem a birtokvédelmi eljárást, azt, hogy a keresetlevélnek miket kell tartalmaznia, ki jogosult az eljárásra, illetve milyen adatokat kell megadni a birtokvédelmi eljárás során.

Utána rátérek az aktualitásokra, azaz a birtokvédelmi rendelet 2021. januári módosítására, illetve arra, hogy az Itv. 1. melléklete most tételesen felsorolja azokat a közigazgatási hatósági eljárásokat, amelyekért illetéket kell fizetni. Ezek között nem találjuk meg a jegyzői birtokvédelmi eljárást. Ez gondolatébresztő kérdés, s felmerül bennünk a kérdés, hogy a birtokvédelmi eljárás illetékmentes lett-e, vagy továbbra is illetékköteles? Tanulmányomban erre is keresem a választ. Illetve, hogy jó-e ez az új szabályozás?

2. A BIRTOKVÉDELMI ELJÁRÁS BEMUTATÁSA

2.1. A birtokvédelmi eljárással kapcsolatos alapvető dolgok tisztázása

Mindenekelőtt fontos megemlítenünk, hogy a birtokvédelmi eljárás a jegyző hatáskörébe tartozik, egy speciális, közjogi és magánjogi elemeket ötvöző jogintézmény.¹

A birtokvédelmi eljárás fogalma az Új Polgári Törvénykönyv alapján az alábbi:

¹MÉHES TAMÁS: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/19. szám, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2, https://nkrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/7250/2016_-evi-19_-szam-birtokvedelem-a-koz-jog-es-a-maganjog-hataran.original.pdf?sequence=1, 2022. 06. 23.

Új Ptk. 5:5. § (1) A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (a továbbiakban: tilos önhatalom). 5:8. § (1) A birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. (2) A jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. A jegyző – kérelemre – jogosult a hasznok, a károk és a költségek kérdésében is határozni.²

Tanulmányomnak ebben a részében azzal szeretnék foglalkozni, hogy kik jogosultak birtokvédelemre. A Polgári Törvénykönyv szerint birtokos az, aki a dolgot sajátjaként vagy a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony alapján hatalmában tartja.³

Olyan birtokos mellett, aki a dolog időleges birtokára jogosító jogviszony alapján tényleges hatalmában tartja a dolgot (albirtokos), birtokosnak kell tekinteni azt is, akitől a tényleges hatalmat gyakorló a birtokát származtatja (főbirtokos).⁴

Birtokos az is, akitől a dolog jogalap nélkül időlegesen más személy tényleges hatalmába került.⁵ A dolog birtokát megszerzi, akinek a dolog tényleges hatalmába jut.⁶ Közös birtok esetén a birtokvédelem mindegyik birtokost önállóan megilleti, és bármelyik birtokos követelheti a dolog közös birtokba bocsátását.⁷

2.2. Az ügy rövid leírása

Ebben a részben szeretném ismertetni az ügy rövid leírását:

A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (tilos önhatalom). A birtokos a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A birtokvédelmi kérelmet annál a jegyzőnél lehet írásban vagy szóban előterjeszteni, amelynek illetékességi területén a birtoksértő magatartás megvalósul. A szóban előterjesztett kérelmet írásba kell foglalni. A felek a bizonyítási eljárás során bármikor írásban vagy szóban nyilatkozatot tehetnek. Tanúként az hallgatható meg, aki a birtokvédelmi eljárással összefüggésben tanúvallomást kíván tenni, és akitől bizonyítékként értékelhető vallomás várható. A jegyző a birtokvédelmi eljárást 15, tolmács igénybevétele esetén 30 napon belül folytatja le.

² Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

³ Ptk. 5. § (1) bek.

⁴ Ptk. 5. § (2) bek.

⁵ Ptk. 5. § (3) bek.

⁶ Ptk. 5: 2. §

⁷ Kormányablak: A birtokvédelmi eljárás lefolytatása iránti kérelem. 2021 <https://kormanyablak.hu/hu/feladatkorok/27/JEGYZ00501>, 2022. 06. 23.

A birtokvita eldöntéséhez szükséges tényeket annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a jegyző valósnak fogadja el. A fél a bizonyítékokat a bizonyítási eljárás befejezéséig bármikor előterjesztheti.

A jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását, és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra, vagy birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. A jegyző – kérelemre – jogosult a hasznok, a károk és a költségek kérdésében is határozni.

Az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását.⁸

2.3. A keresetlevél tartalma

A keresetlevélnek a következőket kell tartalmaznia:

- a) a megváltoztatni kért birtokvédelmi határozatot hozó jegyző által vezetett hivatal megnevezését és a birtokvédelmi határozat számát,
- b) az arra való utalást, ha a birtokvédelmi határozat meghozatala iránti eljárásban a jogi képviselő olyan meghatalmazást csatolt, amely a per vitelére is vonatkozik. A keresetlevelet a birtokvédelmi határozatot hozó jegyzőhöz kell benyújtani. A jegyző a keresetlevelet az ügy irataival együtt nyolc napon belül a bírósághoz felterjeszti.

Ha a fél a keresetlevél benyújtására megállapított határidőt elmulasztotta, igazolással élhet. Az igazolási kérelem tárgyában a bíróság határoz. A jegyző a hozzá elkésztett benyújtott keresetlevelet nem utasíthatja el, hanem azt a bírósághoz kell felterjesznie, abban az esetben is, ha a fél igazolási kérelmet nem terjesztett elő. A perre a birtokvédelmi határozatot hozó jegyző székhelye szerinti bíróság illetékes.

Ha a fél a keresetlevelet a perre hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz nyújtja be, és a birtokvédelmi eljárás azonosításához szükséges adatok rendelkezésre állnak, a bíróság a keresetlevél beérkezésétől számított nyolc napon belül megkeresi az ügyben eljáró jegyzőt az iratok felterjesztése iránt. A jegyző a bíróság megkeresésének nyolc napon belül köteles eleget tenni.

A keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a Polgári Törvénykönyvben meghatározott keresetindítási határidő alatt a bírósághoz benyújtották.⁹

⁸ Kormányablak: *i. m.*

⁹ Kormányablak: *i. m.*

2.4. Az eljárásra jogosultak köre és a szükséges adatok, amelyeket a birtokvédelmi eljárás során meg kell adni

Ebben az alfejezetben azt szeretném bemutatni, hogy kik jogosultak a birtokvédelmi eljárás megindítására, illetve hogy milyen adatokat kell megadni a birtokvédelmi eljárás során.

Az ügyindításra jogosult a birtokos, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják (tilos önhatalom). A birtokost a birtokvédelem mindenkiel szemben megilleti, annak kivételével, akitől a birtokot tilos önhatalommal szerezte meg.

Kizáró okok: Az albirtokos jogcíme szerint részesül birtokvédelemben a főbirtokossal szemben.¹⁰ Itt kell megjegyeznünk, hogy az új Ptk. rendelkezik az albirtokos és a főbirtokos közötti birtokvédelmi viszonyról a leírtak alapján.¹¹

A birtokvédelmi eljárás megindításához szükséges kérelemnek tartalmaznia kell a következő adatokat:

- a) a birtokvédelmet kérő nevét, továbbá lakcímét vagy székhelyét, aláírását,
- b) annak a félnek a nevét, továbbá lakcímét vagy székhelyét, akivel szemben a birtokvédelmet kéri,
- c) a birtokvédelmi eljárás megindításának alapjául szolgáló tényállás ismertetését – ideértve a cselekmény leírását –, a birtokvitával érintett dolog megjelölését,
- d) a jegyző illetékességét megalapozó tények megjelölését, a birtoksértő magatartás elkövetésének helyére történő utalást,
- e) a birtoksértés időpontjára történő utalást,
- f) a jegyző döntésére irányuló kifejezett kérelmet.

A kérelem előterjesztésével egyidejűleg a birtokvédelmet kérő benyújtja a kérelemben foglaltak igazolására szolgáló bizonyítékokat, és képviselő eljárása esetén csatolja a meghatalmazást.¹²

3. AKTUALITÁSOK

Ebben a fejezetben azokat a gondolatokat ismertetem, amelyek 2021 januárjában merültek fel, mielőtt még a jogalkotó állásfoglalást adott ki arról, hogy a birtokvédelmi eljárás illetékmentes.

¹⁰ Kormányablak: *i. m.*

¹¹ MÉHES: *i. m.* 6.

¹² Kormányablak: *i. m.*

2021 januárjában a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet¹³ (a továbbiakban: birtokvédelmi rendelet) 23. § (2) bekezdésében következett be változás: „a határozat végrehajtásáról – a hasznok, károk és költségek kivételével – a jegyző gondoskodik” szövegrész helyébe „a határozat végrehajtását – a hasznok, károk és költségek kivételével – a jegyző fogantatosítja” szövegrész lépett. Pontosán hároméves elmaradással rendeződött ezzel a birtokvédelmi rendelet szintjén az anomália: *Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (továbbiakban: Ákr.) főszabályától való eltérést megengedő rendelkezése („A végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság fogantatosítja”¹⁴) és az alacsonyabb rendű birtokvédelmi rendelet szóhasználata így már megegyezik.¹⁵

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: Itv.) logikája megváltozott. Az Itv. 1. melléklete most tételesen felsorolja azokat a közigazgatási hatósági eljárásokat, amelyekért illetéket kell fizetni. Ezek között nem találjuk meg a jegyzői birtokvédelmi eljárást.¹⁶

A következőkben ismertetem ezeket a szabályokat:

1. A birtokvédelmi rendelet továbbra is az eljárás lefolytatásának feltételeként rögzíti az illeték megfizetését, hiszen a kérelmet el kell utasítani, amennyiben a kérelmező az illetékfizetési kötelezettségének – az Itv. szerinti felhívásban foglaltaknak megfelelően – nem tett eleget.¹⁷
2. Az eljárási határidő továbbra is az illeték lerovásával együtt benyújtott kérelem jegyzőhöz történő megérkezését, vagy a kérelem benyújtását követően megfizetett illeték lerovásának igazolását követő napon kezdődik.¹⁸
3. Az eljárási költségek (amelynek viseléséről a jegyzőnek döntést kell hoznia) felsorolásának első helyén az eljárási illeték szerepel.¹⁹

¹³ 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról

¹⁴ Ákr. 134. § (1) bek.

¹⁵ GAÁL JÁNOS: Illetékmentes birtokvédelmi eljárás? *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 22, 2021/6. szám, 2021. 02. 09. <https://jegyzo.hu/illetekmentes-birtokvedelmi-eljaras/>, 2022. 06. 23.

¹⁶ GAÁL: *i. m.*

¹⁷ Birtokvédelmi rendelet 7. § (1) A jegyző a kérelmet határozattal elutasítja, ha

^{e)} a birtokvédelmet kérő az illetékfizetési kötelezettségének – az illetékekről szóló törvény szerinti felhívásban foglaltaknak megfelelően – nem tett eleget,

¹⁸ Birtokvédelmi rendelet 8. § (1) Az eljárási határidő az illeték lerovásával együtt benyújtott kérelem jegyzőhöz történő megérkezését, vagy a kérelem benyújtását követően megfizetett illeték lerovásának igazolását követő napon kezdődik. A birtokvédelmi eljárást a jegyző – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – tizenöt napon belül folytatja le.

¹⁹ Birtokvédelmi rendelet 25. § (1) Eljárási költségek a birtokvédelmi eljárásban:

^{a)} az eljárási illeték...

Az Itv. korábban sem emlékezett meg külön a birtokvédelmi eljárásról, azonban arról igen, hogy a birtokháborítás megszüntetése iránti perben a közigazgatási hatóság eljárásáért fizetett illetéket a bírósági eljárás illetékébe be kell számítani.²⁰

Ez a bekezdés jelenleg is hatályos, ami egyértelműen arra utal, hogy közigazgatási hatóság eljárásáért illetéket fizetnek. Fontos viszont, hogy nem azt mondja a jogszabály ezzel, hogy a jegyzői birtokvédelmi eljárás közigazgatási hatósági eljárás lenne, hanem mindössze azt, hogy aki azt lefolytatja, egyébként közigazgatási hatóságnak minősül. Az *Alkotmánybíróság a 120/B/2001. számú döntésében* kimondta, hogy „a jegyző a Ket. alkalmazásában közigazgatási hatóság ugyan, de a birtokháborítás ügyében hozott határozata nem minősül közigazgatási hatósági ügyben hozott határozatnak”. A jegyzői birtokvédelmi eljárás jogrendszerben betöltött helyzete és szerepe nem változott az Ákr. hatálybalépésével sem. Az ellenérdekű felek között keletkezett birtokvita elbírálása a jegyzői feladatok között lényegében egyedinek tekinthető. Sajátosságaira figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem közigazgatási hatósági ügy, ezért nem szükséges kivenni például a birtokvédelmi eljárásokat az Ákr. hatálya alól. A jegyzői hatáskörbe tartozó possessorius (a birtoklás tényén alapuló) birtokvédelmi eljárás egy dologi jogi jogviszonyon alapuló perkisegítő-permegelőző eljárás. Itt szeretném megjegyezni, hogy mint ismeretes, a hatósági úton igényelhető birtokvédelemnek két fajtáját különböztetjük meg: a possessorius, illetve a petitorius birtokvédelmet. Az előbbi a birtoklás tényén, míg az utóbbi a birtoklás jogán alapul.²¹ Ahogy fentebb már leírtam, a polgári jogi alapokon nyugvó possessorius birtokvédelmet egy közigazgatási hatóság²² – tulajdonképpen a jegyző – szolgáltatja a közigazgatási eljárási szabályok segítségével.²³

„A jegyző előtti birtokvédelem korlátozott birtokvédelem: a birtoklás tényén alapul. Ennek során nem vizsgálható a birtokláshoz való jogcím, a birtoklás jogalapja. Az a tény azonban, hogy a possessorius eljárás során a hatályos eljárási törvény szabályait kell alkalmazni, nem teszi kétségessé azt, hogy közigazgatási úton történő birtokvédelem is polgári (dologi) jogi jogviszonyon alapul. Az eljárás alapja ugyanis a birtokháborítás (Ptk. 5:8. §), vagyis az, hogy a birtokost a birtokánál, mint abszolút szerkezetű dologi jogviszonynál fogva jogvédelem illeti meg.”²⁴

Az Itv. 1. mellékletének kereteit, melyben az illetékköteles „közigazgatási hatósági eljárások” kerülnek feltüntetésre, a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi

²⁰ Itv. 42. § (4) A birtokháborítás megszüntetése iránti perben a közigazgatási hatóság eljárásáért fizetett illetéket a bírósági eljárás illetékébe be kell számítani.

²¹ MÉHES: *i. m.* 6.

²² BISZTRICZKI LÁSZLÓ: Megreformált birtokvédelem? *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 17, 2015/1. szám, <https://jegyzo.hu/megreformalt-birtokvedelem/>, 2022. 06. 23.

²³ MÉHES: *i. m.* 7.

²⁴ HAJAS BARNABÁS: Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 19, 2017/4. szám, <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/>, 2022. 06. 23.

eljárás – figyelemmel az Alkotmánybíróság határozatára – szétfeszítené, a jogalkotó ezért azt nem is tünteti fel a felsorolásban. Mint ismert, megmaradt azonban az általános tételű eljárás illeték.²⁵

Sem az alkotmánybírósági, sem a polgári, illetve a közigazgatási bírósági gyakorlat nem tekinti a jegyzői birtokvédelmi eljárást közigazgatási hatósági ügynek. Ezért nem lenne kirívó, hogy az Itv. a jegyzői birtokvédelmi eljárás illetékvonzatára csak a polgári per illetékének meghatározásakor utal.²⁶

A már hivatkozott alkotmánybírósági határozat²⁷ figyelembevételével tehát kompromisszumos volt ennek jogelméleti befogadása. Az eljárást, bár polgári jogi alapokon nyugszik, mégis a közigazgatási szervrendszeren belül folytatjuk le, ezért elegendő lett volna egyszerűen kimondani az önálló eljárási szabályok (birtokvédelmi rendelet) között, hogy az Itv. általános tételű eljárás illetékéről van szó. Ettől még maga az eljárás nem vált volna közigazgatási hatósági eljárássá. Természetesen az Itv. külön is megemlékezhetne róla, de a költséget akár maga a birtokvédelmi rendelet is meghatározhatná díjtételként. Ha a szándék nem az illetékmentesség, fentiek jogalkotói átgondolása mindenképp indokolt lett volna.²⁸

Ezek a gondolatok 2021 januárjában merültek fel, majd a Pénzügyminisztérium adóügyekért felelős államtitkára állásfoglalást adott ki,²⁹ s megállapíthatjuk, hogy néhány kivételtől eltekintve 2021. január 1-jétől nem kell illetéket fizetni az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárások, mint például a birtokvédelmi eljárás után.³⁰

Tehát a jogalkotó állásfoglalása az illetékmentességre mutat, de a fentiekben elmondottak alapján komoly jogbizonytalanság érezhető a jelenleg hatályos szabályozás keretei között. Az anomália jogalkotás szintjén kezelhető, és kezelni is kell.³¹ Az ingyenesség célja a könnyítés, az ügyfélteher enyhítése, hogy a birtokvédelmi kérelem benyújtása, a lehetséges jogvédelem intézménye bármely állampolgár számára elérhető legyen.³²

²⁵ Itv. 29. § (1) Az általános tételű eljárási illeték mértéke 3000 forint.

²⁶ Itv. 42. § (4) A birtokháborítás megszüntetése iránti perben a közigazgatási hatóság eljárásáért fizetett illetéket a bírósági eljárás illetékébe be kell számítani.

²⁷ Az Alkotmánybíróság a 120/B/2001. számú döntése.

²⁸ GAÁL János: *i. m.*

²⁹ Kormány: *Ingyenessé vált állami ügyintézés*. <https://kormany.hu/hirek/ingyennesse-alla-mi-ugyintezes>, 2022. 06. 23.

³⁰ NAV: *Illetékmentes elsőfokú közigazgatási hatósági eljárások*. 2021, https://nav.gov.hu/ado/illetek/Illetekmentes_elfok20210204, 2022. 06. 23.

³¹ GAÁL: *i. m.*

³² GAÁL: *i. m.*

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

Összefoglalóul elmondhatjuk, hogy tanulmányomban bemutattam a birtokvédelmi eljárást a közigazgatásban, és felhívtam a figyelmet az aktualitásokra is. A birtokvédelmi eljárás 2021. január 1-jétől illetékmentes.³³ Véleményem szerint semmiképpen sem kellett volna bevezetni, hogy a birtokvédelmi eljárás ingyenes legyen, mert mi szab majd határt annak, hogy az állampolgárok a kisebb-nagyobb konfliktusaikat gondolkodás nélkül, gyakorlatilag reflexszerűen a jegyző elé vigyék?³⁴

S mivel – ahogy láthattuk is – a birtokvédelmi rendeletben a kérelem kötelező tartalmi elemeinek szigorú a feltételrendszere, amely között megtalálható az illetékfizetési kötelezettség is. S ez arra ösztönzi a kérelmet benyújtókat, hogy ne legyen hiányos a beadványuk. De ha illetékmentes, akkor nem veszik ilyen komolyan, és újra próbálkoznak a beadással, ami a jegyző előtt újabb ügyet generál, és túlterheltséget okoz, s tudjuk, hogy a jegyzői birtokvédelem még illetékkel is milyen népszerű volt. Az ingyenesség bevezetésével jelentős ügyszámnövekedés és ezzel költségvonat keletkezhet a hatóságnál. Én a jogalkotó helyében meghagytam volna a 3000 Ft-os illetéket, éppen a fenti okokra hivatkozva.

IRODALOM

Folyóiratokban megjelenő tanulmányok

1. BISZTRICZKI LÁSZLÓ: Megreformált birtokvédelem? *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 17, 2015/1. szám, <https://jegyzo.hu/megreformalt-birtokvedelem/>, 2022. 06. 23.
2. GAÁL JÁNOS: Illetékmentes birtokvédelmi eljárás? *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 22, 2021/6. szám, 2021. 02. 09. <https://jegyzo.hu/illetekmentes-birtokvedelmi-eljaras/>, 2022. 06. 23.
3. HAJAS BARNABÁS: Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, Vol. 19, 2017/4. szám, <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/>, 2022. 06. 23.
4. MÉHES TAMÁS: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2016/19. szám, Nemzeti Közszerzői Egyetem, https://nkerpo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/7250/2016_-evi-19_-szam-birtokvedelem-a-kozjog-es-a-maganjog-hataran.original.pdf?sequence=1, 2022. 06. 23.

³³ Kormányablak: *i. m.*

³⁴ GAÁL: *i. m.*

Jogszabályok

1. Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
2. 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról
3. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
4. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
5. Alkotmánybíróság a 120/B/2001. számú döntése

Egyéb internetes munkák

1. Kormányablak: *A birtokvédelmi eljárás lefolytatása iránti kérelem*. 2021, <https://kormanyablak.hu/hu/feladatok/27/JEGYZ00501>, 2022. 06. 23.
2. Kormány: *Ingyenessé vált állami ügyintézés*. 2021, <https://kormany.hu/hirek/ingyenesse-allami-ugyintezes>, 2022. 06. 23.
3. NAV: *Illetékmentes elsőfokú közigazgatási hatósági eljárások*. 2021, https://nav.gov.hu/ado/illetek/Illetekmentes_elfofok20210204, 2022. 06. 23.

Understanding the Pattern of International Migration

Challenges In Human Rights Protection

Thoriq Bahri, Mohammad

Faculty of Law and Political Sciences
University of Szeged, Hungary

ABSTRACT

International Migration can be described as the movement of people from one country to another country. The International Migration is one of the dynamic historical events, which was first legally regulated through the Tanzimat in the Ottoman Empire, signed on the 09 March 1857, which give the people who under the religious prosecuted legal permit to enter Turkey territory. Since then, the mass movement of the people between people becoming very common, especially after World War I, and World War II, when millions of people are moving from one region to another because of the displacement and violence. By utilizing Mixed Migration Center Dataset in 2019, which interviewed 9754 respondents, and the Mexican Government data on Migration in the year 2016, the main pattern of migration and motives are tracked and analyzed. It can be concluded, if the pattern of the migration is from East Africa to North Africa, East Africa to North Africa, East Africa to Southern Africa, East Africa to Europe, the Middle East to Europe, the Middle East to southeast Asia (Indonesia, Malaysia, and Thailand), Bangladesh/Myanmar to Malaysia, and from South America to North America. The motives are economics, Violence and General Security, and Lack of Rights. Still, International Migrants protection becoming a big challenge for many destination countries. From the analysis, can be concluded if the challenges in International Migrants Protection are because of the difference in terms, not all of the destination countries ratified the 1951 Convention about refugees and 1967 protocol as the legal basis and cultural and political context which make society in the destination countries refusing the International Migrants

Keywords : *Immigration; Movement Pattern; Human Rights ; International Protection*

INTRODUCTION

International Migration is one of the global phenomena which happening all the times, it can be described as the movement of the people between one country to others, to stay in a certain time. Migration is an effective adaptive mechanism for

navigating adversity and pursuing a higher quality of life. International migration is a key contribution to development as a universal channel for promoting exchanges of ideas, culture, money, and products. Global migration is a network made up of nations connected by numerous human movement links. Despite the critical significance of human migration in linking people from all over the globe, the architecture and behavior of the international migration network, as well as its variations through time, are little understood.

The variations through time can be seen at the push and pull factors can be explained with the variety of variables including economic, social, political, cultural, environmental, health, education, and transportation. It occurs frequently as a result of the push element of fewer chances in the socioeconomic condition, as well as the pull factor of more developed places¹. However, the push factor of migration is very diverse and always changes from time to time, depending on the socioeconomics, politics, and cultural events which happened at a specific time.

The determinant of the push and pull factors, in the past, is dominated by the displacement issues because of the war and violence. In Turkey, the mass migration phenomenon has already happened far before World War, it can be tracked from 1839 when the Ottoman Empire issued a *Tanzimat*, which gave permits to everyone, whether he/she is Christian, Catholic, Muslim, or Jews to register as refugees in Turkey², most of them are victims of the great war which happening in the past, like the first Crimea War which happening in the 1850s. Then, World War I also emphasized displacements issues which happened between the European settlements, which are from Belgium to Armenia, also in France, Italy, and even Austria-Hungary, most of the people are moved to Turkey and some Balkans countries for the safer places and avoiding the violence of wars³. Also, that things also continued after World War II, the highest migration phenomenon is happened because of the displaced migrant, mostly in Europe, to the United States, Canada, and Australia⁴. The things which happened occur several times, is contributing to the formulation definition for the refugees, which stated in the

¹ THET, KONYWA: *Pull and Push Factors of Migration: A Case Study in the Urban Area of Monywa Township*. 2014, Semantic Scholar, <https://www.semanticscholar.org/paper/Pull-and-Push-Factors-of-Migration-%3A-A-Case-Study-%2C/2a5f1804aea79ac313dedd-6fa9b49005ae7f724d>, February 7, 2022.

² KALE, BASAK: Transforming an Empire: The Ottoman Empire's Immigration and Settlement Policies in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries. *Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 50, (2014) No. 2, 252–271, DOI: 10.1080/00263206.2013.870894

³ GATRELL, PETER: Refugees and Forced Migrants during the First World War. *Journal of Immigrants & Minorities*, Volume 26 (2008) No. 1–2, 82–110, DOI: 10.1080/02619280802442613

⁴ KUWERT, PHILLIP: Brähler, Elmar. Glaesmer, Heide., Freyberger, Harald Jürgen. & Decker, Oliver : Impact of forced displacement during World War II on the present-day mental health of the elderly: A population-based study. *Journal of International Psychogeriatrics*, Vol. 21 (2009) No. 4, 748–753. doi:10.1017/S1041610209009107

Geneva Convention 1951 about refugees, stated: “A refugee, according to the Convention, is someone unable or unwilling to return to their country of origin owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion”.

However, the globalization of the world, especially after the “jet age” phenomenon in the 1970s make people can easily move from one place to another, changed the determinant of the push factor in International Migration drastically. The push and pull factor to migrate between countries is becoming diverse, and the displacement issues are not only the main factor for the people to migrate, then the *economic factor* is increasingly relevant to explain the global migration that occurred at the end of the 20th century⁵. Then, generally global migratory patterns have tended to move from south to north, with the south being deemed poorer and the north being wealthier (this is a generalization but applies in many historical migrant patterns). Workers in poorer nations want higher pay and better job possibilities, which are often available in wealthier ones. As a result, almost every economic model of migration includes income disparities and finds them to be a significant component in explaining migrant flows over time. Low-income levels might function as a “push” factor, forcing people to leave their native country⁶. On the other hand, in some of the “other parts” of the world, the push factor is relatively different, Africa people tend to move to the “North” countries, because of the Civil wars, harsh dictatorships, environmental calamities, and, in particular, famines and terrorism, are the main causes endangering people’s lives and causing them to flee their nations⁷. Also, the different pattern is found in the Middle East, and some of the Asian Nation, where people tend to move from their countries because of the war and conflict. Then, it can be concluded if the push-and-pull factors, also the pattern between the different parts of the world are different.

In 2019, the people who were involved as International Migrants were reaching 272 million people, counted as 3.5 percent of the global population⁸. Most of the migration in the world has happened because of the impact of globalization, and easy access to travel to more developed countries, to pursue a higher living stand-

⁵ EKATERINA, SPRENGER: The determinants of international migration in the European Union: An empirical analysis. *IOS Working Papers*, (2013) No. 325, 61–65, DOI: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201301296861>

⁶ SIMPSON, NICOLE: Demographic and economic determinants of migration. *IZA World of Labor*, Vol. 373 (2017), DOI: 10.15185/izawol.373

⁷ FLAHAUX, MARIE-LAURENCE – DE HAAS, HEIN: African migration: trends, patterns, drivers. *Journal of CMS*, Volume 4 (2016) No. 1, 1341–1358. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0015-6>

⁸ UNHCR: World Migration Report. UN Report, 2020, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, February 8, 2022.

ard, especially in the European Union (EU) territories⁹. However, in the process to migrate, there is the biggest obstacle for the International Migrants to pursue their dream, which are the issues of the legal protection, whether provided by the origin or destination countries.

The legal protection absence for the International Migrants is creating a complex problem in the human trafficking issues. Based on the 22 U.S. Code § 7102 “*Sex trafficking whereby a commercialized sex act is induced by force, deception, or coercion, or in which the individual compelled to do such act has not achieved the age of 18 years,*” according to US law. or “*the recruiting, sheltering, transportation, supply, or acquiring of a person for work or services by means of force, deception, or coercion for the purpose of enslavement, peonage, debt bondage, or slavery.*” is made more than 24.9 migrants are trapped in the modern slavery, 16 million (64%) were used for work, 4.8 million (19%) were sold into sexual slavery, and 4.1 million (17%) were coerced into forced labor through the government¹⁰.

The problem for the protection of the International Migrants, becoming more complicated because of the difficulties of harmonizing the terms of the “*migrants*” and “*refugees*” in every country. Especially in the under-developed countries which may have low legal consent on the legal protection. In Egypt, the difference in terms, make the bureaucratic process for the migrant, refugees, and even student are very complicated because the Immigration agency threatened all of the foreigners in the same way. This misleading creates hardness to implement the legal protection for such migrant categories. Because of that, the refugees are hard to enter the labor markets, even the refugees are granted access, they will be discriminated and there is no legal protection law for them¹¹. Not only the problem in the term, but also many of the states are trying to enforce the “*migrants*” without the specific terms, to not enter their territory, like what the United States and Australia, and many countries trying to do so, then those countries can avoid the *non-refoulement* principles¹².

From that context, this research will be very important to conduct, because the issues in the International Migration field are becoming more complex, developing and need to be solved as soon as possible. In the simple framework, there will

⁹ TITAN, EMILIA – GITHA, SIMONA – COVRIG, MIHAELA: Migration phenomenon: a globalization effect or a consequence of poverty? *Journal of Social and Behavioral Sciences*, Vol. 62, (2012), 367–371. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2012.09.058>

¹⁰ Human Rights First: Human Trafficking by the Numbers. *Human Rights First Fact Sheet*, Vol. 1 (2017), September 2017.

¹¹ LONG, KATY: From Refugee to Migrant: Labor Mobility Protection Potential. *Transatlantic Council on Migration*, May 2015, 19–25, <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Protection-Long.pdf>, February 5, 2022.

¹² ORMSBY, ERIC A.: The Refugee Crisis as Civil Liberties Crisis. *Journal of Columbia Law Review*, Vol. (2017) 117, No. 5, 1191–1229. DOI: <http://www.jstor.org/stable/44288097>

be two steps will be conducted. First, the global migration pattern will be analyzed by utilizing the related databases, with the output is the movement pattern, and motives, then secondly, the output will be analyzed by creating a list of the available protection law which may be available and the challenges in the protection to the international migrants will be discussed.

1. LITERATURE REVIEW

1.1. Historical Global Migration Motives and Pattern

The first regulated migration law is Turkey *Tanzimat* Decree, which was issued on 09 March 1857¹³. It proclaimed that anybody willing to pledge allegiance to the Sultan, become his subject, and obey the country's laws were welcome to enter the Ottoman State. It further said that settlers would be safeguarded from any interference with their religious practices and would have the same religious freedom as the rest of the empire's citizens. The decree drew an outpouring of support, with applications arriving from all around Europe.

After the World War (1916–1952), recorded if most of the World Migrants are came from Europe, because of the displacement issues. The United Kingdom and Italy (both had over 600,000 people), Poland (460,000 people), Germany (290,000 people), the Soviet Union (230,000 people), Spain and Portugal (180,000 people each), and Romania (460,000 people). In other European countries approximately around 300,000, most of them are going to the United States, Canada, Australia, and Argentina¹⁴. However, the global changes of migration pattern happened between 1960 to 2000, when globalization, which lead to faster, and better access to overseas sources, has successfully shifted the migration pattern, from the European to the Non-European Countries, to the Non-European to the European countries¹⁵.

From post-World War II, the Motives of migration mostly related to the South-North Pattern of Migration, because the South considered a developing country

¹³ LATIF, DILEK: Refugee Policy of the Turkey Republic. *The Turkish Yearbook Volume*, Vol. 33 (2002), 1–29.

¹⁴ KIRK, DUDLEY – HUYCK, EARL: Overseas Migration from Europe Since World War II. *Journal of American Sociological Review*, Vol. 19 (1954) No. 4, 447–456. DOI: <https://doi.org/10.2307/2087465>

¹⁵ CZAİKA, MATHIAS – DE HAAS, HEIN: The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory? *Journal of the International Migration Review*, Vol. 48 (2014), No. 2, 283–323. DOI: <http://www.jstor.org/stable/24542790>

and the north as the developed country¹⁶. The Economic factors always come first, followed by political factors, and finally the impact of migrant networks. The recent discussion about the “pole” style migration started in 1989 uprisings were sparked by huge migrations of people from the East to the West. Not just East-West migration, but also South-South and South-North migration appear to be growing concerns during the next two decades. Millions of people continue to be displaced by conflict, instability, and environmental degradation in the Third World, and poor economic prospects are driving an increasing number of people to move to the affluent and democratic North. As the South’s population grows, these patterns will become more pronounced. Governments in both the South and the North will face unprecedented political, social, and economic challenges as a result of migration pressures.

However, the “summer of migration” in 2015 was crucial in bringing the problem of forced displacement and immigration to the forefront of political and societal debates across Europe, particularly in Germany¹⁷. With hundreds of thousands of desperate people crossing dangerous migration routes across and along the Mediterranean and making their way north (and thousands dying in the process), forced migration became a political issue in both countries temporarily hosting large numbers of forced migrants, such as Germany, Greece, Italy, and Sweden, and countries that were vocally opposed to in-migration, such as Austria, Denmark, the Netherlands, Poland, and the United Kingdom.

Then, the dynamics pattern of migration, from the displacement issues in the past, economic reason, and conflict reason make the migration protection regime must be adapted in relevance with the current trends in the international migrants. This research limits the International Migration Protection regime only in the recent migration phenomenon.

1.2. Current Situation for the Migrant Protection

The difference of the International Migrants, who divided into several terms makes the protection for the Migrant Protection cannot be applied universally¹⁸.

¹⁶ APPELYARD, REGINALD T.: South-North Migration. *Journal of the International Migration Review*, Vol. 25 (1991) No. 3, 610–619, DOI: <https://doi.org/10.2307/2546763>

¹⁷ BANK, ANDRE – FRÖHLICH, CHRISTIANE: Forced Migration in the Global South: Reorienting the Debate. German Institute of Global and Area Studies (GIGA). <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/forced-migration-in-the-global-south-reorienting-the-debate>, February 5, 2022.

¹⁸ United Nations: International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. *International Legal Materials*, Vol. 30 (1991) No. 6, 1517–1553. DOI: <http://www.jstor.org/stable/20693636>

Some human rights organizations and experts distinguish between international migrants and internal migrants, often known as internally displaced individuals, as well as between migrants who were forced to relocate and migrants who relocated willingly to better their circumstances.

One of the legal protection laws to protect International Migrants, especially migrant workers, is the International Convention for the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW), a migrant worker is defined as “a person who is to be engaged in a remunerated activity in a State of which he or she is not a national”¹⁹. of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (adopted 18 December 1990, went into force 1 July 2003). The ICRMW is the most comprehensive convention on migrant worker rights, laying out civil and political rights as well as economic, social, and cultural rights for migrants²⁰.

An irregular migrant worker, also known as a non-documented migrant worker, is someone who enters a nation *without authorization to find work*. In 1975, the United Nations General Assembly asked that non-documented and irregular migrant workers be used instead of phrases like “*illegal migrant worker*” by UN institutions and agencies. Irregular migrant workers enjoy the same rights as ordinary migrant workers under the ICRMW, and States may not deny an irregular migrant worker his rights under the ICRMW). States must interpret their duties toward irregular migrant workers in accordance with the international human rights treaties they have signed, just as they do with documented or regular migrants. On the other hand, strikes a compromise between the state’s ability to control migrant workers’ *entry and leave and migrants’ rights*²¹.

A refugee, according to the 1951 Refugee Convention, is a person who has a “*well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, or political opinion,*” is outside his country of nationality, and is unable to, or unwilling to, take advantage of that country’s protection. Refugee rights and duties are outlined in the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol, as well as other international and regional treaties. The concept of non-refoulement is one of the duties of states (not returning individu-

¹⁹ BARRAL, MARIE: The United Nations Convention on Migrant’s rights, a Luxury for the European Union? *Notre Europe Working Paper*, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper24-en-droitdesmigrants.pdf>, March 12, 2022.

²⁰ RUHS, MARTIN: Rethinking International Legal Standards for The Protection of Migrant Workers: The Case For A “Core Rights” Approach. *AJIL Unbound*, Vol. 111 (2017), 172–176. DOI: <https://www.jstor.org/stable/27003723>

²¹ BLOCH, ALICE – MCKAY, SONIA: Employment, Social Networks and Undocumented Migrants: The Employer Perspective. *Journal of Sociology*, Vol. 49 (2015) No. 1, 38–55. DOI: <http://www.jstor.org/stable/44016719>

als to places where their lives would be threatened)²². States that have signed the Protocol owe it to smuggled individuals to offer protection and aid, including by upholding a person's right to life and the right not to be tortured or subjected to any cruel, barbaric, or degrading treatment or punishment²³.

A stateless person is defined as “a person who is not regarded a national by any State under the operation of its law,” according to the Status of Stateless Persons (Statelessness Convention). The only international instrument that guarantees the treatment of stateless people is the Statelessness Convention. States parties to the Statelessness Convention are required to provide stateless people with certain rights, including, but not limited to, the right to non-discrimination; the right to a personal status; the right to identity papers; and the right to due process, particularly in expulsion proceedings²⁴.

Migrants, according to international human rights principles based on the inherent dignity of all people, have the same fundamental rights as everyone else, regardless of their legal status in a country, including access to the social protection provided by one of the 1951 refugee convention signatories²⁵. All migrants have a right to life, and states have a responsibility to guarantee that this right is not unjustly denied. All persons, including migrants, are guaranteed freedom from discrimination in the exercise of their human rights under international human rights law. “The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, color, sex, language, religion, political or another opinion, national or social origin, property, birth or another status,” based on the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights.

Under international human rights law, anyone, including migrants, shall not be subjected to arbitrary arrest or imprisonment. The state cannot arbitrarily arrest and detain a person, and it must establish that other, less invasive methods have been explored and determined to be insufficient to prove detention is not arbitrary. When reporting duties or other requirements would be less invasive methods to verify that the migrant's position conforms with local law, extended detention of a migrant is not justified solely by the need to wait for entrance permission

²²: The Refugee Crisis as Civil Liberties Crisis. *Journal of Columbia Law Review*, Vol. (2017) 117, No. 5, 1191–1229. DOI: <http://www.jstor.org/stable/44288097>

²³ BOSNIAK, LINDA S.: Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. *The International Migration Review*, Vol. 25 (1991) No. 4, 737–770. DOI: <https://doi.org/10.2307/2546843>

²⁴ WEISSBRODT, DAVID – COLLINS, CLAY: The Human Rights of Stateless Persons. *Human Rights Quarterly*, Vol. 28 (2006) No.1, 245–276. DOI: <http://www.jstor.org/stable/20072730>

²⁵ INGVARSSON, ALEXANDRA: Migrants and The Welfare State : An Examination of Variation in Migrants' Access to Social Benefits. *Student Paper Series of Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*, Vol. 16, (2014), DOI: <http://www.jstor.org/stable/resrep14210>

or until the completion of removal proceedings. The prohibition of torture is a jus cogen or peremptory norm of international law, which implies that even if a state has not signed a relevant convention, it is nevertheless required to apply it.

2. DATA ANALYSIS AND RESULTS

The data which used in this research is coming from the Mixed Migration Center Dataset in 2019, which interviewed 9754 respondents²⁶. In this research, the data is divided into 3 main patterns of migration, which can be described as follows:

2.1. African Regions Migration

In the African region, some migration patterns dominated the movement of the people, from one region to the other. The research conducted by the Mixed Migration Center, involved 1471 respondents (West/Central African to North Africa), 657 respondents (East African to North Africa), 228 respondents (East Africa to Southern Africa), 106 respondents (East Africa to Europe). The results of the survey can be seen as follows:

Table 1. Motives of Migration in African Region

West/Central African to North Africa	Violence and General Insecurity	7.3
	Lack of Rights	30.7
	Economic Reason	94.8
	Personal/Family Reason	22.4
	Lack of Social Services/Poorly Governed	37.2
	Everybody Around me Was Leaving	42.2
	Environmental Factors	2.3
East Africa to North Africa	Violence and General Insecurity	61.5
	Lack of Rights	60.7
	Economic Reason	62.3
	Personal/Family Reason	36.6
	Lack of Social Services/Poorly Governed	30.1
	Everybody Around me Was Leaving	4.4
	Environmental Factors	0

²⁶ 4Mi: in-depth insights on mixed migration dynamics. Mixed Migration Center (2014), <https://mixedmigration.org/4mi/>, February 16, 2022.

East Africa to Southern Africa	Violence and General Insecurity	60.1
	Lack of Rights	33.5
	Economic Reason	59.1
	Personal/Family Reason	28.0
	Lack of Social Services/Poorly Governed	8.8
	Everybody Around me Was Leaving	3.8
	Environmental Factors	1.5
East Africa to Europe	Violence and General Insecurity	54.4
	Lack of Rights	82.9
	Economic Reason	17.4
	Personal/Family Reason	5.2
	Lack of Social Services/Poorly Governed	35.6
	Everybody Around me Was Leaving	20.3
	Environmental Factors	2.0

Source: Authors, taken from 4Mi, 2019

From the survey, it can be concluded if the motivation to migrate in the *West/Central Africa to North Africa and East Africa to North Africa* is dominated by *Economic motivation*. On the other hand, the motives to migrate from *East Africa to Southern Africa* are dominated by *Violence and General Insecurity* reasons. Also, the motives to migrate *from East Africa to Europe* are dominated by the *Lack of Rights Reason*.

2.2. The Middle East and South Asia Region Migration

Besides the African region's motivation to migrate the Mixed Migration Center also surveyed the Middle East and South Asia region. This survey involved 205 respondents (the Middle East to Europe), 1007 respondents (the Middle East to South East Asia), 333 respondents (Bangladesh/Myanmar to Malaysia). The results of the survey can be seen as follows:

Table 2. Motives of Migration in Middle East and South Asia Region

The Middle East to Europe	Violence and General Insecurity	62.7
	Lack of Rights	25.8
	Economic Reason	24.2
	Personal/Family Reason	45.9
	Lack of Social Services/Poorly Governed	8.9
	Everybody Around me Was Leaving	12.0
	Environmental Factors	0.6
The Middle East to southeast Asia (Indonesia, Malaysia, and Thailand)	Violence and General Insecurity	77.1
	Lack of Rights	33.9
	Economic Reason	14.5
	Personal/Family Reason	23.3
	Lack of Social Services/Poorly Governed	13.5
	Everybody Around me Was Leaving	2.7
	Environmental Factors	0.8
Bangladesh/Myanmar to Malaysia	Violence and General Insecurity	83.8
	Lack of Rights	83.7
	Economic Reason	12.9
	Personal/Family Reason	18.7
	Lack of Social Services/Poorly Governed	10.0
	Everybody Around me Was Leaving	6.1
	Environmental Factors	0

Source : Authors, taken from 4Mi, 2019

From the survey, can be concluded if all of the motivation to migrate from the Middle East and South Asia to Europe, South East Asia, and Malaysia is the *Violence and General Insecurity*.

2.3. South America Migration

The unemployment rate in the United States varies inversely with economic motives for crossing into the United States, according to a probity analysis of survey data from 44,017 people crossing from Mexico to the United States between 2010 and 2016. Similarly, economic growth in the United States is linked to the economic desire to move to the United States. Furthermore, most of the immigrants who arrived shortly after the Great Recession (i.e., in 2010 and 2011) were considerably less likely to move for economic reasons, whereas those who arrived in

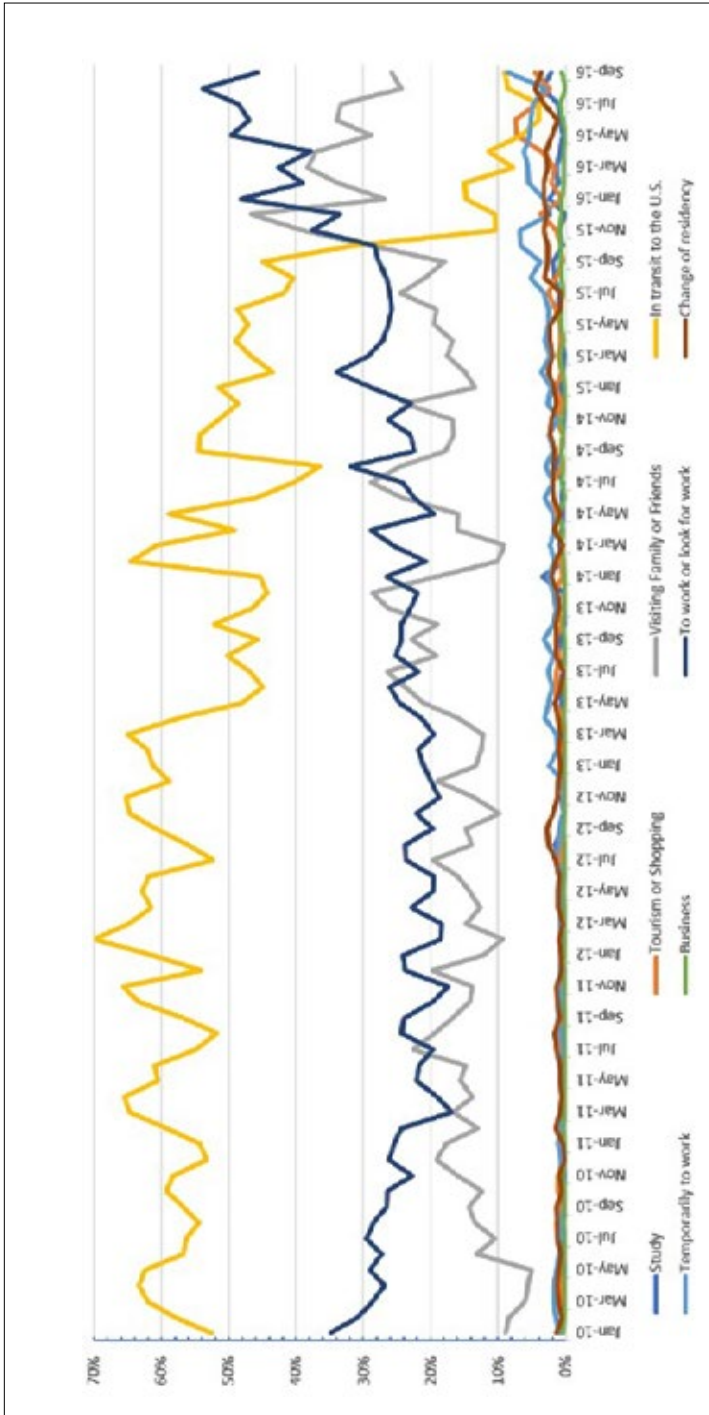


Figure 1. Migration to South America
Source: El Colegio de la Frontera Norte, Mexican for the years January 2010 to September 2016.

2013 and 2014 were significantly more likely (the reference category was 2015 and early 2016).

Based on the data above, the pattern of migration from South America to North America is dominated by the people who are in transit in the United States. This means, most of them are going to Canada, not to the United States as their destination countries. However, still, the highest motives from South America to the United States is to work or look for work, which is not far from the *economic reason*. From the several migration patterns above, nowadays, can be concluded there are several main migration patterns, in terms of regional which are African pattern (Inside African regions), Africa to Europe, the Middle East to Europe, the Middle East to Southeast Asia, and South to North America. The findings are emphasizing the previous research results, which stated if the economics reason (which is measured by the GDP) and better way of living (level of the individual nor community security) always becoming a pull factor which motives people to migrate from a country to another country, the low degree of freedom, low Gross Domestic Product (GDP), and high population pressure always becoming push factor for the people to migrate²⁷. Those relation is mostly happening from developing to the more developed nation or region.

On the other hand, being landlocked, sharing a shared border, speaking the same official language, speaking a minority language, and having colonial ties all had statistically significant but lesser influences on international migration, with the horizontal relation between developed countries²⁸

3. DISCUSSION

These research findings found if nowadays most of the people are moving from East Africa to North Africa, East Africa to North Africa, East Africa to Southern Africa, East Africa to Europe, the Middle East to Europe, the Middle East to southeast Asia (Indonesia, Malaysia, and Thailand), Bangladesh/Myanmar to Malaysia, and from South America to North America. The motives are economics, Violence and General Security, and Lack of Rights. But, it's there any legal protection for them in the destination country?

²⁷ BARRIENTOS, PAOLA: *Determinants of International Migration. Analysis of International Migration and Its Impacts on Developing Countries*. 2007, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD), 4–7, DOI: <http://www.jstor.org/stable/resrep00573.4>.

²⁸ KIM, KEUNTAE – JOEL E. COHEN: Determinants of International Migration Flows to and from Industrialized Countries: A Panel Data Approach Beyond Gravity. *The International Migration Review*, Vol. 44, (2010) No. 4, 899–932, DOI: <http://www.jstor.org/stable/40930955>.

However, the legal basis for the human rights protection for international migrants is still questionable. Three main problems make the protection of human rights even harder to implement. Firstly, the difference in terms of the migrant, migrant's worker, refugees, and a stateless person. Those terms different make the Geneva Convention for Refugees and its 1967 Protocol, Rights of Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW), and other international laws are hard to be implemented, for example, Egypt didn't have the specific terms for the International Migrants who entering their territory. Based on that, the Immigration department in Egypt will treat everyone on the same way, even those are student nor refugees, which make the access to social benefit is very limited. On the other hand, in Europe, under the Central European Asylum System (CEAS), is very clearly defined the difference between migrants, migrant workers, refugees, and stateless people.

Secondly, not all destination countries for the international migrants ratified the Geneva Convention 1951 and 1967 Protocol. Several North African countries, such as Tunisia and Morocco, and Asian countries such as Indonesia and Malaysia are not yet ratifying that international convention. That facts implement the International Migrants protection becoming hard to be implement. In addition to having no legal framework or domestic mechanism in place to deal with asylum seekers and/or refugees, the immigration law lumps all foreigners, including asylum seekers and refugees, who enter those countries illegally into the same category as illegal migrants. As a result, asylum seekers and/or refugees are arrested and detained in overcrowded detention centers or other locations²⁹.

Thirdly, there are some of the cultural and political contexts, mostly in the destination countries which indirectly refuse the international migrants, especially asylum seekers to enter their territories. It explains how the systems balance the state's competing demands to protect residents from terrorists and hordes of undesirable economic migrants while still honoring their legal, moral, and treaty commitments to offer a safe refuge for individuals escaping persecution. Rejecting Refugees is a thoughtful and new look at the challenges that asylum seekers encounter, as well as the cultural, procedural, and political inconsistencies that exist in the political asylum procedure³⁰.

In many countries, the legal application of human rights principles to non-citizens is insufficient or severely lacking, particularly in the case of irregular migrants. In recent years, widespread hatred, abuse, and violence directed against

²⁹ LILIANSA, DITA – JAYADI, ANBAR: Should Indonesia Accede to the 1951 Refugee Convention and Its 1967 Protocol? *Journal of Indonesia Law Review*, Vol. 3 (2015) No. 3, 324–346, DOI: <http://dx.doi.org/10.15742/ilrev.v5n3.161>

³⁰ SALLY, WESTON: Rejecting Refugees: Political Asylum in the 21st Century. *Journal of Refugee Studies*, Vol. 21 (2008), No. 3, 399–401, DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fen030>

migrants and other non-nationals have grown considerably more evident across the world. The amount of research, documentation, and analysis of the nature and scope of issues, as well as successful solutions, is still insufficient. Resistance to the acknowledgment of migrants' rights is linked to the exploitation of migrants in low-status, poorly regulated, or illegal economic sectors.

Globalization evidence suggests that migratory pressures are worsening in many regions of the world. Globalization's processes have amplified the disruptive consequences of modernity and capitalist growth, adding too many people's economic instability and migration. The 1990 International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families concluded the expansion of concepts in the Universal Declaration of Human Rights. Ratifications were moving at a snail's pace until two years ago, due to a lack of attention. A global effort rekindled interest, and the treaty is expected to enter into force in 2001. According to a comparative analysis, ILO migrant worker conventions have usually fulfilled their goals, although states have resisted adopting any rules on non-nationals treatment.

Resistance to extending human rights protection to migrants is based on a counter-offensive against human rights as universal, indivisible, and inalienable. The purposeful linkage of migration and migrants with criminality is a parallel trend. Human rights safeguards have been subordinated to control and anti-crime measures as human trafficking have arisen as a worldwide topic contextualizing migration in the context of combating organized crime and criminality.

Intergovernmental cooperation on migration "management" is rapidly expanding, with regional intergovernmental consultative processes in operation in all regions. These processes are primarily focused on improving inter-state cooperation in controlling and preventing irregular migration through improved border controls, information sharing, return agreements, and other measures.

Efforts to protect migrants' human rights and prevent xenophobia are scattered, ineffective, and underfunded. NGOs in all regions, however, provide migrants with orientation, services, and support, as well as public education and advocacy for respect for migrants' rights and dignity. Several international initiatives, including the UN Special Rapporteur on Migrants' Human Rights, the Global Campaign promoting the 1990 UN Convention, the UN General Assembly proclamation of International Migrants Day, the 2001 World Conference Against Racism and Xenophobia, ILO anti-discrimination activity, and IOM training, are now highlighting migrant protection concerns.

To ensure beneficial migration, social harmony, and dignified treatment of nationals and non-nationals, recommendations to governments emphasize the need to define comprehensive, coordinated migration policy and practice based on economic, social, and development concerns rather than reactive control measures. NGOs, corporations, trade unions, and religious organizations are asked

to promote international standards, professionalize services and capacities, take the lead in combating xenophobia, and participate in international efforts. International organizations should pay more attention to migrants' rights efforts and inter-agency collaboration, according to the report.

4. CONCLUSION

The International Migration is one of the dynamic historical events, which was first legally regulated through the *Tanzimat* in the Ottoman Empire, signed on the 09 March 1857, which give the people who under the religious prosecuted legal permit to enter Turkey territory. Since then, the mass movement of the people between people becoming very common, especially after World War I, and World War II, when millions of people are moving from one region to another because of the displacement and violence. However, nowadays the pattern of the migration is from East Africa to North Africa, East Africa to North Africa, East Africa to Southern Africa, East Africa to Europe, the Middle East to Europe, the Middle East to southeast Asia (Indonesia, Malaysia, and Thailand), Bangladesh/Myanmar to Malaysia, and from South America to North America. The motives are economics, Violence and General Security, and Lack of Rights. Still, International Migrants protection becoming a big challenge for many destination countries. From the analysis, can be concluded if the challenges in International Migrants Protection are because of the difference in terms, not all of the destination countries ratified the 1951 Convention about refugees and 1967 protocol as the legal basis and cultural and political context which make society in the destination countries refusing the International Migrants.

REFERENCES

1. THET, KONYWA: *Pull and Push Factors of Migration: A Case Study in the Urban Area of Monywa Township*. 2014, Semantic Scholar, <https://www.semanticscholar.org/paper/Pull-and-Push-Factors-of-Migration-%3A-A-Case-Study-%2C/2a5f1804aea7-9ac313dedd6fa9b49005ae7f724d>, February 7, 2022.
2. KALE, BASAK: Transforming an Empire: The Ottoman Empire's Immigration and Settlement Policies in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries. *Journal of Middle Eastern Studies*, Volume 50 (2014) No. 2, 252–271, DOI: 10.1080/00263206.2013.870894
3. GATRELL, PETER: Refugees and Forced Migrants during the First World War. *Journal of Immigrants & Minorities*, Volume 26 (2008) No. 1–2, 82–110, DOI: 10.1080/02619280802442613
4. KUWERT, PHILLIP – BRÄHLER, ELMAR – GLAESMER, HEIDE – FREYBERGER, HARALD JÜRGEN – DECKER, OLIVER: Impact of forced displacement during World War II

- on the present-day mental health of the elderly: A population-based study. *Journal of International Psychogeriatrics*, Volume 21 (2009), No. 4, 748–753. doi:10.1017/S1041610209009107
5. EKATERINA, SPRENGER: The determinants of international migration in the European Union: An empirical analysis. *IOS Working Papers*, (2013), No. 325, 61–65, DOI: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201301296861>
 6. SIMPSON, NICOLE: Demographic and economic determinants of migration. *IZA World of Labor 2017*, Volume 373 (2017), DOI: 10.15185/izawol.373
 7. FLAHAUX, MARIE-LAURENCE – DE HAAS, HEIN: African migration: trends, patterns, drivers. *Journal of CMS*, Volume 4 (2016) No. 1, 1341–1358. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0015-6>
 8. UNHCR: World Migration Report. UN Report. 2020, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, February 8, 2022.
 9. TITAN, EMILIA – GITHA, SIMONA – COVRIG, MIHAELA: Migration phenomenon: a globalization effect or a consequence of poverty? *Journal of Social and Behavioral Sciences*, Volume 62, (2012), 367–371. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbspro.2012.09.058>
 10. Human Rights First: Human Trafficking by the Numbers. *Human Rights First Fact Sheet*, Volume 1 (2017), September 2017.
 11. LONG, KATY: From Refugee to Migrant: Labor Mobility Protection Potential. *Transatlantic Council on Migration*, May 2015, 19–25, <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Protection-Long.pdf>, February 5, 2022.
 12. ORMSBY, ERIC A.: The Refugee Crisis as Civil Liberties Crisis. *Journal of Columbia Law Review*, Volume (2017) 117, No. 5, 1191–1229. DOI: <http://www.jstor.org/stable/44288097>
 13. LATIF, DILEK: Refugee Policy of the Turkey Republic. *The Turkish Yearbook Volume*, Volume 33 (2002), 1–29.
 14. KIRK, DUDLEY – HUYCK, EARL: Overseas Migration from Europe Since World War II. *Journal of American Sociological Review*, Volume 19 (1954) No. 4, 447–456. DOI: <https://doi.org/10.2307/2087465>
 15. CZAİKA, MATHIAS – DE HAAS, HEIN: The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory? *Journal of the International Migration Review*, Volume 48 (2014), No. 2, 283–323. DOI: <http://www.jstor.org/stable/24542790>
 16. APPELYARD, REGINALD T.: South-North Migration. *Journal of the International Migration Review*, Volume 25 (1991) No. 3, 610–619, DOI: <https://doi.org/10.2307/2546763>
 17. BANK, ANDRE – FRÖHLICH, CHRISTIANE: *Forced Migration in the Global South: Reorienting the Debate*. German Institute of Global and Area Studies (GIGA), <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/forced-migration-in-the-global-south-reorienting-the-debate>, February 5, 2022.
 18. United Nations: International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. *International Legal Materials*, Volume 30 (1991) No. 6, 1517–1553. DOI : <http://www.jstor.org/stable/20693636>
 19. BARRAL, MARIE: The United Nations Convention on Migrant’s rights, a Luxury for the European Union? *Notre Europe Working Paper*, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper24-en-droitdesmigrants.pdf>, March 12, 2022.

20. RUHS, MARTIN: Rethinking International Legal Standards for The Protection of Migrant Workers: The Case For A “Core Rights” Approach. *AJIL Unbound*, Volume 111 (2017), 172–176. DOI: <https://www.jstor.org/stable/27003723>
21. United Nations: International Convention on The Protection of The Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. *International Legal Materials*, Volume 30 (1991) No. 6, 1517–1553. DOI: <http://www.jstor.org/stable/20693636>
22. BARRAL, MARIE: The United Nations Convention on Migrant’s rights, a Luxury for the European Union? *Notre Europe Working Paper*, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper24-en-droitdesmigrants.pdf>, March 12, 2022.
23. RUHS, MARTIN: Rethinking International Legal Standards for The Protection of Migrant Workers: The Case For A “Core Rights” Approach. *AJIL Unbound*, Volume 111 (2017), 172–176. DOI: <https://www.jstor.org/stable/27003723>
24. BLOCH, ALICE – MCKAY, SONIA: Employment, Social Networks and Undocumented Migrants: The Employer Perspective. *Journal of Sociology*, Volume 49 (2015) No. 1, 38–55. DOI: <http://www.jstor.org/stable/44016719>
25. ORMSBY, ERIC, A.: The Refugee Crisis as Civil Liberties Crisis. *Journal of Columbia Law Review*, Volume (2017) 117, No. 5, 1191–1229. DOI: <http://www.jstor.org/stable/44288097>
26. BOSNIAK, LINDA S.: Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants under the International Migrant Workers Convention. *The International Migration Review*, Volume 25 (1991) No. 4, 737–770. DOI: <https://doi.org/10.2307/2546843>
27. WEISSBRODT, DAVID & COLLINS, CLAY: The Human Rights of Stateless Persons. *Human Rights Quarterly*, Volume 28 (2006) No. 1, 245–276. DOI: <http://www.jstor.org/stable/20072730>
28. INGVARSSON, ALEXANDRA: Migrants and The Welfare State: An Examination of Variation in Migrants’ Access to Social Benefits. *Student Paper Series of Institut Barcelona d’Estudis Internacionals (IBEI)*, Volume 16, (2014), DOI: <http://www.jstor.org/stable/resrep14210>
29. 4Mi: in-depth insights on mixed migration dynamics. Mixed Migration Center (2014), retrieved from <https://mixedmigration.org/4mi/>, February 16, 2022.
30. BARRIENTOS, PAOLA: *Determinants of International Migration. Analysis of International Migration and Its Impacts on Developing Countries*. 2007, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD), 4–7, DOI: <http://www.jstor.org/stable/resrep00573.4>.
31. KIM, KEUNTAE AND JOEL E. COHEN : Determinants of International Migration Flows to and from Industrialized Countries: A Panel Data Approach Beyond Gravity. *The International Migration Review*, Volume. 44, (2010) No. 4, 899–932, DOI: <http://www.jstor.org/stable/40930955>.
32. LILIANSA, DITA & JAYADI, ANBAR: Should Indonesia Accede to the 1951 Refugee Convention and Its 1967 Protocol? *Journal of Indonesia Law Review*, Volume 3 (2015) No. 3, 324–346, DOI: <http://dx.doi.org/10.15742/ilrev.v5n3.161>
33. SALLY, WESTON: Rejecting Refugees: Political Asylum in the 21st Century. *Journal of Refugee Studies*, Volume 21 (2008), No. 3, 399–401, DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fen030>

Are internet regulation and freedom of speech at odds? How can the balkanization of the internet affect users' freedoms on the internet?

Yasin, Tokat

University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences

ABSTRACT

In democratic regimes and democratic policymaking, freedom of expression and unrestricted exchange of information are fundamental parts that help maintain the checks and balances of the whole system. The internet is meant to be a free, global platform where constructive ideas would contribute to human development from all around the globe that would increase democratization and individual freedoms. Yet, the dawn of the new millennium began to reveal some harmful effects of this technology in the hands of uninformed or malicious users. In order to adopt a safe and fair use of digital technologies in everyday life, certain changes are needed to ensure the security and reliability of the internet platforms. This way, states tend to respond to new challenges with new regulatory mechanisms. Nevertheless, such issues and rising control mechanisms also trigger concerns regarding the free flow of information and ideas on a globally accessible internet. The challenge is the difficulty of dealing with international legal problems efficiently and accurately over the internet. The apparent dominance of major digital platforms on the internet and the emergence of new concerns such as misinformation, disinformation, fake news, and political extremism, necessitate the establishment of some safety measures through regulations and legislation. Nonetheless, it is not the users' rights that need to be compromised and curbed in order to establish a secure platform. This paper aims to investigate the malevolent use of social media platforms, regulatory aspects of speech on digital platforms, and the positive and negative effects of the potential regulations on the exercise of fundamental human rights such as the freedom of speech and the free exchange of information from various aspects.

Keywords: *The Internet, Internet Laws, Digital IP Regulations, Data Protection, Cyberspace, Cyber Security, Fair Use of Internet, Diplomacy, International Cooperation*

1. INTRODUCTION

Internet technologies have brought many benefits and it is hard to envisage a modern society without these technologies. People utilize social media, create videos, write blogs, share digital content, engage with one another, and spread their experiences globally and freely all thanks to internet technologies. From this aspect, the internet serves as a conduit for the most fundamental freedom, the freedom of expression, to be exercised. Nevertheless, like many other things in life, there are also two sides to this technology. The dichotomy stems from the discord between the internet's enormous benefits and its ability to cause substantial damage at the hands of a few bad actors with malicious intentions. Despite all the benefits of internet technologies, there has been a growing concern about the malicious use of internet platforms. This pathology has recently emerged as a growing concern, with various states assessing potential countermeasures to combat this issue. Some restrictions and legislation are necessary to keep the internet safe and beneficial for all users, but they should not infringe on the fundamental rights of the citizens. Currently, there are areas of concern related to misinformation, disinformation, information manipulation, fake news, propaganda, political extremism, religious radicalism, terrorism, sharing of illegal content, cyberbullying, cyber-attacks, hacking, and using social media for malicious intentions. Given the functioning of democratic processes, national security, cybersecurity, financial security, and other socio-cultural aspects, these issues have the potential to cause some disruption in well-established states. This is why some countries are taking more daring steps to regulate the internet, putting more pressure and responsibility on internet service providers, social media platforms, search engines, and other internet hosts. There appear more and more regulations holding internet intermediaries responsible for monitoring, restricting, and removing the content deemed undesirable or illegal which was posted by their users.

The question, on the other hand, is whether the internet should be carefully governed and protected, with access limitations and attributions in place. Furthermore, such protective and restrictive actions pose some threats to democratic values. A democratic and free state must fulfill several conditions in order to function properly. Western Civilization has risen to prominence since the Enlightenment as a result of the advancement of scientific thought, freedom of expression, freedom of thought, liberal values, and legal, political, and religious reforms. Today, democracy is an indispensable characteristic of the Western world, where freedom of expression and knowledge are absolute prerequisites for functioning governance and policy making. If a growing number of countries continue to follow this restrictive paradigm, the internet's immense promise as a tool for innovation and participation in a global society of interconnected networks would be sacrificed. This may appear to be a conundrum, but it is not the first time such

contradictions have arisen. As the two millennia-old Latin proverb “Abusus Non Tollit Usus” goes “abuse does not remove use”. This being said, misuse of a beneficial tool or thing cannot be the basis or justification for its removal. In today’s interconnected world, this can be applied to the proper use of the internet as a platform for people to exercise their fundamental rights. As a result, this vast, complicated network of interconnected devices necessitates cautious maneuvering to avoid jeopardizing people’s rights to use the internet freely and express themselves openly. This study focuses on factors that can lead to constraints on fundamental rights and freedoms, such as freedom of expression. Freedom of speech is a basic human right and the first paragraph of Article 10 (1998) of the Human Rights Act clearly expresses the right to freedom of speech¹. It asserts that everyone has the right to express themselves freely without fear or threats. This right encompasses the freedom to hold and express opinions and to receive and transmit information and ideas without any interference from governmental authorities or institutions unless the content violates another law or causes national security issues.

Before the internet, the game’s rules were clear, with established parties such as the government, the media, and the general public having specific responsibilities and areas of operation. Certain components of the status quo have been shattered by the information age, as new advancements directly challenge old establishments. Yet, the internet began as a simple experiment to carry out simple conversations between university campuses via data packages through a network of cables. Later, the internet’s perceivable potential expanded its areas of operation with more and more functions. The United States initiated and triggered the rise of the internet age, and most Western countries developed their infrastructure and technical aspects to make it useful for the general public. Today there are millions and millions of people using computers, smartphones, and internet of things devices to connect to the internet on a daily basis. At first, the early developers and active members of the internet intended to make the platform a globally open place, free from political interference. Previously, it was less profit-oriented and more experimental. Nonetheless, due to its current widespread use, the internet is an appealing business platform for large technology companies to capitalize on. Governments have recognized that certain aspects of internet technologies necessitate regulations for safety, security, and financial reasons, as the internet’s use has expanded and its profit potential has increased. The GDPR, for example, aims to protect users’ private data from being used and handled without their knowledge or consent within the European Union.

When the matters regarding the free exchange of information, borderless internet, data privacy, digital competition, digital intellectual property, cybersecurity,

¹ Human Rights Act. (1998). Freedom of Expression. Article 10. Paragraph 1.

cyber espionage, data protection, digitalization of business, the rise of artificial intelligence, and ethical use of Information Communication Technologies are taken into consideration, striking a balance in a global level where all countries, all businesses, and individuals participate and benefit from the fruits of the digitalization fairly and peacefully becomes quite difficult. The world is made of different cultures, political ideas, religious thoughts, and various approaches to everyday life matters. As a result, real-world problems outside of the internet can create their resonance also within the digital world. While some governments are taking advantage of the internet by better aligning their national agendas according to the developments in the cyber world, some states may find it difficult to move swiftly in this hyper-changing environment. The result is the domination of big technology firms from certain countries that influence and shape the digital marketplace. This inequality and domination often leave some governments unprepared to handle international legal problems on the internet effectively. The dominance of big tech platforms over the internet, as well as the emergence of new cyber challenges, necessitate the development of safety mechanisms through frameworks and regulations, particularly in Europe. Moreover, some regulations and policies that seem fit for the current challenges on the internet, have the potential to create other issues related to the basic rights and freedoms of internet users and content producers.

On the other hand, there is a great need of finding new approaches to manage policy, shape behavior, and handle all the prevailing issues related to the beneficial use of the internet without creating human rights issues and censorship. As the law is trying to catch up with technology, there are many blank spots concerning the enforceability of laws and policies in cyberspace. Due to potential illegality, offensiveness, misinformation, and disinformation issues, there are emerging initiatives within the European Union towards adopting some sort of control mechanisms for user-generated content on social media sites. New legal and regulatory measures targeting internet service providers that host and share user-generated content are being implemented, such as Germany's NetzDG, the European Union's Digital Services Act, the United Kingdom's Online Harm Bills, and others. In essence, they are uncharted territories through which governments attempt to navigate based on their concerns, interests, and policy objectives. It is especially the case for the leading countries when one developed European country drafts laws and regulations, other countries take it as an example to follow it with their own interpretations, interests, and designs. Several authoritarian states already put high pressure on the open internet through firewalls, censorship, and legal attributions. As a result, actions performed in one region of the world might have a variety of repercussions across the entire digital ecosystem, both constructive and detrimental. This is how a restricted internet within hostile cyberspace can be a vicious cycle, triggering every country to take more and more draconian measures to tackle the problems that take place on the internet.

As a result, there are debates about how to best direct the use of technology for the interests of nation-states, while governments have divergent stances on issues such as personal data use, data protection, intellectual property, cybersecurity, state espionage, copyright, free speech, censorship, among many others. When adopted recklessly and without due diligence, some of these restrictive methods can severely compromise fundamental human rights with a direct impact on the future of the digital world. Furthermore, such measures can be an incentive for less democratic states to increase authoritarian practices, censorship, and pressure on their citizens. As the world is getting more and more connected, restrictive measures taken by one country might have a spillover effect on the other ones as well. Furthermore, because the internet is a worldwide platform, it cannot be managed by the laws and regulations of a single country. As a result, even if countries strive to enact domestically tailored legislation, they will be unable to manage the internet globally due to its international and complicated structure that exists in a politically and historically divided world where numerous countries have divergent interests. Such regulation may potentially divide the internet along the same lines as national borders, encouraging more digital nationalism as it happens in the People's Republic of China.

This paper investigates threats to free speech and the open internet while analyzing current issues related to illegal or offensive content such as social media disinformation, politically extremist discourse, hate speech concerns, hosting of such content through international service providers, liability issues related to those intermediaries on the internet, and removal or blocking of such unwanted content. Furthermore, various legal measures drafted by various countries and the EU to combat those issues are compared and the necessity behind such regulations is investigated. One of the research goals is to uncover some of the positive and negative effects of internet regulations on the practice of basic human rights such as free expression and the free exchange of information on digital platforms. This analysis sheds light on the common issues, concerns, and effectiveness of enforcement of such regulations. Concepts like the Manila Intermediary Liability Principles, digital neutrality, and digital due process are included to suggest alternatives for protecting free speech in the digital world. The research is expected to yield beneficial results suggesting how a more formal procedure can be followed to address issues on the internet, and how a balance between fundamental rights and the removal of illegal or unwanted content can be struck without making the public overly reliant on the decisions of internet intermediaries, international co-operations, and large tech companies.

2. RESEARCH GOALS

1. Investigating the nature of free speech constraints, as well as unwanted or illegal content on the internet.
2. An examination of the potential negative consequences of internet regulations that may result in censorship, restrictions on free expression, state surveillance, and public-private collaboration against internet users.
3. Investigating potential remedies for mitigating the negative effects of internet regulations and improving fundamental rights protection.

3. METHODOLOGY

The research employs qualitative analysis. Issues concerning digital content, sharing of content, and content hosting are examined with the help of several expert critiques. Comparative analysis was used to determine the similarities and differences between various regulatory acts drafted in Germany, the EU, and the United Kingdom.

4. LITERATURE REVIEW

Jack M. Balkin presented his paper “Free Speech is a Triangle” at the Columbia Law Review’s symposium “A First Amendment for All? Free Expression in an Age of Inequality” in 2018². The paper contends that the notion of free speech that was dominant throughout the twentieth century is no longer adequate to safeguard freedom of expression. He argues that a dualist, dynamic model of speech control exists in contemporary era, with two fundamental types of players: regional states on the one hand, and individuals on the other. According to Balkin, the twenty-first century model is quite diverse with multiple stakeholders. He perceives the basic structure as a triangle, with nation-states on one side, privately held internet platforms on the other side while the users are in the other side. Balkin goes on to argue that the ability to have your voice be heard in the digital realm is influenced by a power struggle between influences such as old-school, new-school, and private regulations targeted directly at speakers, while both state and civil-society organizations press digital service providers to monitor and control speech. Three issues occur as a result of this application, according to his

² BALKIN, JACK M. (May 28, 2018): “Free Speech is a Triangle”. Columbia Law Review. Yale Law School. *Public Law Research Paper*, No. 640, <https://ssrn.com/abstract=3186205>, 17.07.2021.

analogy. First, nation-states employ new-school speech control to put pressure on digital firms, resulting in problems like collateral censorship and digital prior restraint. Second, social media corporations create complex private governance and bureaucracies that regulate end users arbitrarily and without due process or sufficient clarity. Third, end users are subject to digital monitoring and manipulation. The essay goes on to make several recommendations for how nation-states should govern digital infrastructure in accordance with free speech and press ideals.

Joan Barata is an active researcher in the areas concerning content restrictions on the internet and policies about cyberspace. He has published a number of papers concerning recently drafted regulations in the EU. He published an article titled “Positive Intent Protections: Incorporating a Good Samaritan Principle in the EU Digital Services Act” for the Center for Democracy and Technology in 2020³. His paper discusses various facets of hosting illegal, as well as legal but undesirable content that users upload or post on social media and hosting platforms. According to Barata, the “Good Samaritan” concept provides some immunity to internet intermediaries who take reasonable steps in good faith to protect their users from unnecessary content restrictions while at the same time shielding them from unlawful or otherwise lawful but offensive content. Granting immunity for hosting such content can incentivize the creation and implementation of private regulations addressing illegal or inappropriate content. This way, intermediaries have an incentive to operate and develop their operations within a reliable legal environment, which will allow them to filter the material they publish, and to deal with certain types of offensive speech more carefully, thanks to the safeguards provided by law. According to Barata, the Electronic Commerce Directive (ECD) establishes a broad intermediary liability framework applicable to hosting services, as well as a set of regulations for the implementation of potential monitoring responsibilities on intermediaries at the European level. Intermediaries are immune from liability insofar as they play a purely technical, automated, and passive role. However, intermediaries may be held liable if they do not act quickly to remove or disable access to illegal content after becoming aware of its presence on their servers. If they are found guilty, their immunity may be revoked should they fail to notice a specific illegal material when applying voluntary and proactive monitoring methods, causing the actual information to be distorted. This approach, Barata claims, does not fully facilitate the adoption of voluntary and proactive content moderation guidelines by intermediaries because of their active participation in monitoring the material they host. As a result, the more internet

³ BARATA, JOAN (29 July 2020): “Positive Intent Protections: Incorporating a Good Samaritan principle in the EU Digital Services Act”. the Center for Democracy & Technology, <https://cdt.org/wp-content/uploads/2020/07/2020-07-29-Positive-Intent-Protections-Good-Samaritan-principle-EU-Digital-Services-Act-FINAL.pdf>, 17.07.2021.

intermediaries screen, the more likely they will encounter potentially illegal data. Upon strict surveillance, the hosting providers become fully cognizant of the illegal content on their servers which leads them to apply more stringent control over the users and the content they upload. Due to the increased workload, this situation will increase the possibility of overlooking particular details, which in turn can increase the risk of liability considerably. The paper makes a number of proposals for the Digital Platforms Act in order to incentivize an appropriate content moderation under the Good Samaritan concept, allowing intermediaries to address problematic but lawful material on their services. Barata proposes clarifying the extent and requirements of notice-and-action mechanisms while exempting intermediaries from the duty of determining the legality of third-party content. He also emphasizes the importance of transparency in content moderation procedures and suggests assessing the effectiveness of reporting illegal content and content that violates service policies.

Dr. Barata has written another article about the Digital Services Act titled “the Digital Services Act and its Impact on the Right to Freedom of Expression: Special Focus on Risk Mitigation Obligations,” which puts an emphasis on the Digital Services Act’s implications on fundamental rights and freedoms⁴. Barata proposes that, due to its broad scope, the Digital Services Act can be a useful tool for ensuring that fundamental rights are respected and protected by crafting specific legislation tailored to sector-specific cases. Barata cites Article 8, which governs directions from appropriate legal and administrative national authorities to service providers to take action against specific unlawful or undesired content. The scope of these orders would be determined by the relevant authority, whereas national authorities can have extensive and almost unrestricted legal authority to unilaterally impose a particular interpretation of international freedom of expression principles on foreign governments. Barata points to Article 14 which regulates the notification and action processes. He mentions that before making any judgments on access blocking or termination, it is necessary to take the nature of the complaints into consideration. As a result, web hosts have the right and obligation to make an informed decision based on legality, necessity, and proportionality. This results in a complex structure involving government entities at both the national and EU levels. Consequently, the adoption and application of appropriate principles and protections become an essential requirement for the preservation of universal human rights such as freedom of expression and freedom of thought.

⁴BARATA, JOAN (27 July 2021): “The Digital Services Act and its Impact on the Right to Freedom of Expression: Special Focus on Risk Mitigation Obligations,” the Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI), <https://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2021/06/DSA-AND-ITS-IMPACT-ON-FREEDOM-OF-EXPRESSION-JOAN-BARATA-PDLI.pdf>, 4 August 2021.

In 2019, Joris van Hoboken, Joo Pedro Quintais, Joost Poort, and Nico van Eijk carried out a study for the European Commission.⁵ The study “Hosting intermediary services and illegal content online An analysis of the scope of article 14 of the Electronic Commerce Directive in light of developments in the online service landscape: final report” outlines the scope of the providing safe harbor in the context of internet regulations governing the hosting and sharing of unlawful content, as well as questions about the legal and practical application of Article 14 of the Electronic Commerce Directive⁶ (2000/31/EC). Their study looks at the various revenue streams available to hosting intermediaries, as well as how these revenue streams may influence the incentives for services that address illegal or infringing third-party activities. Finally, the study examines the most pressing legal issues surrounding Article 14 of the Electronic Commerce Directive, with a focus on European Court of Justice case law and other formal discussions.

Prof. Giovanni Sartor and Dr. Andrea Loreggia are researchers from the European University Institute of Florence who specialize in computer law, artificial intelligence, and content law. In 2020, they published a paper titled “The Impact of Algorithms for Online Content Filtering or Moderation – Upload filters” on the European Parliament’s Think Tank⁷. Their research is beneficial since manual content monitoring typically necessitates significant resources and money. As a result, using algorithms and machine learning to identify undesired or infringing material is both convenient and cost-effective. The European Parliament’s Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs commissioned this research project on automated content filtering systems. Automated filtering is proposed as a component of user-generated content monitoring and management in the study. It outlines the existing filtering methods for dealing with various forms of content, including text, images, and videos. In addition, the study looks at the most challenging obstacles within the current legal framework and makes regulatory proposals for a future EU Digital Services Act.

⁵ VAN HOBOKEN, JORIS – QUINTAIS, JOÃO PEDRO – POORT, JOOST – EIJK, NICO VAN (29 January 2019): “Hosting intermediary services and illegal content online An analysis of the scope of article 14 ECD in light of developments in the online service landscape: final report”. *Publications Office of the European Union*, ISBN 978-92-79-93002-7, DOI 10.2759/284542 Catalog number KK-06-18-016-EN-N, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7779caca-2537-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>, 17.07.2021.

⁶ Directive 2000/31/EC. Regulation Of The European Parliament And Of The Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act). European Commission, 15 December 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2020:825:FIN>, 5 July 2021.

⁷ SARTOR, GIOVANNI – LOREGGIA ANDREA (15 September 2020): “The impact of algorithms for online content filtering or moderation – Upload filters”. European Parliament. Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2020/657101/IPOL_STU\(2020\)657101_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2020/657101/IPOL_STU(2020)657101_EN.pdf), 17.07.2021.

Daphne Keller wrote an article titled “Who Do You Sue?” on Stanford University’s Hoover Institute’s Aegis Paper Series in 2019⁸. Keller’s research looks into the clashes between rights to free speech and content removal practices on internet platforms such as Facebook, YouTube, and Twitter. The first part of the paper exposes the intricate combination of government and private influences behind various content removals, as well as how this combination hinders the capacity of the individuals to challenge government action. The second portion dives into the legislative conundrum that users and legislators encounter when they attempt to claim their freedom to interact without restrictions on major internet sites. Keller goes on to discuss the challenges caused as a result of the inextricable relationship between state and private powers, which may act against the fundamental freedoms of the users. The government may hold the authority, but the platforms and innovative ideas are owned by the private sector. Her analysis emphasizes that the users could be the weakest link in this chain if there is no strike of balance. As a result, she goes on to emphasize how important it is to understand and communicate with both government and commercial organizations in order to understand and protect internet users’ rights.

5. REGULATING THE INTERNET AND SPEECH

5.1. *Approaches Within the EU*

A well-functioning democracy and democratic processes require freedom of expression, free exchange of information, and of course a free press spared from the scourge of political and judicial pressures. When such liberties are not respected and diligently guarded, accountability and the rule of law can be jeopardized. This has the potential to compromise democratic institutions and the fundamental rights of the citizens. The EU went through several wars and various experiments of governance to mature an understanding of human rights, fundamental freedoms, and securities for its citizens. Today it is recognized within the EU that people are getting increasingly more reliant on the internet as an indispensable means for having their everyday activities done such as conversation through audio, text, or video, knowledge transfer, online education, digital healthcare services, entertainment, and commercial transactions. As they have evolved into essential instruments for the free flow of information and ideas, digital communication systems contribute to the enjoyment of a variety of fundamental rights such

⁸ KELLER, DAPHNE (29 January 2019): “Who Do You Sue? State And Platform Hybrid Power Over Online Speech”. *Aegis Series Paper*, No. 1902, Hoover Institution, Stanford University, <https://www.hoover.org/research/who-do-you-sue>, 17.07.2021.

as freedom of speech and access to information. The Internet can be a platform for unity and dialogue for the European Union which is based on heterogeneity, and diversity through different languages and cultures. The EU needs a competitive and dynamic digital ecosystem that may foster innovation, improve network availability and performance, reduce costs, and support the free flow of a diverse range of online content and services. Non-transparent traffic management, content and service discrimination, or connectivity restrictions may jeopardize users' right to access and share information online, as well as the creation of new tools and services⁹. As a result of these developments, the users have legitimate expectations that internet services remain accessible, affordable, secure, reliable, and longstanding. In line with Article 10 of the European Convention on Human Rights, all Council of Europe member states have committed to providing the basic right to freedom of expression and information to everyone under their authority. Article 10 of the European Convention on Human Rights also guarantees everyone the right to freedom of speech and access to information when it comes to communications that may take place both offline and online¹⁰. This includes the fundamental rights to freedom of expression without regard to national borders, to respect for private life and correspondence, rights to freedom of thought and religion, freedom of association, access to education, protection of property, as well as related procedural rights guaranteed by the European Convention on Human Rights. Existing norms for traditional media can be applied to new media as well, implying that the online publishers and users are entitled to those rights and are liable for their actions. These rights are adjusted in harmony with other legitimate interests such as national security, information safety, discrimination, or hate speech. The European Court of Human Rights, which was established by the European Convention on Human Rights, deals with alleged violations of Article 10 when they are submitted to the Court after all the local remedies have been exhausted. When it comes to the assumed illegal content on the internet, the competent national authorities can make a provisional or final decision on the illegality of the subject matter, then appropriate measures can be taken to enforce the removal of the internet content or the blocking access to that particular content. In this case, the safeguards of Article 10, paragraph 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms are to be respected¹¹. There are certain issues related

⁹ Committee of Ministers (29 September 2010): "Declaration of the Committee of Ministers on network neutrality". the 1094th meeting of the Ministers' Deputies, Council of Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ce58f, 30/7/2021.

¹⁰ Committee of Ministers (13 January 2010): "Declaration of the Committee of Ministers on measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights". the 1074th meeting of the Ministers' Deputies, Council of Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cfdad, 30/7/2021.

¹¹ Id. 54

to the borderless nature of cyberspace that operates within the world that is separated by political frontiers, each with its own jurisdiction. The public internet is expected to be reliable, accessible, and open for everyone so people can fully enjoy their rights to freedom of expression, access to information, and the free exchange of information over online platforms. Furthermore, technical breakdowns and deliberate interruptions can obstruct access to information. The Council of Europe has created a framework for international collaboration in order to avoid and respond to such events in cyberspace. The Council of Europe is working to safeguard and promote freedom of speech and open access to information online, and the following are some of the major challenges they are currently tackling.

It is absolutely necessary to keep human rights norms in regard when developing the regulations to secure and protect the free flow of information while also ensuring legality across borders. It is important to examine how to strike a balance between security concerns and the preservation of people's fundamental rights. This requires working with other stakeholders to develop a framework of understanding and obligations to defend the internet's universality, integrity, and openness as a way of ensuring freedom of speech across borders. Another hurdle is the creation of a network neutrality policy with its principles based on human rights to ensure that internet users have the broadest possible access to the information, applications, and services of their choice. Another challenge is ensuring that internet material is available to all present and future users. Developing suggestions and best practices to assist governments and internet intermediaries functioning as media gateways in fostering freedom of expression and access to a diverse range of pluralistic, high-quality, and diverse sources of information is of vital importance. Increasing technical awareness among individuals of all ages and socioeconomic groups is one of the approaches to make the internet more accessible and beneficial. Furthermore, the internet can also be part of modern governance where relevant information can be shared with the public instantly. This is how the internet can also provide access to official records which may enhance transparency and accountability within a democracy.

Several concepts have already been agreed upon by the members of the committee in terms of ideal conditions in the digital environment. There is a basic idea, known as network neutrality, that should apply regardless of the infrastructure or network used to connect to the internet¹². The first principle concerns internet content rules. It stipulates that member states should not impose limitations on internet content that are more stringent than those imposed on other forms of content distribution. The second principle deals with self- or co-regulation. So,

¹² Committee of Ministers (8 May 2003): "Declaration on freedom of communication on the Internet". The 840th meeting of the Ministers' Deputies, Council of Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dfbd5, 30/7/2021.

EU member states should support self-regulation or co-regulation of online material. The absence of prior governmental control is the third principle. It advises governments not to use blanket blocking or filtering techniques to prevent citizens from accessing information and preventing other forms of communication on the internet, regardless of their geographical location. However, it does not include the installation of filters to safeguard children, particularly in locations where they use internet access to reach learning materials, such as at schools or in libraries. The fourth principle addresses the elimination of hindrances to people's involvement in the information society. It is recommended that EU nations develop and support nondiscriminatory, low-cost access to internet technology and information services for the wider public. Furthermore, the public's active engagement on the internet, such as the creation and maintenance of individual websites, should not be subject to any licensing or other comparable restrictions. The fifth principle addresses the freedom to provide internet-based services. The distribution of internet-based services should not be subject to specific authorization processes based only on the transmission mode used. In other words, member states should take efforts to promote a pluralistic internet service offering that caters to a wide range of user and social group needs. Service providers should be allowed to operate under a regulatory framework that guarantees the equality of access to both national and international communications networks. The sixth principle is about the limited liability of service providers for the digital content they host¹³. The EU states should not impose a general requirement on service providers to monitor the content they maintain in their servers and offer access to other users. Nor should they actively inquire about facts or circumstances suggesting unlawful conduct. They should also guarantee that service providers are not held responsible for material on the internet when their role is confined to just transmitting information or providing access to the internet, as defined by national law. If service providers' functions include handling content from third parties, EU states may hold them jointly liable if they fail to act quickly to remove or disable access to content as soon as possible as defined by national law, regardless of their illegal nature or, in the case of a claim for damages, facts or circumstances revealing the illegality of the activity or information. The freedom of speech of individuals who initially made the material available, as well as the equivalent right of access to the information, must be respected. Such limitations of liability do not rule out the possibility of issuing orders requiring service providers to cease or prevent a breach of the law, to the degree possible. The seventh principle is about anonymity on the internet. Member states should respect the wishes of internet users not to reveal their identities in order to protect them against online monitoring and to promote the free exchange of information and ideas in a safe

¹³ Id. 56

way. This does not preclude member states from taking necessary steps to track down those responsible for criminal acts, by national law, the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and other international agreements in the fields of justice and law enforcement.

Overall, the Committee of Ministers maintains that users, as well as service, application, or content providers, should be able to weigh the impact of network management measures on the enjoyment of fundamental rights and freedoms, particularly the rights to freedom of expression and to share or receive information without regard to borders, as well as the right to privacy¹⁴. Those interventions should be appropriate, reasonable, and free from discrimination or any unjust approaches. Furthermore, every current case of content restriction or removal should be evaluated on a regular basis and the existing restrictions shall be kept no longer than what is strictly necessary for the purpose of transparency and justice. Any network management actions that have a substantial impact on access to content, applications, or services should be appropriately communicated to users and service providers. In terms of procedural protections, there should be proper mechanisms for challenging network management decisions and, when necessary, seeking resources while respecting rule of law standards.

Despite the existence of such broad concepts, nation-states have differing perspectives on what constitutes freedom of expression and where it ends. As the European Union is made of different states with different cultures, histories, languages, and forms of government, they have the sovereignty to decide how they interpret their national concerns in face of security challenges. For instance, one gesture or a word may be tolerated in one country but can be considered offensive or defamation in another one. Therefore, it can be questionable how a consensus can be reached out of such differences and through some high-level designs. Every geopolitical, political, even public health-related matter might have different ways of being handled or different priorities. Let us consider one recent event brought by the COVID-19 pandemic. As the pandemic rages wild all around the globe, many countries went for massive vaccination campaigns. Social media and the internet were some of the important means to spread awareness during the pandemic. Nevertheless, the reaction of the public was not the same in all countries. Various countries emerged successful in their vaccination campaign with better public support whereas, in some other countries, such campaigns were criticized widely with numerous conspiracy theories and false claims over the internet. The countries that emerged successfully did not owe their success to the restriction of information over the internet but rather to a good media literacy of the citizens and a strong public trust in the state institutions. So, if people have a matured political culture and trust in the government, the voice of the conspiracy

¹⁴Id. 53

theorists will not be louder than the state officials. Yet, if the public has less trust in the government institutions, such as the ministry of health, they will be suspicious of the official information they receive which might make them more interested in alternative narratives. If those countries handle the spread of such ideas and false news, they will need to take measures and legal steps according to their own circumstances. So what constitutes freedom of thought about vaccines in one country can become a probability of public health threat in another. Therefore, it is a challenge to set a standard in this case as the issue is also related to political, economic, and socio-cultural conditions within a particular country. So, how can such situations be handled through a standard approach in this complexity? The following section will highlight some of the details concerning the perception of fake news and freedom of expression within various European Countries.

5.2. *New Speech Regulations*

The European Union seems to be an ideal environment for more united and effective approaches toward the solution for some of the pressing issues regarding fake news, disinformation, misinformation, online manipulation, and security issues. Furthermore, internet laws need to be flexible enough to cover a wide range of theoretical areas with various probabilities that might have the chance to develop into a real case. Otherwise, the regulatory measures can become choke points by reducing internet users' capacity to express their ideas and opinions online, affecting their online experience in a downward direction. Due to the vastness of user-generated content, newly drafted regulations empower large social media platforms and internet hosts to monitor content produced by internet users on behalf of state institutions, as states may lack the technical and financial capacity to analyze such content in courts and formal state institutions. New regulations like Germany's NetzDG, the EU's Digital Services Act, or the United Kingdom's Online Harm Bills utilize new methods to deal with illegal or offensive content on the internet platforms. These new regulations make social media platforms and internet service providers liable to report and respond to complaints regarding illegal content or legal but undesired content. This approach creates a new practice of private governance. The expansion and spread of private governance are driven by new speech regulations according to Balkin¹⁵. Such new speech regulations are relevant for private governance because they give the liability and ownership of the possible issues to the host of the content which is private internet companies such as Google, Amazon, Facebook, or Twitter. Individual countries may demand more from digital-infrastructure businesses as they grow more powerful which

¹⁵ BALKIN: *op. cit.* (2018)

helps the states also assert their policies and increase the monitoring and control activities while the internet hosts can collect and analyze content from their end-users. The internet platforms have to respond to the complaints promptly and takedown offensive or illegal content within a short period. If they do not meet these obligations, they have to face huge financial penalties. Consequently, there is a high pressure on the social media platforms to take down content or media that received complaints and it can be more favorable for them to remove the content without risking financial consequences by spending too much time on the analysis. In this case, it is the user that might pay the price which might as well lead to the violation of freedom of expression rights. As governments attempt to co-opt and compel private internet service providers to work with them, those companies are being charged to carry on administrative functions such as speech control and surveillance on behalf of the states. This is why such practices are deemed as the new speech regulations as they are enforced by the privately-owned companies upon the online users. Moreover, the big tech companies are key to innovation and power which can motivate nation-states to leverage the capabilities of big tech firms to increase their own monitoring and surveillance capacity. As a result, whether it is social media, web hosting platforms, search engines, or video hosting platforms companies, intermediaries on the internet have the capacity to create government bureaucracies and algorithms to achieve nationwide objectives. This development has consequently created a new phenomenon which is privatized bureaucracy¹⁶.

In this broad area, the real question is how to keep the internet global without censorship and still be able to govern the internet in line with the national interests? At the core of this issue lies the following question; how the drafted laws can be enforced in actual cases beyond all the presumptions and theories? If a state needs some regulation, how can it be enforced coherently and thoroughly, especially in areas where there are international disputes. If policies and regulations prove to be unenforceable due to jurisdictional or substantive issues, there can be a threat that the internet actors will treat them as if they were null. Therefore, enforceability is a key aspect of the development of internet laws and regulations. This aspect of the regulation is more difficult to frame so that the legal codes can function well in practice. Unenforceable laws can weaken the very concept of rule and its value within society.

In a privatized bureaucracy, universal jurisdiction is enforced by pressuring or co-opting internet service providers to impose specific content or speech standards across a region or a country. The more effective service providers are in identifying the location of the user and enforcing speech regulations throughout the world, the more nation-states may be tempted to use these technical capabilities

¹⁶ Id. 11

for their own purposes¹⁷. This would have the potential to ignite the domino effect towards a widely balkanized internet where internet content and access to services can change dramatically from one location to the other. Moreover, when nations use commercial infrastructure to restrict online speech, they may also use the surveillance capacity of the service providers with their data collection, and analytical capabilities to address their own governance and control issues. As a result of these factors, there seems to be a tangle of power, control, and monitoring interactions with a possible cost on individual rights and freedoms. Users, content providers, mainstream media, and civil society organizations have now become the subject of both old-school and new-school speech control by nation-states, as well as private governance by digital infrastructure firms. The question arises whether a compromise on fundamental rights can be justified in digital platforms because of the rising threats and issues on the internet.

5.3. Is the Internet a Universal Human Right?

There are ideas that suggest that the internet should be a basic human right. The years 2020 and 2021 especially saw the rapid expansion of digitalization due to the COVID-19 pandemic. Education, business, work, healthcare, entertainment, and many other daily activities were conducted through the internet because of the pandemic. Indeed, it becomes more and more difficult to operate our lives without computers, smartphones, and an internet connection to make it all possible. Now, the internet is no longer a luxury or an option but an indispensable means to conduct essential activities. Furthermore, access to the internet is closely connected to international human rights as it became the platform where the full exercise of freedom of speech, civic engagement, education, government services, and enjoyment of scientific achievements can take place. From this aspect, it is extremely difficult to isolate most of the essential activities that make daily life up and running from the internet network. UNESCO was one of the first international organizations to call on governments to make efforts to ensure that everyone has access to the internet due to this foreseen functionality of the online platforms. In its 2003 recommendation, UNESCO stated in Article 7 that the member states and international organizations should enhance internet access as a public service by implementing sustainable initiatives to promote the process of enabling people and civil society to have access to it. It further suggests encouragement and support of drafting proper policies and their implementation in developing countries

¹⁷ Id. 11

while taking into account the needs of rural communities¹⁸. Article 15 goes on by stating that member states should acknowledge and enforce the right of citizens in modern democratic societies to have universal internet access to public and government-held records, including information relating to their activities, while taking confidential information, privacy, and national security concerns, as well as intellectual property protection into account. International bodies should acknowledge and promote each country's right to obtain critical data on its social and economic status. From this perspective, UNESCO perceived the internet as an essential tool for global development and innovation. This is how the internet is suggested as an essential right by them.

The perception of modern life and expected quality of living often include forms of engagement with the larger segments of the community and the even globe via the internet. This position appointed to the internet makes it an indispensable platform for all of these activities to take place. Therefore, it is very critical to examine the relationship between the fundamental rights and the present means to exercise and enjoy those rights as technological advancement affects how individuals engage with one another and conduct civic matters on a daily basis. Some nations such as Greece, Estonia, Finland, Spain, Costa Rica, and France have stated or acknowledged some right of internet access in their legal texts, constitutions, or court judgments. In the end, it is the progress of human civilization and the law is expected to move along as the social needs evolve. The current growth and application of the internet might demand more extensive legal changes to adopt changing social situations. The internet's rising relevance in social, business and educational life necessitates ensuring its accessibility for the greater parts of the global society. From this point of view, there is enough public support that recognizes the growing role of the internet in society.

On the other hand, some approaches oppose the idea of recognizing the internet as part of human rights. Although certain nations, particularly in Europe, have domestic law that establishes a right of access to the internet, there is no international treaty that explicitly establishes such a right. In other words, if the global community has not acknowledged the internet as a human right in a binding document, and there are no talks over the possibility of a new treaty to do so on any platform, it is technically not a human right. Furthermore, the internet is recognized as a means like other means such as television or radio. Because there is no human rights part to the access to television, the telephone, the writ-

¹⁸ UNESCO: "Recommendation Concerning the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace". 2003, Paris, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/Eng%20-%20Recommendation%20concerning%20the%20Promotion%20and%20Use%20of%20Multilingualism%20and%20Universal%20Access%20to%20Cyberspace.pdf, 3 August 2021.

ten press, or any other equivalent medium, states are not obligated to offer their citizens free internet access. This can be especially a financial burden for underdeveloped countries which can make them take on infrastructure projects too costly for them. Assuredly, for any developed state, a decent internet connection at an affordable price is an expected standard. Nevertheless, this still does not make it obligatory for the governments to take on such tasks. Therefore, according to some people, the internet is accessed through technology, which is a means rather than a fundamental right. Furthermore, access to the internet is not an economic right as defined by Article 11 of the ICESCR¹⁹ and Article 25 of the UDHR²⁰, because they are reflective of standards of living that cannot be compared across nations at various levels of development. It is not required to have internet access to participate in a political community. A large portion of the world's population does not have access to the internet. This argument can be considered at the national level among the developed nations where such digital engagement is already established within their territory and taking away this access can cause serious disruption in daily life and business which will create dissatisfaction among the citizens of those countries. So, if an underdeveloped country misses such a level of digital experience, culture, and participation, we may not expect it to have such priorities about the quality of internet access, digital products, and online services. Declaring the internet as a fundamental human right without addressing the conditions under which it may be fulfilled can inflate the number of rights while weakening the force of conventional human rights. At this point, the versatility of existing human rights matters can be reminded. It is not essential to create new rights in addition to those that have already been recognized. Rather, it is important to guarantee that the existing rights are exercised and enjoyed while considering the changing technological environment. Let us remind ourselves that there is no equal access to technology in every part of the world. As a result, access arrangements will favor users who have devices that can connect to the internet, increasing disparities among various users. On the other side, a lack of government oversight would necessitate investment in private telecommunications firms, putting them ahead of citizens in terms of economic gain. That being said, the internet might formally become a universal right one day but the current shift occurs locally which means that before it becomes universal, more and more countries need to catch up with the technology level.

¹⁹ United Nations (1976): "International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976.

²⁰ United Nations (10 December 1948): "Universal Declaration of Human Rights". Draft Committee, Palais de Chaillot, Paris.

6. CURRENT ISSUES AND LIMITS OF FREE SPEECH

6.1. Fake News

The “fake news” phenomenon is one of the terms that gained huge popularity at the beginning of this decade. Despite its popularity, the term itself does not have a precise definition and is used to define a wide range of incorrect information that circulates within the public. In more detail, the concept of fake news is about a wide range of misleading or erroneous information, including unintended and unconscious activities, as well as a combination of truth and personal viewpoints from high-profile figures. Alternative to term fake news, junk news, pseudo-news, alternative facts, and hoax news are all names used to describe the same underlying problem. In a nutshell, fake news is information that is incorrect or misleading in truth yet presented as news²¹. It is frequently utilized to harm the reputation of a person or an entity. Fake news can also be used for monetary gain or profit through false advertising or marketing. In this age of digital transformation, the internet is the primary source of information, which also makes news consumers more likely than ever to come across and share fake news on their social media channels and messaging platforms. Social media users across the world constantly engage with the newsfeed, read, watch, or listen to the news every day for updates on any subject matter. A level of trust and accuracy is expected and the users can sometimes assume that whatever they discover over the internet is accurate and reliable. According to Amy Watson from Statista, navigating the news media environment is becoming more difficult than ever before for many people, leading to some consumers throughout the world intentionally ignoring the news²². Michael Hameleers, Anna Brosious, and Claes H. de Verses conducted a study about news users who are concerned about misinformation in their information environment across ten different European countries. According to their findings, respondents are more inclined to connect disinformation with politicians, businesses, and foreign actors. In a large-scale poll of individuals in 10 European nations, 6,643 people reported their opinions on which sources they hold responsible for the spread of incorrect information and which issues are most impacted by disinformation²³. Their findings show that disinformation is

²¹ HIGDON NOLAN (August 15, 2020): “The anatomy of fake news: A critical news literacy education”. University of California Press, <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1503gc8>, 30 July, 2020.

²² WATSON, AMY (28 May 2021): “Statistics and facts about fake news worldwide”. *Statista*, <https://www.statista.com/topics/6341/fake-news-worldwide/>, 11/08/2021.

²³ HAMELEERS, M., BROSIUS, A. – DE VREESE, C. H. (2021): Where’s the fake news at? European news consumers’ perceptions of misinformation across information sources and topics. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 2(3), <https://doi.org/10.37016/mr-2020-70>

linked to perceptions of fallacies regarding a wide range of sources and subjects, not only highly contested matters like climate change or immigration. Politicians, businesses, and foreign entities are also seen to be the most probable sources of misleading information. Participants were more likely to link disinformation with critical issues in their regards. Of course, modest levels of skepticism about important problems may be beneficial for a healthy democracy, a high level of suspicion regarding all information can create problems by preventing empirical facts and expert knowledge from being accepted. Therefore, there needs to be media literacy and critical thinking within the public. The researchers propose that treatments aimed at rebuilding trust in information sources should include a decent level of transparency regarding verification and assessing contradictory evidence.

Open Society Institute in Sofia has published “Media Literacy Index 2018” which uses media freedom, education, and interpersonal trust measures to assess the resistance capacity of 35 European nations to the post-truth phenomena. Index results suggest that with more exceptional education, open media, and strong interpersonal trust, Scandinavian countries have a higher resistance potential against fake news²⁴. The highest weight is given to media freedom and education indicators, with reading literacy being seen as the most important aspect of education. The remaining percentage is ascribed to trust and e-participation metrics. The index transforms the data into standardized scores ranging from zero to one hundred and ranks the nations from one to thirty-five. With its tightly controlled media, educational deficiencies, and poor levels of confidence in society, the Balkan nations are particularly exposed to the negative impacts of false news and post-truth. Let us go through the top five and the bottom five of the list in more detail. Finland is on the top of the list with a score of 76, which is followed respectively by Denmark with 71, the Netherlands with 70, and Sweden with 69. Estonia from the Baltic area is within the top five with a score of 69. The bottom five are as follows: Montenegro is in the fifth position on the bottom of the list with a score of 28. Bosnia Herzegovina is on the bottom four with a score of 25 then Albania comes in the bottom three with 22. Turkey holds the second-lowest position with a score of 16 and Macedonia is the country with the lowest media literacy index with a score of 10²⁵.

Another development can add fuel to the fire, namely algorithms and machine learning. Even though algorithms are designed to augment user experience on a digital platform through a better-personalized content suggestion, and retaining the user attention on the contents, there are some rising issues from the aspect

²⁴ LESSENKI, MARIN (March 2018): “Common Sense Wanted Resilience To ‘Post-Truth’ And Its Predictors In The New Media Literacy Index 2018”. Open Society Institute, Sofia, https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/MediaLiteracyIndex2018_publishENG.pdf, 30/7/2021.

²⁵ Id. 62

of dissemination of fake news. There are various content producers over the internet and each of them can have various claims with varying reliability. Users can normally diversify their news sources to listen to various opinions considering an event or an issue. However, with the use of algorithms, the platforms can keep suggesting content from the same issue with the same narration and political ideology, which can eventually come from inaccurate or unreliable sources. This way, the employment of machine learning into content suggestion may as well be a problematic practice if they keep promoting the inaccurate information to the users with the same interest who are hooked up to the content in their previous searches. This way fake news can loop within a wider and wider group of users, leading to the rise of conspiracy theories, online frauds, political extremism, hate speech, and other issues as well. This is why some EU states have begun to demonstrate their reservation regarding the use of algorithms by various platforms to tackle the dissemination of misinformation and conspiracy through fake news.

6.2. *The doctrine of prior restraint*

In traditional terms, prior restraint is a kind of censorship that enables government authorities to evaluate the content of printed items before allowing them to be published. This kind of censorship can include various forms, for example, restricting the display of works of art or the release of a film. The media or artwork may require special permission from the government entities before they can be released. In practice, there are instances where the state is either unable or reluctant to give a license or they revoke an existing license. This sort of barrier to the free press and media can indicate a type of censorship that gives control of the flow of information into the hands of the government. With prior restraint, the state can ban any material that has the potential to threaten its authority. The rule against prior restraint of speech has been a basic First Amendment tenet since the 1930s in the United States of America. The First Amendment guarantees the freedom of speech with unwavering solitude. Prior restraint was seen as a threat to democratic society by the founding fathers in the United States²⁶. Consequently, there are strong limitations on the validity of prohibiting speech, especially the ones that occur before the expression or publication of speech. Restriction of speech should normally only be enforced by ex-post criminal or civil punishments, according to the doctrine. Even though it is acceptable to penalize harmful speech such as libels after they have been disseminated, the legitimacy

²⁶ BARACSKAY DANIEL (2009): *Prior Restraint. The First Amendment Encyclopedia*. <https://www.mtsu.edu:8443/first-amendment/article/1009/prior-restraint>, 31 August 2021.

of preventing such speech before they are expressed is severely limited²⁷. Nevertheless, in former days, the media and newspaper publishers were certain entities with their owners, employees, offices, and registries. The advent of the network society has generated new questions about how the First Amendment should be read in an era where anybody with a computer and an internet connection can create or share media or content with the entire world of internet users. Thanks to widespread internet use, social media can be used as a news or media platform, and creating and sharing journalistic content is no longer exclusively reserved for professional journalists bound by professional and ethical norms. The new media is no longer narrated from the perspective of a few news outlets. Today, everyone's opinion has the potential to reach a greater international public. Ideally, this makes the information society more democratic by nature. Moreover, the range of internet access is global while the time it takes to post a piece of writing or media content is extremely short in comparison with the old media. Content on social media sites or in digital magazines has the capacity to become viral globally and reach a large audience via sharing. The downside of this ease of sharing and global extent is the increase of disinformation, fake news, conspiracy theories, and other information manipulation activities. This is where the challenges occur concerning separating truth from falsehood over the internet while also drawing a line between restricting or removing the harmful digital content and state censorship on the practice of freedom of speech through prior restraint.

In the US, the First Amendment's safeguards are still relevant today and they obviously extend to new media as the major part of the public no longer requires traditional means such as letters or printed papers to be informed and to interact with one another. This way, it is only reasonable to think that the First Amendment's safeguards against prior restrictions are geared more toward digital media today. Nevertheless, there are plenty of issue areas due to the global and complex nature of the internet. For this reason, there are opinions about revising the First Amendment to accommodate new features and challenges brought by the Information Communication Technologies. Conor M. Reardon suggests in his article "Cell Phones, Police Recording, And The Intersection Of The First And Fourth Amendments" in *Duke Law Review* that citizens utilize cell phones equipped with video cameras to film violent arrests and upload their videos on the internet for public scrutiny in highly publicized cases as such actions are protected by the First Amendment. Reardon expresses that if such materials are considered as evidence of the crime, this First Amendment right can be crippled with the Fourth Amend-

²⁷ ARIEL L. BENDOR (1999): Prior Restraint, Incommensurability, and the Constitutionalism of Means, 68 *Fordham L. Rev.* 289, <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol68/iss2/2>, 31 August 2021.

ment which allows the seizure of the crime evidence by the authorities²⁸. Hence, there are new challenges to the old code of laws as well. If the authority to seize the digital materials is used, the state can use it to deter the people's will to expose corruption and wrongdoings of the public officials. Such practices can be part of the chilling effect. The chilling effect refers to the idea of reducing free speech, freedom of expression, and association rights as a result of government legislation or actions that appear to target speech²⁹. A chilling effect occurs when the prospect of legal repercussions discourages or intimidates the lawful exercise of natural and legal rights³⁰. These legal acts might include the ratification of legislation, a court judgment, the threat of a lawsuit, or any other legal action that makes individuals fearful of legal penalties when they practice their fundamental rights. One thing to keep in mind is that chilling effects usually arise when legislation is either too wide or too ambiguous, causing people to stay away from the law's reach with the fear of retribution, arrest, or punitive state intervention³¹. The reason individuals are frightened by vague regulations is that they are unsure when their expressive behavior or speech exceeds the line and breaches the laws. So, such uncertainty leads to the abandonment of expression of their opinion about the event or the case. Furthermore, it is not only the vague laws that can cause chilling effects but also the overbroad laws. They impose a prior restraint on an expression which is also part of the same issue.

On the other hand, national security concerns also remain as a justification for intervening with users' access to the internet and online activities. This kind of intervention can also be seen as a form of prior restraint. Even when this might have valid and justifiable reasons in some scenarios, it also has the tendency to be used to suppress dissent opinions and highlight propaganda, and cover-up governmental misdeeds. National security continues to be the primary motivation for authorities to curtail the freedom of speech of journalists, bloggers, and media entities, regardless of whether they are using conventional or digital media. Because of the imprecise boundaries of national security-related measures and their tendency to bypass constitutional checks and balances, courts might limit the extent of applicability of national security legislation to prevent prior restraint attempts. Furthermore, a sacrifice of fundamental freedoms for the sake of secu-

²⁸ REARDON M. CONOR (2013): Cell Phones, Police Recording, and the Intersection of the First and Fourth Amendments. *Duke University School of Law*, Vol. 63:735, <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3407&context=dlj>, 31 August 2021.

²⁹ ASKIN, FRANK (2009): "Chilling Effect". *The First Amendment Encyclopedia*, <https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/897/chilling-effect>, 2 August 2021.

³⁰ HUDSON, DAVID L. JR. (15 February 2021): "Chilling Effect Overview". *Fire*, <https://www.thefire.org/chilling-effect/>, 2 August 2021.

³¹ *Id.* 68

rity concerns might seem legitimate if the concerns are pressing. However, if such applications are prolonged and the citizens get used to such stricter practices, it can end up with further restrictions with more and more pressure on the freedom of expression and the free exchange of information on the internet. For this reason, activist groups, attorneys, and members of the press should stay alert to such events and ensure that all national security-related legislation is compliant with international law. The safeguarding of such fundamental rights requires diligent work and the active participation of civil society and experts in the field.

6.3. New Speech Regulations and Needs for Better Solutions

Beyond their intended targets and desired outcomes, the rise of internet regulations such as NetzDG, Digital Services Act, and Online Harm Bills has the potential to bring some side effects along with them. Particularly in Europe, if member states begin pressing on internet service providers to shape the internet according to their national interests, the internet will be further fragmented. Since there are no borders in cyberspace, a widespread practice can further impact users on a global scale. There are ideas about how new regulations and restrictions resemble traditional restrictions and old-school censorship. In his paper “Free Speech is a Triangle”, Jack M. Balkin points out three particular problems created by such regulation. The first problem according to Balkin is that governments aim to exert pressure on digital firms via “new-school speech regulations”, resulting in issues such as collateral censorship and digital prior restraint³². Such methods are modernized versions of old constraints with broader applicability. These new-school speech limitations pose significant obstacles to free expression. There is usually some form of collateral censoring at work. They also raise concerns such as the digital version of the old prior restraint, which is carried out by private actors and AI-powered algorithms. The new speech regulation is the privatization of access restriction and content removal techniques imposed by governments through laws on internet intermediaries. In this approach, the contemporary digital environment remodeled the prior restraints issues of the 1700s and the 1800s. Nevertheless, there are some differences between the traditional prior restraint and the digital prior restraint. Now in the digital world, the contents are generated by millions of users and can be posted from anywhere from the globe. Moreover, the undesired content can show up on the platform even for a brief time. Another distinction is that the constraint comes from private-sector firms rather than government bureaucrats, who seek to prevent nation-state liability concerns. Another argument raised by Balkin is that internet hosts and social media firms have all the technical capacity and influence to tailor elaborate systems of private government and private bureaucracy to rule end-users unilaterally and without due process or any disclosure. This can fragment formal and standard legal ways

³² BALKIN: *op. cit.* (2018)

to deal with public issues by empowering the big tech and social media companies to determine the fate of the user content and posts. This would resemble cyber feudalism, in which any corporation may monitor and impose terms on content creators based on widely established legal definitions inside their cyber realm. The final issue raised by Balkin is that end-users are vulnerable to surveillance and manipulation via digital methods³³. This can especially entice governments with autocratic tendencies to discover better ways to deal with political opponents through censorship under the pretense of social media regulation and internet safety.

In order to avoid such negative implications on basic user rights and freedom of expression, it is necessary to create some checks and balances. Balkin proposes several solutions to the problems of censorship and needless prohibitions. According to him, a pluralistic approach where online intermediaries are shielded from government pressure through liability adjustments can elevate the pressure from the shoulders of the digital hosts and give it more time to analyze the content that received complaints³⁴. Here, the fundamental goal is to eliminate or minimize potential large-scale censorships and new techniques of digital prior restriction as much as possible. The second objective is to safeguard individuals against new forms of digital monitoring and exploitation. Large international corporations that rely on the collection, monitoring, analysis, management, and dissemination of personal data have formulated new techniques that can be detrimental to online users. The Internet has a huge potential to get connected, share ideas and bring innovation to existing world problems. In essence, online freedom of speech also encompasses scientific and creative expressions. If restrictions become a norm and are abused in the hands of private companies and the governments, this innovative and intricate network of interactions at the global level will receive the impact with difficult-to-resolve entanglements. Furthermore, an environment where any group can get offended and raise complaints on user-generated content can cause the content to be taken down without impartial judgments. This may lead to collisions with other rights like freedom of religion and political expression in global cyberspace which is used by users with varying political and cultural orientations. Historical enmities, cultural matters, and political ideas are often subjective and relative topics. Global cyberspace with such diversity can be expected to tolerate varying shades of ideas, beliefs, and expressions. This worldwide diversity can be fascinating, but it can also be a major issue owing to the aforementioned sensitivity to delicate topics. This might be minimalized by encouraging tolerance, inclusion, and respect among the users on online platforms through campaigns, training, and education rather than employing strict monitoring and censorship

³³ Id. 70

³⁴ Id. 70

approaches which can push such ideas under the ground with further radicalization. Nevertheless, education and raising such awareness at an international level is a challenge that requires time and effort.

There is another area where conflicts occur between the right to freedom of expression, the right to accessing information, and national security concerns. National security matters are often given high priority and if such priorities lead to suspension of the right to freedom of expression, the democratic foundation within a state can be shaken from its core. In any case, there should be checks and balances and a proportionality principle when adopting such regulations and practices. Issues of suppressing freedom of speech due to national security grounds can only be resolved by a careful balance of priorities and fundamental rights. Essentially, fundamental rights are not something that can be compromised due to national security matters on a regular basis.

The last point to mention is the cases where the authorities revoke an internet service provider's license for failing to meet the proportionality requirement, or when a monopolistic service provider invokes the right to property to exclude users from its services. Beyond the right to freedom of expression, there are also other rights, such as the right to property. Today, technology firms and internet services create a huge market with massive financial activities. Revoking internet service providers' licenses or monopolistic behavior has the consequence of disrupting the market. This is why the right to property and other commercial rights can be negatively impacted due to imposed content removals and access restrictions. Enhancing such rights can play a role in terms of enhancing online freedom of expression³⁵.

7. SAFEGUARDING THE FUNDAMENTAL RIGHTS, THE MANILA PRINCIPLES

The Manila Principles is a remarkable framework regarding the liability of internet intermediaries and the protection of freedom of speech for internet users. As its name suggests, it was created in Manila, the Philippines where civil society organizations from around the globe have joined together to present a framework of fundamental protections and best practices with the goal of safeguarding freedom of speech and providing an appropriate environment for innovation while balancing the demands of governments and other stakeholders. The Manila Principles

³⁵ BENEDEK, WOLFGANG – KETTEMANN, C. MATTHIAS. (December 2013). "Freedom of expression and the Internet". *Council of Europe Publishing*, ISBN 978-92-871-7702-5, <https://rm.coe.int/prems-167417-gbr-1201-freedom-of-expression-on-internet-web-16x24/1680984eae>, 3 August 2021.

were developed in accordance with international human rights treaties and other legal frameworks. Those principles provide policymakers and intermediaries with guidance for drafting, implementing, and revising policy, rules, and practices that regulate intermediary responsibility for third-party material. Its aim is to strengthen the advancement of integrated and synchronized liability regimes that promote innovation while respecting users' rights, in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the UN Guiding Principles on Business and Human Rights³⁶. The framework lays forth explicit, reasonable standards for content takedown requests and explains how to limit the impact that a content removal or restriction might cause. The guidelines also call for the enactment of legislation that exempts intermediaries from accountability for third-party material, promoting the development of platforms that allow for online discussion and debate on contentious subjects.

Internet service providers play a vital role in the digital world as they facilitate the exchange of information over the internet. Essentially, there are numerous exchanges of data packages, where data is transferred from one target to the other through various protocols when someone tries to connect to the internet and establish access to a particular internet address. The user data or any other information is stored and broadcasted by various hosts over the internet. Intermediaries such as internet access providers, social networks, and search engines are primarily responsible for building and maintaining this type of communication. Those intermediaries have various responsibilities and operational areas. As a result, they have created a number of policies to guide their operations, as well as provide security and confidence to users regarding their data and rights. As mentioned in the previous sections, regulatory measures enforced by the governments upon the internet service providers change how internet service providers draft their own user rights and agreements. Consequently, regulations governing the legal accountability of intermediaries for the content of these communications have an influence on users' rights, such as freedom of speech, freedom of association, and the right to privacy. A growing number of such regulations have raised various concerns as open-ended arguments and broad definitions can become doorways to government suppression on internet access, and balkanization of the open internet with superficial pieces of evidence. Inadequately informed intermediary liability policies, strict and rigorous administrative measures, failure

³⁶ JESCHKE, REBECCA (15 March 2015). "International Coalition Launches 'Manila Principles' to Protect Freedom of Expression Worldwide New 'Best Practice' Roadmap to Protect Rights and Promote Innovation". Press Release, Electronic Frontier Foundation, <https://www.eff.org/press/releases/international-coalition-launches-manila-principles-protect-freedom-expression>, 25 July 2021.

to meet the principles of necessity and proportionality, and a lack of consistency across the policies increase the likelihood of censorship and other human rights abuses by governments and private parties, through the limitation of the freedoms of expression for the individuals while creating an uncertain environment for innovation and global integration.

There are six main principles of the Manila Principle that was published in March 2015 and they are separated under the main titles³⁷. The first principle is about why intermediaries should be shielded from liability for third-party content. The second principle suggests that content must not be required to be restricted without an order by a judicial authority. The third one is about requests for restrictions of content and why they must be clear, unambiguous, and follow due process. The fourth principle mentions that laws and content restriction orders and practices must comply with the tests of necessity and proportionality. The fifth one is about laws and content restriction policies and practices and how they must respect due process and finally. The final principle is discussing transparency and accountability and why it should be built into laws and content restriction policies and practices. The next section will investigate each individual principle with further details about their aim and extent.

7.1. Intermediaries Should be Shielded from Liability for Third-party Content

The first principle implies that any regulations aimed at controlling intermediary liability must be established by clear legal codes that are specific, unambiguous, and easily available. Furthermore, it is proposed that intermediaries should be exempt from responsibility for third-party material uploaded to their servers if they are not engaged with any content modification. Another suggestion of the first principle is that intermediaries should not be made accountable for failing to block or restrict content on their own. In other words, intermediaries should never be held strictly responsible for hosting illegal third-party content, nor should they be forced to constantly monitor content as part of an Intermediary liability system³⁸. Normally, such decisions may be taken by the courts after a thorough investigation. The first principle seeks to avoid the privatization of governance by making internet intermediaries accountable for continually monitoring and

³⁷ Manila Principles on Intermediary Liability (March 2015): “Best Practices Guidelines for Limiting Intermediary Liability for Content to Promote Freedom of Expression and Innovation”. A Global Civil Society Initiative, Electronic Frontier Foundation, <https://manilaprinciples.org/index.html>, 25 July 2021.

³⁸ *Id.* 75

removing allegedly unlawful or objectionable information on behalf of courts and government agencies. In essence, the first principle contributes to the second principle that content uploaded by a user may be considered illegal if the courts, rather than private corporations, rule that it is. Otherwise, the private internet companies should not be granted the power and role of deciding on legality or illegality of any content and taking executive action based on their conviction.

7.2. Content Must Not be Required to be Restricted Without an Order by a Judicial Authority

The second principle states that intermediaries cannot be forced to limit content unless an order has been issued by an objective and unbiased judiciary authority that has concluded that the material in question is illegal. They are expected to provide adequate evidence to support the legal grounds for the order, as well as specify the timeframe for which the content should be blocked. Any responsibility imposed on an intermediary ought to be proportional to the intermediary's unlawful action in failing to comply with the content restriction order promptly. As a result, intermediaries cannot be held responsible for non-compliance with any order that violates this principle³⁹. This approach would relieve the pressure from the intermediaries to continually monitor user content and hasten to delete or remove it owing to the risk of financial repercussions that might be disastrous. Furthermore, even if courts maintain the authority to rule on the legality or illegality of content, the decision must be made within clear boundaries. This is what the following third principle recommends.

7.3. Requests for Restrictions of Content Must be Clear, be Unambiguous, and Follow Due Process

The third principle states that complaints coming from the government or private sector about a particular content alone cannot hold intermediaries liable for determining the legality of any third-party content. Furthermore, a content restriction request for illegal content must include foremost a legal basis, an internet identification, a detailed description of the content, as well as any constraints, exceptions, or defenses accessible to the intermediaries. Unless prohibited by law, contact information for the issuing party or their agent, proof necessary to demonstrate legal standing to make the request, and a declaration of good faith that the information supplied are true should also be included. Content restriction

³⁹ Id. 75

requests relating to a third-party content uploaded to the intermediary's server must include the reasons why the content violates the intermediary's content restriction policies, the internet identification, and a description of the alleged content restriction policy infringement. Unless forbidden by law, they should also include the issuing party's or agent's contact information, as well as a declaration of good faith that the information supplied is true.

Intermediaries may be obligated to react to requests for content restriction relating to illegal content by informing the user about the decision on their content, providing details about the content to the courts, or passing the requests to related content providers. If for any reason, they are unable to perform this part, intermediaries must inform the complaining party about the reasons why they are unable to do so. It should not be necessary for intermediaries to demonstrate that they can identify users. When sending the request, the intermediary must give a clear and accessible explanation of the user content provider's rights, including a description of any applicable counter-notice or appeal processes, and where the intermediary is required to limit the material. On the other hand, if a content removal application is made with abusive or ill intentions, there should be legal consequences to prevent the censorship and misuse of this function⁴⁰.

7.4. Laws and Content Restriction Orders and Practices Must Comply With the Tests of Necessity and Proportionality

The fourth principle suggests rules, regulations, and practices regarding content regulation should be appropriate and reasonable which can be expected from a democratic state. Furthermore, all content restrictions should be confined only to the specific content in question, using the least restrictive technical means possible. Furthermore, if the material is removed because of illegality in a certain geographic area where the intermediary renders services globally in geographically diverse locations, the geographic extent of the content restriction must not go beyond that particular jurisdiction area. Furthermore, if the content is prohibited for a limited time due to its illegality, the restriction must not be prolonged and the restriction order must be reviewed on a regular basis to ensure that it remains legitimate⁴¹.

⁴⁰ Id. 75

⁴¹ Id. 75

7.5. Laws and Content Restriction Policies and Practices Must Respect Due Process

According to the fifth principle, before any restriction is mandated, the intermediary and the user must be given the opportunity to be heard, unless extraordinary circumstances exist, in which case a post facto review of the order and its implementation must be provided as quickly as possible. Any rule governing intermediaries must include a right of appeal for both users and intermediaries regarding content blocking actions. Content providers should have access to procedures that allow them to appeal decisions that limit the content that is in a clash with the policies. In the event that a user wins an appeal against a content restriction case, intermediaries must restore back the material. Without a legal order, an intermediary ought not to expose any personally identifying information about a user nor can an intermediary liability regime force an intermediary to disclose any personally identifiable user information. Intermediaries should respect human rights when establishing and executing their content restriction policies. States also have a responsibility to guarantee that the content restriction practices of intermediaries respect human rights⁴².

7.6. Transparency and Accountability Must be Built into Laws and Content Restriction Policies and Practices.

Lastly, according to the sixth principle, governments must disclose all laws, policies, decisions, and other kinds of regulation related to intermediary responsibility online in a timely and accessible manner. They shall not employ extrajudicial methods to limit material, such as collateral pressures to compel changes in service conditions, advocate or enforce any allegedly voluntary practices, or obtain agreements restricting content sharing and dissemination. Intermediaries should post their content restriction rules online in plain language and in easily accessible forms, and maintain them up to date by notifying users of any upcoming change. Similarly, governments must issue transparency reports that detail their requests for information from intermediaries. Government requests, court rulings, private complainant demands, and enforcement of content restriction policies are all examples of where intermediaries should publish transparency reports that provide precise details about all content restrictions taken by them, explaining where the order came from. When the material is blocked, the intermediary must present a clear notice that explains why the item is restricted. Governments, intermediaries, and civil society should also collaborate to establish and maintain

⁴² Id. 75

impartial, accessible, and fair inspection measures to guarantee that content restriction rules and practices are held accountable. Regular, systematic reviews of rules and guidelines should be required by intermediary liability frameworks and laws to assure that they are up to date, functional, and not overly onerous. Regular evaluations should include procedures for gathering information about their implementation, impact, as well as an independent assessment of their costs, shown benefits, and any impact on human rights⁴³.

8. DISCUSSIONS

The internet is a conduit for exercising the most fundamental freedom, freedom of expression, via instant and global access. There is growing concern about the malicious use of internet platforms despite all of the benefits of digital technologies. A new set of issues raises the possibility of a conflict of interest among private corporations, government entities, and users. There is a possibility of further restrictions on the open and global exchange of information and ideas on the internet. These issues compel the government to act to regulate certain aspects of the internet. In a way, the law is attempting to catch up with technology, though there are many gaps in the effective enforcement of legislation and rules in cyberspace, with possible ramifications for user rights. The European Union appears to be taking more stringent measures to track and restrict unwanted content that users upload to social media platforms. Furthermore, some regulations and policies that appear to be appropriate in response to internet challenges have the potential to inflame tensions with the fundamental rights of internet users and content producers in the long run. Furthermore, it becomes a challenge when borderless cyberspace is attempted to be ruled by local laws. This dilemma may reflect a clash between the modern and the traditional, as well as the individual versus the collective, in which the internet's globalizing power is confronted by established institutions such as states and authorities. Even though the internet has created a cyberspace domain with enormous economic and social prospects, states as traditional sovereign powers have no intention of leaving cyberspace alone with their rather lesser developed instruments. Thus, creating a global balance in which all countries, enterprises, and communities participate in and profit from the benefits of digitalization in a fair and peaceful way becomes increasingly difficult in a world shaped by many cultures, political ideologies, religious beliefs, and approaches to everyday life issues. Ergo, a one-size-fits-all type of solution cannot be expected here. In the digital environment, where everything moves quickly, the outcome of

⁴³ Id. 75

the real-world application of the new internet legislation is hard to predict. This factor raises a number of concerns and criticisms from experts and parties.

New regulations, such as NetzDG, the Digital Services Act, or the Online Harm Bills, apply novel techniques to deal with prohibited or inappropriate content posted on internet platforms. These new regulations hold social media platforms and internet service providers accountable for reporting and responding to complaints about illegal or undesirable content. This approach generates a new process of private governance that may appear to be a solution. It can lead to issues, especially with content that touches on delicate matters, political extremists or hate speech. Furthermore, not every marginal idea can be marked as fully-fledged extremism or fundamentalism. The opinions do not have to be categorized and placed on an ideological spectrum by placing them according to the mainstream version of rhetoric. Another pertinent issue is that private corporations are granted the exclusive authority to remove or blacklist content. Certain legal regulations require corporations to censor content on behalf of the government which can set a precedent for authoritarian regimes to survey their citizens' online activities and put strict controls on freedom of expression on the internet. If this becomes common practice among less democratic states, the internet once envisioned as an open platform for the free exchange of information can become a tool of oppressive force and a state-of-art means of monitoring and suppressing political opposition.

There are also differences within the European Union because it is comprised of various states with various jurisdictions. Despite binding common laws concerning the single market, freedom of movement, and certain foreign policy objectives, European countries are nation-states with legal differences. As a result, different states may hold opposing views on issues such as the use of personal data, data protection, free speech, and censorship, among many others. Because the internet is global, there is no reason to believe that the consequences of such restrictive practices will be limited to the EU. When these restriction practices grow more prevalent among different states, the Balkanization of the internet can be imminent with yet unknown outcomes. Since the internet has become the primary venue where important day-to-day activities happen, recklessly adopted laws without proper diligence, these restrictive methods can compromise fundamental human rights. Less democratic states may find incentives to increase authoritarian practices, censorship, and political pressure on their citizens if more democratic countries impose more restrictive regulations. This is how a restricted internet within one powerful country has the potential to set off a vicious cycle of digital nationalism and censorship by serving as a model for other countries to follow increasingly draconian measures to remove unwanted content from the internet. Normally, this is not how the internet was conceived or designed.

Another issue is involving the difficulty of prescribing how things ought to be for such a phenomenon as big and complex as the internet. Why should people

allow the government to intervene in their communication with security expectations? In the end, they will have to outsource this task to third parties due to their limited resources and technical capacity. This can raise further philosophical and moral concerns about security versus freedom. Should people compromise on some of their freedom in exchange for feeling digitally secure? If security is the most important concern, the ultimate safety will be turning off the internet completely, so there can be no more troubles. However, just as a strong ship is not constructed to wear down in the harbor, fear of change cannot be used to prevent people from expressing themselves and interacting with one another.

Another question is whether the users are guilty until proven innocent on digital platforms? A default mode of constant monitoring can be used to detect and remove unwanted or illegal content within 24 hours. However, offensiveness is a highly subjective and relative issue with varying sensitivities. Certain circumstances create quandaries, and private internet companies are expected to act on behalf of governments to address such content issues. How well can a privately held company protect user rights and content, and where are the checks and balances? Who will check the big tech? The problem has been revoked by Juvenal in his Satires in the second century BC in ancient Rome when he wrote: “*Quis custodiet ipsos custodes ipsos*”⁴⁴ which can be translated as “Who will guard the guardians themselves”. If we consider social media and the digital environment to be realms, who and how will we delegate authority to guard it? When deemed offensive, however, censorship of unwanted content or extreme political opinions will not prevent such ideas from spreading. With an overly broad definition of offensive, unwanted, or illegal internet speech, countries may eventually increase censorship, leading to the dominance of popular opinion and the radicalization of dissident voices. This takes us to the polar opposite of the movement that gave birth to Western democracy and tolerance.

It is necessary to create some checks and balances to avoid such negative implications on rights and freedom of the users. Indeed, if government intervention is minimal and platforms are led by a pluralistic interaction of diverse stakeholders and actors, they will be protected from government pressure through liability adjustments, giving them more time to review content that receives complaints. Such restrictions can help to curb or prevent power abuses and large-scale censorship. Individuals must also be protected from new forms of digital surveillance and exploitation⁴⁵. Furthermore, fundamental rights should not be compromised for reasons of national security. Policymakers and intermediaries can better create, execute, and revise policy, norms, and procedures that regulate intermedi-

⁴⁴ Juvenalis Decimus Junius (2nd Century AD). “Satires”. Satire VI, lines 347–348. Satire VI, lines 347–348, <https://www.thelatinlibrary.com/juvenal/6.shtml>, 06.07.2021.

⁴⁵ Id. 70

ary responsibility for third-party material thanks to resolutions like the Manila principles. The most effective strategy is to educate the public about media literacy. With their great education, open media, and strong interpersonal trust, the Scandinavian countries lead the media literacy. They have developed a defense mechanism against the spread of fake news and hate speech online. While they are less prone to online threats, their governments do not have to perpetually watch or control their internet access. Nonetheless, obtaining this high level of development is a long term process. As a result, reliance on strictly restrictive restrictions can be alluring.

9. CONCLUSION

The internet has accelerated both opportunities and challenges, as it has attained a prime position in virtually every aspect of life. The private tech corporations seized the opportunities and left the challenges to be dealt with by the relevant parties. In borderless cyberspace, drafting laws in accordance with national frontiers is a challenging task. There have been attempts by the European Union to regulate some features of the internet. The development of new internet regulations in Europe permits internet intermediaries to monitor the content uploaded by the users and impose restrictions if they conclude that the content is offensive or illegal. This procedure, hence, leads to privatized enforcement of government policies by internet intermediaries which has the potential to blur the line between the public and the private matters and interests. Big tech companies can affect how the rules are made according to their corporate aims. This way the laws regulating the legal accountability of intermediaries influence the rights of the users such as freedom of expression, freedom of association, and data privacy. Moreover, authorities call for the prompt removal of offensive content and if this condition is not satisfied, the internet intermediaries can deal with tremendous monetary penalties. This poses financial risks that need to be warded off by those parties. This is how content that drew several complaints can be cleared away as the financial risk potential is more important than going through a long analysis of the content and its context. To curtail possible side effects of these regulations, several propositions have been made. In general lines, they recommend some immunity for internet intermediaries, greater transparency for corporate practices, and carefully crafted regulations to assure that laws remain relevant and respected. Manila Principles recommend shielding intermediaries from accountability for third-party content, a judicial order before any content restriction, a clear due process, compliance with a test of necessity and proportionality, as well as transparency and accountability. There is a need to establish better channels to facilitate diminishing the negative impact of content monitoring and restriction

processes. Improved worldwide collaboration between academics, civil society platforms, business sectors, international digital society, and governments is necessary to reinforce the handling of such present and potential future challenges. To create a secure, free, just, innovative, and better-connected world, global issues call for a well-integrated global problem-solving capacity.

REFERENCES

1. BENDOR, ARIEL L. (1999): Prior Restraint, Incommensurability, and the Constitutionalism of Means, 68 *Fordham L. Rev.* 289, <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol68/iss2/2>, 31 August 2021.
2. ASKIN, FRANK (2009): “Chilling Effect”. The First Amendment Encyclopedia, <https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/897/chilling-effect>, 2 August 2021.
3. BALKIN, JACK M. (May 28, 2018): “Free Speech is a Triangle”. Columbia Law Review. Yale Law School. *Public Law Research Paper*, No. 640, <https://ssrn.com/abstract=3186205>, 17.07.2021.
4. BARACSKAY, DANIEL (2009): *Prior Restraint. The First Amendment Encyclopedia*. <https://www.mtsu.edu:8443/first-amendment/article/1009/prior-restraint>, 31 August 2021.
5. BARATA, JOAN (27 July 2021): “The Digital Services Act and its Impact on the Right to Freedom of Expression: Special Focus on Risk Mitigation Obligations”. the Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI), <https://libertadinformacion.cc/wp-content/uploads/2021/06/DSA-AND-ITS-IMPACT-ON-FREEDOM-OF-EXPRESSION-JOAN-BARATA-PDLI.pdf>, 4 August 2021.
6. BARATA, JOAN (29 July 2020): “Positive Intent Protections: Incorporating a Good Samaritan principle in the EU Digital Services Act”. the Center for Democracy & Technology, <https://cdt.org/wp-content/uploads/2020/07/2020-07-29-Positive-Intent-Protections-Good-Samaritan-principle-EU-Digital-Services-Act-FINAL.pdf>, 17.07.2021.
7. BENEDEK, WOLFGANG – KETTEMANN, C. MATTHIAS. (December 2013). “Freedom of expression and the Internet”. *Council of Europe Publishing*, ISBN 978-92-871-7702-5, <https://rm.coe.int/prems-167417-gbr-1201-freedom-of-expression-on-internet-web-16x24/1680984eae>, 3 August 2021.
8. Committee of Ministers (13 January 2010): “Declaration of the Committee of Ministers on measures to promote the respect of Article 10 of the European Convention on Human Rights”. the 1074th meeting of the Ministers’ Deputies. Council of Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cfdad, 30/7/2021.
9. Committee of Ministers (29 September 2010): “Declaration of the Committee of Ministers on network neutrality”. the 1094th meeting of the Ministers’ Deputies, Council of Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ce58f, 30/7/2021.
10. Committee of Ministers (8 May 2003): “Declaration on freedom of communication on the Internet”. the 840th meeting of the Ministers’ Deputies, Council of Europe,

- https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dfbd5,30/7/2021.
11. Directive 2000/31/EC. Regulation Of The European Parliament And Of The Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act). European Commission. 15 December 2020, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2020:825:FIN, 5 July 2021](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM:2020:825:FIN,5 July 2021).
 12. HAMELEERS, M., BROSIUS, A. – DE VREESE, C. H. (2021): Where's the fake news at? European news consumers' perceptions of misinformation across information sources and topics. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 2(3), <https://doi.org/10.37016/mr-2020-70>
 13. HIGDON NOLAN (August 15, 2020): "The anatomy of fake news: A critical news literacy education". University of California Press, [https://www.jstor.org/stable/j.ctv1503gc8, 30 July, 2020](https://www.jstor.org/stable/j.ctv1503gc8,30 July, 2020).
 14. HUDSON, DAVID L. JR. (15 February 2021): "Chilling Effect Overview". *Fire*, <https://www.thefire.org/chilling-effect/>, 2 August 2021.
 15. Human Rights Act (1998): Freedom of Expression. Article 10. Paragraph 1
 16. JESCHKE, REBECCA (15 March 2015). "International Coalition Launches 'Manila Principles' to Protect Freedom of Expression Worldwide New 'Best Practice' Roadmap to Protect Rights and Promote Innovation". Press Release, Electronic Frontier Foundation, [https://www.eff.org/press/releases/international-coalition-launches-manila-principles-protect-freedom-expression, 25 July 2021](https://www.eff.org/press/releases/international-coalition-launches-manila-principles-protect-freedom-expression,25 July 2021).
 17. Juvenalis Decimus Junius (2nd Century AD): "Satires". Satire VI, lines 347–348. Satire VI, lines 347–348, [https://www.thelatinlibrary.com/juvenal/6.shtml, 06.07.2021](https://www.thelatinlibrary.com/juvenal/6.shtml,06.07.2021).
 18. KELLER, DAPHNE (29 January 2019): "Who Do You Sue? State And Platform Hybrid Power Over Online Speech". *Aegis Series Paper*, No. 1902, Hoover Institution, Stanford University, [https://www.hoover.org/research/who-do-you-sue, 17.07.2021](https://www.hoover.org/research/who-do-you-sue,17.07.2021).
 19. LESSENKI, MARIN (March 2018): "Common Sense Wanted Resilience To 'Post-Truth' And Its Predictors In The New Media Literacy Index 2018". Open Society Institute, Sofia, [https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/MediaLiteracyIndex2018_publicationENG.pdf, 30/7/2021](https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/MediaLiteracyIndex2018_publicationENG.pdf,30/7/2021)
 20. Manila Principles on Intermediary Liability (March 2015): "Best Practices Guidelines for Limiting Intermediary Liability for Content to Promote Freedom of Expression and Innovation". A Global Civil Society Initiative. Electronic Frontier Foundation, [https://manilaprinciples.org/index.html, 25 July 2021](https://manilaprinciples.org/index.html,25 July 2021).
 21. REARDON M. CONOR (2013): Cell Phones, Police Recording, and the Intersection of the First and Fourth Amendments. *Duke University School of Law*, Vol. 63:735, [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3407&context=dlj, 31 August 2021](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3407&context=dlj,31 August 2021).
 22. SARTOR, GIOVANNI – LOREGIA ANDREA (15 September 2020): "The impact of algorithms for online content filtering or moderation – Upload filters". European Parliament. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/657101/IPOL_STU\(2020\)657101_EN.pdf, 17.07.2021](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/657101/IPOL_STU(2020)657101_EN.pdf,17.07.2021).
 23. UNESCO (2003): "Recommendation Concerning the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace". Paris, http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/Eng%20-%20Recom

- mendation%20concerning%20the%20Promotion%20and%20Use%20of%20Multilingualism%20and%20Universal%20Access%20to%20Cyberspace.pdf, 3 August 2021)
24. United Nations (10 December 1948): “Universal Declaration of Human Rights”. Draft Committee, Palais de Chaillot, Paris, United Nations. (1976). “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”. Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976.
 25. VAN HOBOKEN JORIS – QUINTAIS JOÃO PEDRO – POORT JOOST – EIJK NICO VAN (29 January 2019): “Hosting intermediary services and illegal content online An analysis of the scope of article 14 ECD in light of developments in the online service landscape: final report”. Publications Office of the European Union, ISBN 978-92-79-93002-7, DOI 10.2759/284542 Catalog number KK-06-18-016-EN-N, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7779caca-2537-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>, 17.07.2021.
 26. WATSON, AMY (28 May 2021): “Statistics and facts about fake news worldwide”. *Statista*, <https://www.statista.com/topics/6341/fake-news-worldwide/>, 11/08/2021.

ISSN 2064-1788



9 772064 178001