

Szerkesztette

BÓDINÉ BELIZNAI KINGA

GOSZTONYI GERGELY

A

rendszer­váltás
harminc éve,
avagy
deter­minált volt-e
a jogrendszer
transz­formációja?

GONDOLAT

Jogtörténeti
Értekezések 45.

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 45.

Sorozatszerkesztő
MEZEY BARNA

BÓDINÉ BELIZNAI KINGA
– GOSZTONYI GERGELY
(szerk.)

A rendszerváltás
harminc éve, avagy
determinált volt-e
a jogrendszer
transzformációja?

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK 45.

A kötet az ELTE Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszékén működő
MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport programja keretében jelenik meg.



Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes, írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Szerzők, 2020

*www.gondolatkialdo.hu
gondolatkialdo.blog.hu
facebook.com/gondolatkialdo
twitter.com/gondolatkialdo*

A kiadásért felel Bácskai István
Borítót tervezte Pintér László
Tördelő Jeszenszky Katalin

ISBN 978-963-693-842-0
ISSN 1586-8265

TARTALOM

Előszó	7
TÖLGYESSY PÉTER Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon	9
I.	33
PAPP LÁSZLÓ A rendszerváltás mint politikai kompromisszum?	34
KOMÁROMI LÁSZLÓ Az országos népszavazás metamorfózisai 1989–2019: tévutak és kiútlehetőségek	43
VÖLGYESI LEVENTE A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény keletkezési körülményei és alkalmazhatósága	55
HORVÁTH ATTILA A sajtó privatizációja a rendszerváltozás idején	65
GOSZTONYI GERGELY Gondolatok a rendszerváltásról a sajtómegjelenések pillanatképében, avagy „Nem ugyanabban a kátyúban vagyunk, talán. Nem?”	77

II.	89
ZINNER TIBOR	
Az első két semmisségi törvény, és ami utána következett...	90
FREY DÓRA	
A rendszerváltás és a nemzetiségi jogok – változások és tanulságok a magyarországi németiség helyzetének tükrében	98
KÉPESSY IMRE	
A kedvezményes honosítás a rendszerváltozástól napjainkig, különös tekintettel a 2010. évi változásokra	110
LOSONCZI ESZTER	
„Jog vita nélkül” – A közjegyzőség szerepének változása a rendszerváltást követően	120
RIGÓ KINGA	
A felsőoktatási autonómia alakváltásai	133
KISS MÁTÉ	
Antiszemita mítoszok (újra)megjelenése a rendszerváltás után	142
Jogtörténeti Értekezések	155

ELŐSZÓ

A negyven évig tartó szovjet típusú korszak Magyarországon rányomta a bélyegét a teljes jogrendszerre. Mind a közjog, mind a magánjog átalakulása megtörtént ezen időszak alatt, így az évszázad vége felé új, demokratikus alapokra kellett helyezni a teljes magyar jogéleletet. Mindez érintette a választójogi rendszert, a közigazgatást, a törvénykezést és a törvényhozást ugyanúgy, mint az alkotmányos alapjogok teljes katalógusát. A parlamentarizmus helyreállításakor csak remélni lehetett, hogy a kérészéletű első és második magyar köztársasági kísérlet után a harmadik próbálkozás tartósabb eredményt hoz a magyarok millióinak életébe.

A nyolcvanas években hatályban lévő alkotmány, az 1949. évi XX. törvény és annak módosításai inkább az alkotmányok deklaratív és a legitimációs funkcióit helyezték előtérbe, ugyanakkor teljes mértékben hiányoztak egyrészt az állampolgárok alapjogait védő jogi bástyák, másrészt a jogállamiság alapvetései (például a törvények uralma, a hatalmi ágak szétválasztásának és egyensúlyának elve stb.). Az enyhülő nemzetközi, gazdasági és politikai nyomás és helyzet következtében hazánkban is megindultak a nyolcvanas évek közepén azok a reformok, amelyek elvezettek az alkotmányos rendszerváltozásig. A beinduló változások következtében egyértelművé vált, hogy kisebb módosításokkal, korrekciókkal a helyzet nem lesz kezelhető, így a társadalom irányításának minden alrendszeréhez hozzá kell majd nyúlnia a törvényhozóknak. A rendszerváltás előtti utolsó országgyűlés fontos szerepet játszott abban, hogy végül egy békés és vértelen átmenet következhetett be hazánkban.

Mindennek immár harminc éve! Azóta politológusok és jogászok újabb és újabb felnőtt nemzedéke tette hozzá saját gondolatait az eseményekhez, és vitatkozott azon, hogy vajon lehetett volna-e vagy kellett volna-e másképpen történnie mindennek. Hogy a rendszerváltás történései hozzájárultak-e a kilencvenes évek rablóprivatizációjához, a politikai váltógazdálkodás 2010-es felbomlásához, a konszenzus kultúrájának megszűnéséhez vagy – pontosabban – ki sem alakulásához. Hogy az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) és a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) tárgyalásainak nagyobb nyilvánossága segítette volna-e a szélesebb rétegek bevonódását, és ezáltal a demokratikus normák, a demokratikus játékszabályok elfogadását.

Ezekre a kérdésekre pontos és végleges válaszaink sosem lesznek. Ám az 1989-es események óta eltelt idő lehetőséget kínál számunkra, hogy megvizsgáljuk, sikeres volt-e a rendszerváltás hazánkban, illetve az akkori események, folyamatok hogyan befolyásolták az azóta eltelt harminc év jogalkotási és politikai történéseit.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszéke 2019. október 9-én tudományos konferenciát szervezett a rendszerváltás harmincadik évfordulójának tiszteletére. A konferencián hét tudományos műhely (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Magyar Tudományos Akadémia, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Debreceni Egyetem, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Milton Friedman Egyetem, Andrássy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetem) munkatársai mutatták be kutatásaikat.

Az ott elhangzott rövid előadások adták a szerkesztőknek az inspirációt, hogy érdemes egy tudományos tanulmánykötetet is megjelentetni a téma kapcsán, mivel számos kérdéskör terjedelmes felvázolása csak így, egy tudományos kötet keretein belül lehetséges. A kötetbe felkért tudományos kutatók a rendszerváltás és az azóta eltelt évtizedek történetét járják körül. Reméljük, hogy gondolataik, írásaik, a bennük foglaltak továbbgondolására készítetik az Olvasót!

Budapest, 2020. február

A szerkesztők

Tölgyessy Péter*
AZ ALKOTMÁNYOSSÁG
HELYREÁLLÍTÁSA
MAGYARORSZÁGON

I.
Beteljesületlen reménység –
1989 csodája, majd kudarcba fordulása

A kommunizmus magyarországi berendezkedését 1989-ben nem a régi rendet elsőprő népmozgalom buktatta meg. Kelet-Európa valamennyi országát csaknem egyidejűleg megmozgató váratlan fordulat alig néhány év, mindent eldöntő része alig néhány hónap alatt történt. A szovjet zóna államai egyszerűen elveszítették a kommunista és a kapitalista társadalmak évtizedes versengését. A nyolevanes évek derekára a magyar pártállam főemberei mindinkább tapasztalhatták: a hazai gazdaság már tovadöcgni sem igen képes. Ennek mind egyértelműbb jeleit észlelve lassanként elvesztették a hitüket berendezkedésük magasabbrendűségében. Hatalmi pozíciójuk megingását mindenképpen el kívánták kerülni, ezért inkább előremenekültek. Hogy a számukra legfontosabbat, a főhatalom gyakorlását megőrizhessék, egy időre maguk álltak élére az egyre átfogóbb változásoknak. Újabb és újabb piacosító reformokat indítottak, hogy elkerüljék Magyarország nemzetközi fizetésképtelenségének ismétlődően fenyegető veszélyét.

Ezzel egyidejűleg a térségbeli kommunizmust a második világháborús katonai térfoglalása után létrehozó Szovjetunió is egyre nyilvánvalóbban alulmaradt az Egyesült Államokkal folytatott fegyverkezési versenyben.

* Tölgyessy Péter PhD tudományos munkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Politikatudományi Intézet ORCID ID: 0000-0003-4254-0542.

Az 1985-ben főtitkárnak megválasztott Mihail Gorbacsov, hogy mentse rendszerét és birodalma régi befolyási övezetét, mind nagyobb szabású reformterveket dédelgetett. Ezek végigvitelében azonban csak akkor reménykedhetett, ha minden korábbinál inkább békés egymás mellett éléssé tudja szelídíteni a Nyugat országaival való történelmi szembenállást. A nyolcvanas évek derekától így nem csupán a régebbi reformországokban, Magyarországon és Lengyelországban, hanem a Szovjetunióban is valóságos modellváltásról, szocialista piacgazdaságról és egyfajta demokratikus szocializmusról kezdtek beszélni. A jövőjét a mindinkább a kommunizmus megreformálására feltevő Szovjetunió azonban egyre kevésbé gondolhatott térségbeli uralmának fegyveres erővel való megvédésére.

II.

A kommunizmus rendjének magyarországi fellazulása

A bolsevizmus ideológiája eredetileg vérbeli kelet-európai felzárkózási elképzelés volt. A szovjet típusú kommunizmus eredetileg az egész emberiség messianisztikus megváltásának hitével lépett fel. Hívei akár könyörtelenül öltek is terveik megvalósításáért. Utoljára Nyikita Hruscsov első titkár vezetése alatt hoztak párthatározatot az Egyesült Államok gazdasági fejlettségének 1980-ben történő meghaladásának szándékáról. A Berijával való leszámolás után Hruscsov lemondott a proletárdiktatúra korábbi sztálini brutalitásáról, és ami ennél is fontosabb, váltig hangsúlyozta: a kommunista munkásállamban állandóan javítani szükséges a dolgozók életviszonyait. Amit a Sztálin-korszak emberei, így a mi Rákosi Mátyásunk is, a kapitalizmus viszonyait akaratlanul is visszacsempésző „opportunistá uszálypolitikának”, a kommunizmust közvetlenül veszélyeztető likvidátor-magatartásnak minősített.

A Hruscsov legjobb magyar tanítványaként induló Kádár János eleve a fogyasztás növelésével remélte állampolgári támogatottságát megalapozni. Ezért már 1957-ben, döntően a kommunista tábor államainak hiteleiből végrehajtotta az elmúlt száz esztendő egyik legnagyobb felülről levezényelt reálbővülését. Majd következett a háztáji gazdaságok

jellegetes kádári engedménye, idővel az általános szabálykerülés fokozódó eltűrése. Később az állandó életszínvonal-emelés érdekében pedig elindult a gazdasági mechanizmus reformja. Előbb a régóta kísértő élelmiszerhiány megszüntetése végett a mezőgazdaságban, majd az egész gazdaságban. 1968 januárjával megszűnt a direkt tervutasítás átfogó mechanizmusa, ám ettől még egyáltalán nem keletkezett Magyarországon versengő piacgazdaság, hanem csak új formát kapott a hiánygazdaság rendje. Ám szabályos reformgondolkodás és a többi térségbeli állammal egybevetve jelentékeny reformértelmiség született. Számos közgazdász bizakodott a kommunista gazdaság piaci eszközökkel való megjavíthatóságában. Ám például Kornai János kezdettől figyelmeztetett ennek korlátozott lehetőségeire.

A valóságban a korábbi tervalkuk helyére szabályozóalkuk kerültek. A klasszikus kommunizmus gazdasági rendjének zárt logikája fellazult, az ország valamelyest megnyílt nyugati környezete felé. De ténylegesen alig közeledett a valóságos piacgazdaságok versengő kapitalizmusának logikájához. A Kádár-rendszer a többi térségbeli országhoz képest élhetőbb világot engedett állampolgárainak, ám gazdaságának hatékonysága továbbra sem biztosította helytállását a valódi nyugati versenypiacokon. A magyar gazdasági növekedés semmivel sem lett erőteljesebb, mint a prágai tavasz erőszakos felszámolása után a tervgazdasághoz visszatérő Csehszlovákia fejlődése. Pedig az ország egyre nagyobb arányban vett fel nyugati hiteleket, amelyeknek elvileg emelnie kellett volna a gazdaság dinamikáját. Ám ezek mindinkább az állampolgári fogyasztás visszaesésének mérséklésére, majd mindjobban hitel- és kamattörlesztésre mentek el. Az ország már 1969-ben belépett a reformokat visszafordító, túlköltekező, majd kényszerűen megszorító és újra reformálni kezdő időszak ciklusába.

Az újabb reformhullámok ismétlődően növelték a szocialista gazdálkodó szervezetek mozgásterét, részben legalizálni próbálták az állami vállalatokon belüli félmagán tevékenységet, a korábbinál valamelyest nagyobb teret hagytak a kismagántulajdonnak. Csakhogy ezzel együtt is folyamatosan esett a növekedés tempója, ismétlődően visszatértek a súlyos nemzetközi fizetési nehézségek. A pártállam fiatalabb technokrata beállítottságú vezetői mind jobban érezhették, fundamentális baj lehet rendszerükkel. Magyarországon talán Kádár János bízott utolsóként az államszocializmus magasabbrendűségében. Politikai tapasztalatai alapján

iskolázatlan emberként is jobban ismerte saját rendszerét, mint sokszor a kor tudós társadalomkutatói. Meglehetősen pontosan érzékelté berendezkedése reformálhatóságának határait. Ösztönösen sejtette: a gazdasági változások, de még inkább a szabadabb közéleti mozgások egy pont után váratlanul rendszerváltásba fordulhatnak át. Sokáig tekinthette akadálynak Leonyid Brezsnyev szovjet pártfőtitkár folytonos reformellenes gyámkodását, ám amikor Mihail Gorbacsov egyszerre mindent reformálni akart, alighanem súlyos aggodalom tölthette el rendszere jövőjét illetően.

A reálbérek már 1979-től csökkentek vagy stagnáltak Magyarországon, ám a szélesebb közvélemény alig érzékelté, mekkora is a baj. Szilárdan hitték, a szorgos magyarokkal nem történhet meg a lustának képzelt lengyelek gazdasági összeomlása. Pedig az időközben megnyílt levéltárakból tudhatjuk, a nyugati kormányok szakértői egybehangozon kevésnek gondolták a magyar reformokat. Szűkebb gazdasági szempontból elkerülhetetlennek vélték fizetéképtelenségünket, ám ugyanakkor pontosan tudták: kormányuk politikai okokból nem tarthatja kívánatosnak, hogy a reformer Magyarország ugyanazt kapja, mint az 1981-ben szükségállapotot bevezető lengyel katonai hatalom. Ezért támogatták, hogy országuk bankjai a kockázatos ügyfeleknek kijáró magasabb kamatok mellett továbbra is finanszírozzák hazánkat. Ám ehhez elvárták a minden korábbinál radikálisabb piacosító reformokat.

III.

Felülről indított modellváltási kísérlet

A magyar pártállam fiatalabb vezetőiben közben elenyészett a kommunizmusba vetett hit. Főleg a gazdasággal foglalkozó részük naponta szembesült a magyar állam fizetési gondjaival és a váltig lefelé tartó gazdasági trendekkel, az 1985-ös dinamizálási kísérlet azonnali kudarcával. Mindezzért immáron modellváltás értékű gazdasági reformoktól kezdtek remélni az egyébként kezelhetetlennek látszó gondok megoldását. Az újabb pártállami vezető generáció már annyit hallott az államszocializmus reformálhatóságáról, hogy elhitte annak lehetőségét. Magyarországon még Grósz Károly miniszterelnöksége alatt megszülettek az új magyar kapitalizmust megalapozó jogszabályok. Kiépült a piacgazdasági adórendszer.

A végső adófizető, a vállalatok helyett, a személyi jövedelemadóval és az új forgalmi adóval mindenki számára nyilvánvalóan az állampolgár lett. Megszületett a későbbi privatizációt megalapozó társasági törvény, két-szintű lett a bankrendszer. Mindezekből lényegében összeállt az irányított kapitalizmus hazai elképzelése, amelyben már szerepet kap a nagymagántulajdon és a közvetlen külföldi tőkebefektetés is, ám a végső mozgóató továbbra is az állam, és marad az egypártrendszer is. Valami olyasmi, mint ami később Kínában megvalósult.

Kádár János még ötvenhatos tapasztalatai alapján értette, amennyiben akár csak egy talpalatnyi helyet is átenged az autonóm állampolgári önmozgásnak, az olyan archimédeszi pont lehet, amelyből rövidesen ki lehet fordítani az egész rezsimit. Ám a fiatalabb párvezetők ekkor már az „Öregben” csak akadályát látták a modellváltás értékű reformoknak, minden tiszteletük ellenére ezért leváltására szövetkeztek. Grósz Károlynak sikerült meggyőznie Gorbacsovot Kádár János elmozdításának szükségességéről. Csakhogy az új főtitkár nem örökölhette elődje tekintélyét, így a régi kádári vezetők többségét eltávolító személycserével nyomban elkezdődött az egypártú rendszerekben ilyenkor csaknem elkerülhetetlen utódlási harc.

A pártállam vezetői kezdetben egyfajta demokratikus szocializmust óhajtottak, ahol már egyfajta korlátozott pluralizmus létezik, de még nincsenek ellenzéki pártok. De egyre kevésbé nem az államszocializmust, hanem csupán gazdasági és főleg politikai hatalmukat kívánták megmenteni. Így minden elvi megfontolást mellőzve szakadatlanul pragmatikusan visszakoztak. Idővel már egy-két erre alkalmasnak látszó alárendelt ellenzéki erő beemelésével valóságos politikai váltógazdaság nélküli koalíciós kormányzásban gondolkodtak, legvégül pedig az erős államfői hatalom reményéhez menekültek. Közülük talán egyedül Grósz Károly látta előre, hogy minden reformértelmiségi vágyakozás ellenére a demokratikus szocializmus nem létezik, és egyfajta kettős hatalom sem működhet tartósan. A pártfőtitkár erővel is fent kívánta tartani az egypártrendszert. Csakhogy ehhez térségünkben már nem akadt elegendő erő és elszánás.

A formálódó ellenzéki mozgalmaknak csekély volt a tényleges állampolgári támogatottságuk, ám szerény számú hívük már nem félt, hanem sorra átlépte a Kádár-korszak szokásos cselekvésosságai normáit. Viszszaszorításuk betiltás és büntetőeljárások nélkül már nemigen volt

elképzeltető. Ami viszont az ország azonnali fizetéképtelenné válását kockáztatta volna. Márpedig éppen ennek kivédésére, az ezzel járó gazdasági káosz megelőzésére indult az egész modellváltási kísérlet.

1987 után már a lengyel pártállami hatalom is szabadulni akart a szűkállapot rendjétől. A magyar állampárt, érzékelve az ellenzék esendőségét, megosztottságát és szerény állampolgári támogatottságát, inkább belevágott egy végig nem gondolt demokratizálási kísérletbe. Egyáltalán nem kívánt nyugatos demokráciát, ám a hatalma megtartásához az adott helyzetben a felülről történő részleges demokratizálást vélte a legkevésbé kockázatos megoldásnak. Sokáig komolyan hitte, hogy vezetőit, a kádári állampártot választók tömegei támogatják majd. Képes egy nyílt kimenetelű választás megnyerésére is.

IV.

A jogászi érvelés ereje

Magyarországon csekély ereje volt az induló ellenzéki mozgolódásoknak, a régi rend nem az állampolgárok közvetlen nyomására omlott össze. Így a politikai fordulat magyar változatában, a tizenkilencedik századi reformkor és a kiegyezés korszakához hasonlóan újra meghatározó szerepe lehetett a jogászi érvelésnek. A hatalom nyilvánosságra hozta elképzeléseit, törvénytervezeteit, de már nem tudta ezeket megvédeni a felszabaduló nyilvánosság előtt. Folyamatosan visszavonulásra kényszerült. A pártállami vezetés minden erőlködése ellenére a demokratikus szocializmus felemás megoldásai, tartósan tarthatatlan kettős hatalma Kelet-Közép-Európában nem adhatta valóságos alternatíváját a nyugati társadalmak évszázados civilizációs joguralmi intézményeinek.

A hatalom inspirálta közjogi tervezetek sokáig, egészen 1989 őszéig nem rendszer-, hanem inkább a létező berendezkedésen belüli modellváltást célozták. Egyáltalán nem óhajtottak parlamenti váltógazdaságot, tényleges hatalommegosztást és valóságos joguralmat. Például az alapjogok korlátozásának alkotmányos alapjait a brezsnyevi Szovjetunió által is aláírt ENSZ-egyezségokmányok határozatlan jogfogalmai adták volna. Az Alkotmánybíróság nem kapott volna egyértelmű hatáskört az Alkotmányba ütköző jogszabályok megsemmisítésére, viszont feladata lett volna a szocialista alaprend megtartása feletti őrökös, az ezen túllépő

kezdeményezések alkotmány sértésének szankcionálása. (A pártállami tervezetek szerint az Alkotmánybíróság egyfajta halasztó hatályú vétőjogot kapott volna a törvényhozással szemben: amennyiben a testület megállapította volna egy törvény alkotmányellenességét, az Országgyűlés utóbb, az egyik verzió szerint egyszerű többségi szavazással, a másik verzió szerint immáron kétharmados többséggel rendelkezhetett volna annak hatályban tartásáról. Másfelől az Alkotmánybíróság megkapta volna annak lehetőségét, hogy megállapítsa valamely alapjog gyakorlásának az Alaptörvényben részletesen szabályozott normatív szocialista társadalmi rendbe ütköző voltát, ezzel feladatokat kapott volna a fennálló berendezkedés közvetlen védelmében is.)

1987 történéseit még jobbra a pártállami vezetők kezdeményezései mozgatták, viszont 1988-ban már részlegesen felszabadult a nyilvánosság, 1989 pedig már inkább az ellenzéki pártoké lett. A Kádár Jánost leváltó vezetők egy korábbi reformértelmisségi vitairat címét áttemelve egyszerre „fordulatról és reformról” kezdtek nyilatkozni. Ám saját hatalmi igényeiken kívül kevésbé tudták, mit is akarnak pontosan. A régi kijáró, helyezkedő, alapvetően nem nyilvános politikában még virtuózan kiismerték magukat, ám a modellváltó reformok elképzeléséhez már külső tanácsadók segítségére volt szükségük. Így 1988 a hatvanas évek óta készülő reformértelmisség éve lehetett. A reformeri szerepvállalás a többi térségbeli országban sokkal kevésbé létezett. Nálunk viszont számos kutató, szakértő munkálkodott az újabb és újabb reformhullámok körül. Ennek jellegadó személyiségei úgy lehettek a nyilvánosság egyre fontosabb alakítói, hogy kilépve a közvetlen tudományos kutatói, szakértői szerepükből, közvetlen társadalompolitikai befolyást gyakorolhattak, ám közben mégsem kívántak választott vezetői felelősséget vállalni. A régi hivatásukban elbizonytalanodott pártállami főnökök folyvást igényelték tanácsaikat, ám a reformok hatalompolitikai tartalmát továbbra is maguk óhajtották meghatározni.

A felülről, államilag irányított kapitalizmus intézményrendszerének felépítése módszeresen haladt előre, miközben a demokratizálás első törvénytervezetei 1988 nyarán még meglehetősen csekély teret szántak a valóban autonóm közéleti kezdeményezéseknek. A korábbiaknál inkább nyitottak utat a különféle marginális személyegyesülések előtt, viszont a politikai jellegű szerveződések, pártok, szakszervezetek, ifjúsági tömörülések bejegyzését már országgyűlési jóváhagyáshoz kötötték

volna. Csakhogy megoldásaik ellen már nyilvánosan lehetett érvelni. Így aztán Magyarországon is igazolódott Immanuel Kant régi tétele: a józan ész nyilvános használatának szabadsága meghátrálásra készítheti még a legerősebb hatalmat is. A pártállam vezető jogászai nem is igazán kísérelték meg tervezeteik demokratikus voltát igazolni, inkább hétről hétre megengedőbb változatokkal álltak elő. Közben persze az egész vitának csekélyebb volt a jelentősége, hiszen csaknem az összes későbbi meghatározó szerveződés már valamiképpen létezett, és az utcai megmozdulások egyre gyakoribbak lettek. Ezeket már csak durván betiltani lehetett volna.

Az új kezdeményezések többsége egy ideig még óvakodott a kifejezetten ellenzéki öndefiníciótól. Alapvetően támogatni kívánta a pártállam reformereit. Nyilvános megszólalásaiban 1988-ban lényegében mindegyikük belül maradt egyfajta baloldali reformer konszenzuson, távolról sem javasolt piaci kapitalizmust, parlamenti váltógazdaságot vagy csatlakozást a Nyugat szövetségi rendszeréhez. Főleg a történelmi pártok idősebb vezetői kifejezetten együttműködőnek mutatkoztak a hatalommal. Az MDF vitaestjei így is számos településen a szabad közbeszéd első nyilvános fórumai lehettek. Az új szerveződések elindítói 1989 elejére mind jobban átvették a reformértelmisség korábbi iránymutató-élenjáró szerepét.

Elsőként 1989 tavaszán az SZDSZ programírói mondták ki a szót: Magyarországnak nem a szocializmuson belüli modellváltásra, hanem szabályos rendszerváltásra van szüksége. Ez a program már minden tekintetben szakított bármiféle harmadikutassággal. Rögzítette: vissza kell térni a Nyugat kapitalizmusához, jogállamához, parlamenti váltógazdaságához, csatlakozni kell az Európai Unióhoz és a NATO-hoz. Nincsen magyar külön út, ahogy 1948 után német vagy 1976 után spanyol külön út sem volt. A magyar siker nyitja a feltétel nélküli nyugatos polgárosodás. Ez '89 tavaszán még rendkívüli újdonságnak számított az egész térségben, ám novemberre már a legáltalánosabban elfogadott tételnek minősült köztes-Európa nyugati felében. A térség végleges felemelkedéséhez nyugatos mintakövetésre van szükség – hangzott már mind egybehangzóbban mindenfelől.

Ahogy korábban is minden határozatot végrehajtottak a magyar pártállam emberei, most is csaknem hiánytalanul csatlakoztak a hirtelen jött újabb konszenzushoz. A berlini fal ledőlése után már arról nyilatkoztak,

tulajdonképpen régóta az európai újracsatlakozáson dolgoztak. Kezdetből békés átmenetről beszéltek, ám annak feltételeit sokáig maguk akarták meghatározni. Tavasszal még egyfajta kívánsághangversenyre gondoltak, ahová minden régi és új társadalmi szervezetet meghívtak. Az egyik ilyen konzultációra egyenesen 65 szerveződést. Mondja el mindenki bátran igényeit, mi mindenkit meghallgatunk. Majd az arra hivatottak az ország javára döntenek.

Az egyes ellenzéki pártokkal külön is beszéltek. Mindenkiel szóba álltak, még az állampárt vezető testülete által reménytelen esetnek gondolt szabad demokratákkal és az annak akkor kapcsolt részeként érzékelt Fidesszel is. Valóságos tárgyalásokat azonban még sokáig nem akartak. Az elemi politikai racionalitás tette szükségessé az eredetileg egyszerű konzultációs fórumként javasolt Ellenzéki Kerekasztalt. Az ezt indítványozó jogászfórumi felhívásra egyetlen magát ellenzékiné mondó szervezet sem mondhatott nemet. Három hét múltán kiderült: okosabb, ha az oppozíció veszi át a kezdeményezést. A kerekasztal elő is állt a maga részleteiben kidolgozott tárgyalási javaslatával a valóban szabad választások előfeltételeiről. A kapcsolatfelvételt a pártállam sem tagadhatta meg. A hatalom még többször is megszakította a tárgyalásokat, és külön próbálkozott az egyes pártoknál, ám végül ezek mindegyike megértette, többre jutnak az együttes fellépéssel.

Az egyesült ellenzék eredetileg egyáltalán nem akart alkotmányozni. Csak a szabad választások megalapozásához legszükségesebb mértékben, döntően az államrendellenes büntetőjogi tényállásokat megalapozó alkotmányos szabályokat kívánta kivenni a hatályos szövegből. Ezek sorra rögzítették a kommunista rendszer normatív rendjét, például az állampárt vezető szerepét. Ám később Antall József előállt azzal, hogy a megállapodás érdekében az ellenzék fogadja el az országgyűlési választások előtti közvetlen elnökválasztást. Javaslatára választút elé állította az Ellenzéki Kerekasztal valamennyi pártját: tudomásul veszik az Ellenzéki Kerekasztal idő előtti felbomlását, vagy elfogadják a legalább részleges alkotmányozást. Az előbbi felelősségét egyetlen ellenzéki szervezet sem vállalta, ám részleges alkotmányozás megkezdésével utóbb elveszett a teljesen új, rendszeralapító alkotmány lehetősége. Ugyan magában az alaptörvényben került megfogalmazásra az ideiglenesség, ám ahogy Magyarországon gyakorta történt, a provizórikusnak remélt megoldás emelkedett 1990 ősze után tartóssá. (Ideiglenesnek szánták eredetileg

az 1848-as áprilisi közjogi törvényeket is és a Horthy-rendszert elindító kormányzói törvénycikket is.)

A fordulat ellenzéki megalapozói nagyarányban jogászai végzettségűek voltak. Ám csupán kisebb részüknek volt valóságos elképzelése a hatalommegosztás és a joguralom valóságos rendjéről, a piaci versenyviszonyok és a szabad sajtó várható működéséről. Többségük örömet hallott a jogállam igényéről, a jogászai szakma autonómiájának intézményesítéséről. A pártállam vezetőivel együtt azonban ennek pontos tartalmáról, a nyugatos joguralom hatalommegosztásos rendjének részleteiről ténylegesen már keveset tudtak. A kilencvenes évek elején tulajdonképpen meglepetten ütköztek bele ezek, főleg az Alkotmánybíróság, de a többi intézmény, valamint a valóságos piaci viszonyok parlamenti többségi szuverenitást korlátozó váratlan erejébe.

Óvatos Kádár-kori előzmények után az alkotmányosság 1989-es helyreállításával nagymértékben felgyorsult az önjáró fogalomtisztázó-teremtő jogdogmatikai gondolkodás hazai újjáépülése. A jogászai hivatás gyakorlói egyre kevésbé kívántak az eszközszerű politikai joghasználat pusztán kiszolgálói lenni. A leglátványosabban a Sólyom László meghatározta Alkotmánybíróság kezdett makacs eltökéltséggel új alkotmányos doktrína és fogalomrendszer kimunkálásába. Különösen kedves témáiban kihívó öntudatú aktivizmusával ezek alapján rendre semmisítette meg a magát hagyományai alapján legfőbb szuverénnek tartó törvényhozó testület alkotta törvényeket.

Általa döntően nem a hazai történelmi jogászai tradíció éledt újra, hanem főleg német, máskor amerikai egyesült államokbeli minták nyomán néhány esztendő alatt megteremtődtek a hazai alapjogi bíráskodás fundamentumai, a parlamentáris rendszernek megfelelően nyert megoldást az állam- illetve a kormányfő többszöri hatásköri ütközése. Az Alkotmánybíróság aktivizmusának, különösen elnöke kedves témáiban, bőségesen akadtak doktriner elfogultságai. Bizonytalan jogi összefüggések alapján olykor olyan kategorikus levezetésekhez jutott, amelyek elemei csak túlzottan elvontan kapcsolódtak egymáshoz. Az elvontabb dogmatikai levezetései olykor átléptek a praktikus észszerűség kézenfekvő igényein is. Az első Alkotmánybíróság nem rettent meg a közvetlen normaalkotás, olykor a közvetlen alkotmányformálás felelősségétől. Ezzel bármennyire is másképpen gondolta, tulajdonképpen közvetlenül politizált: a maga javára elvonta a választói akaratot megjelenítő parlament szuverenitását.

Az Alkotmánybíróság korlátokat kevésbé ismerő normateremtő elszá-
nása kétségkívül túlzásokhoz vezetett a jogászi okosság, a szakmai öncélú-
ság érvényesítésében. Az alkotmánybíráskodás az Egyesült Államokban
száz esztendő hajlékony alkalmazkodásával, Németországban két évtized
szívós kitartásával vívta ki a nagy közjogi intézmények közötti kitüntetett
szerepét, nálunk viszont a Sólyom László motiválta testület nyomban
kategorikusan rendelkezett a közéletet alapjaiban megosztó kérdésekről.
Első elnökének öntörvényűsége szilárd tekintélyt szerzett az egyre sebe-
sebben örvénylő hazai közéletben az Alkotmánybíróságnak, egyáltalán a
hazai alkotmányjognak. Amit ez a jogág az államszocializmus idején még
a legkevésbé sem élvezett. Valódi joggá voltaképpen ez idő tájt vált, és
ekkor kapott saját önjáró dogmatikát is. Így az első Alkotmánybíróság
minden túlzása ellenére maradandót alkotott. Első elnökének gyakor-
latát mindvégig áthatotta a rendszerváltás értékei iránti elkötelezettség,
jogi tisztánlátásának Magyarországon egészen kivételes biztonsága. Az
alaptörvény papiros jogát az Alkotmánybíróság tette a szélesebb közön-
ség számára is megtapasztalható élő joggá. Ugyanakkor a testület öntör-
vényűsége folyvást kihívást jelentett a parlamenti többség és a jogászi
szakma egésze számára.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata minden hazai jogásznak példát, ideo-
lógiát, tartást adott fellépéséhez. Eljárása szabályos hitbéli küldetést
nyújtott az egész jogászi szakmának. Az ezredfordulótól egy új jogtudó
nemzedék lépett fel Magyarországon, amelynek szakmai kultúrája, kiál-
lása már az alkotmányosság helyreállott rendjében, részben nyugati pél-
dák alapján formálódott. Történelmileg rövid idő alatt az új generáció
lényegi kultúraváltást hozott. Az új generáció hatalmas ambícióval vágott
neki az új magyar közjogi dogmatika, jogállami jogértelmezés rendszeré-
nek kiépítésébe, a jogállami intézmények meghódításába.

Ha sikeresen előrehaladhatott volna az ország nyugatos polgáros-
dása, mára valószínűleg kialakulhatott volna valamiféle többé-kevésbé
megnyugvással fogadható egyensúly a politikai döntéshozók szuverenitá-
sigénye és az alkotmányossági szempontok megtartásának kívánatosága
között. Csakhogy Magyarország remélt gazdasági felzárkózása elmaradt.

V. Nemszeretem rendszerváltozás

Térségbeli sorstársainknál rendszerint egyetlen hatalmas ellenzéki szerveződés fordult szembe az elnyomó pártállami hatalommal. Ezeknek a valóságos nemzeti egységmozgalomnak egy időre országuk csaknem egészét összefogó hősei támadtak. Az ellenzék támogatói valóban hihették: „mi vagyunk a nép”. Emberek milliói érezhették személyes ügyüknek a demokratikus változásokat. Leginkább a balti országokban, de Prágában, Lipszében és Varsóban is százezrek részesülhettek az élményben, hogy megmozdulásaikkal visszaszerezték maguknak a hazájukat. Megannyi évtized idegensége után végre övék az ország. Nálunk ilyen legfeljebb nyomokban létezett. Az első szabad választásokon másutt rendszerint kilencven százalék feletti volt a részvétel, még Romániában is 86 százalék, nálunk viszont mindössze 65,8 százalék.

Ahogy egyszerre összeomlott az államszocializmus gazdasága, a többi országban főleg a kommunizmus örökségének látták a bajokat, nálunk viszont inkább az új demokrácia kudarcának. A Baltikumban negyven százalék körüli volt a teljes visszaesés mértéke, az állam egy időre olykor elemi funkciói ellátásra is alig volt képes. Mégis a legtöbben valahogy úgy gondolhatták, még ezen az áron is megéri, ha ezután a magunk urai lehetünk. A magyar visszaesés ennek csupán fele volt, az egyik legkisebb az egész régióban, ám a régi panaszskultúra, a sérelmi politika máris kivirágzott. Az emberek különösen nagy arányban visszavágytak a Kádár-korszak folytathatatlan világába.

A többi hasonló sorsú országgal ellentétben nálunk eleve meglehetősen kevesen vállalták az aktív cselekvést a demokratikus fordulat érdekében. Alig néhány tízezer kötötték hitüket, reményüket tevélegesen az új rendszerhez. 1989 nyarán a magyarokat leginkább az ausztriai bevásárlás lehetősége mozgatta meg. A politikai változásokat eleve kétségekkelelve, kívülről, aggodalommal fürkészve követték az emberek. A többség valahogy úgy gondolkodhatott: amennyiben a vágyott nyugati fogyasztási javak ára a versengő többpártrendszer, hát valahogyan azt is kibírjuk majd.

Csupán a véleményformáló elitek között látszott alternatíva nélkülük a nyugatos megoldások rendje 1989 késő ősztől egy ideig. Ezek

elfogadottsága azonban egyáltalán nem nyugodott biztos alapokon: az első világháborús összeomlástól kezdve a magyar közgondolkodást többnyire Nyugat- és kapitalizmusellenes, vagy legalábbis harmadikutas nézetek dominanciája jellemezte. Így a rendszerváltó alapkonszenzus eleve törékenynek számított. Már a szabad választások előtt akadtak nagyhatású értelmiségiek, akik durván kétségbe vonták az ellenoldal eredendő jó szándékát: egyfelől magyarságát, másfelől európaiságát. Az ellenzéki véleményvezérek jelentékeny hányada már 1990 ősztől elvitatta a jobboldali kormánytöbbség demokratikus eltökélttségét, és már a következő évben az ellenzék baloldali blokkba tömörítésén fáradozott. Elsőként Csurka István, a maga nemzetépítő állam igényével, majd idővel mások is nyíltan felmondták a '89-es nyugatos konszenzust. A hamarjában újra iránymutató párttá emelkedő MSZP pedig a régi kádári magatartásmintákra építkező politikájával apránként csorbította a rendszerváltás alapvetéseit.

A tömeges állampolgári részvétel hiánya nálunk eleve kikezdehetővé tette az új berendezkedést. A szélesebb közvélemény sosem érezte sajátjának a harmadik köztársaságot. Egy darabig még abban lehetett reménykedni: a nyugatos felzárkózás civilizációs eredményei idővel majd kisegítik a kezdettől fájdalmasan ingatag politikai legitimitációt. Ahogy a második világháború utáni új német demokráciát is egy darabig nem a megalapításában történő állampolgári részvétel, hanem a jóléti eredmények igazolták. Csakhogy a Kádár-rendszer bukása és a rákövetkező demokratikus fordulat a magyar történelem békeidőben legnagyobb gazdasági visszaesésével járt együtt. Amit tovább tetézve, egyszerre felborultak a hétköznapi élet évtizedekig örökkévalónak tetsző, helyénvalónak gondolt keretei. A régi mércék kiszámíthatósága egy csapásra odalett. Sokmilliónyi magyar számára hirtelen „minden egész eltörött”. A többség megingott egzisztenciája kevesek immáron hivalkodó gazdagodásával került durva ellentétbe. Az új pártok váltig a szabadság kiteljesedéséről prédikáltak, miközben az emberek hétköznapijaikban ennek pont az ellenkezőjét, jövedelmük és munkavállalói szuverenitásuk fájdalmas megcsappanását tapasztalhatták.

Az általános elégedetlenség a sérelmi politizálás felé hajtotta a meglehetősen illékony szavazóközönségre támaszkodó pártokat. A jobb- és baloldali közéleti szereplők számára az ellenoldal végső legyőzésének vágya szinte minden más kívánatosságot megelőző céllá emelkedett.

A hatalom megszerzése és megtartása végett egyre számosabb határt hágtak át. A saját tábor legnyilvánvalóbb vétkei is bagatellnek tűntek az eredendően bűnös ellentábor megállításának kívánalmához képest. A legnagyobb bajoktól a kormányok megvédték az országot, ám kevés szakpolitikai programot tudtak tartósan és eltökélten végigvinni. 2002 után a magyar parlamentarizmus problémamegoldó-képessége a kezdetekhez képest is tovább gyengült. Az új magyar többpártrendszer ezzel egyre ellentmondásosabban teljesítő berendezkedéssé vált. Hamarosan rossz, önmaga alapjai ellen fordul demokrácia lett. Valamelyest hasonlóan, ahogy az első világháborús összeomlás után kikiáltott Osztrák Köztársasággal történt. Ez az új demokrácia is nem igazán kívánt államalakulatként indult, szenvedéstörténetként folytatódott, végül pedig két harcban álló közéleti blokk engesztelhetetlen polgárháborús küzdelmének terepévé vált.

VI. Második rendszerváltás

Magyarország közeledése a Nyugat civilizációjához ismét elakadt. Válszul újfent előjöttek az elérhetetlen mintát vágyakozva gyűlölő, évszázados szenvedélyek. 2010-ben csupán a '89-es nyugatos konszenzust többé vagy kevésbé tagadó pártok jutottak be az Országgyűlésbe. A kétharmados győztes pedig belevágott az eleve nemszeretem, gazdasági felzárkózást kevésbé hozó, zavaros demokráciát leváltó második rendszerváltoztatás végrehajtásába, a '89 nyugatos intézményeitől nyíltan elforduló Orbán-rendszer módszeres felépítésébe.

Orbán Viktor nem hatalommegosztásra és autonóm állampolgári cselekvésre alapozza új rendszerét, hanem az egész magyar társadalmat határozottan kézben tartó hierarchikus mechanizmusokra. Ám ezekre európai uniós tagállam nyíltan nem építheti alkotmányát. Így jutott el a Fidesz a politikai váltógazdaság nélküli parlamentarizmus régi hazai gyakorlatához. A történelmi jogász hagyomány jobbára megszakadt, ám a hatalom mégis valamiképp újra feltalálja a leválthatatlannak szánt centrális helyzetű kormánypárt uralmi megoldásait. Ezeket azonban már nem stabilizálhatja az évszázados tradíció ereje és a hagyományos politikai osztály kulturális hegemoniája. Ezért a kétharmados többség uralmának többszörös közjogi

tülbiztosításába menekül, hiszen egyébként szerinte egyetlen választási vereségével visszatérhet az ország a múlt zavaros világába.

Az Orbán-rendszer nem óhajtja megszüntetni az ellenzéket, és részben az ellenzéki sajtót, sőt a rendszeren belül az ellenzéknek komoly funkciója van. A baloldali ellenzék tulajdonképpen a mitológiai gonosz szerepét tölti be, jellegadó emberei a múlt démonjai, akik közvetlenül okozták az ország bajait. Az újabb pártokra pedig váltig rá lehet mutatni: éretlenek a kormányzásra, hatalomra lépésükből katasztrófa lehetne. A régi baloldali és a radikális nemzeti opposzió kormánybírálóinak minden élessége ellenére jelenlegi szerepében így valójában rendszerépítő ellenzék. A folyamatosan megalázott opposzió csaknem semmi esélyt nem kap a hatalomváltásra a Fidesz-rendszerében. Ami viszont lényegében szükségképpen a teljes ellenzéket az egész rezsim tagadójává teszi. A magyar történelemben jól ismert módon a hatalom minden lépését hevesen tagadó felelőtlen ellenzék áll szemben ekként a közvéleményt manipuláló, hatalmát folyamatosan kiterjesztő főhatalommal. A kétharmados hatalom mélyen átértelt hitvallása szerint a kormányzás felelősségét a haza érdekében senki másra nem lehet bízni, csak a centrális helyzetű pártra. Az új hatalmi konstrukcióban a Fidesz domináns helyzetének megtartása azonban nem egyedül a választók belátására van bízva, hanem annak megőrzését jelentékenyen támogatja a közjogi szabályoknak az alkotmányos alapszerkezetet önmagában egyenként kevésbé érintő, de annál tömegesebb átírása. A Fidesz régi hazai hagyományt követve első helyen a választójogi törvény átalakításával igyekszik korlátozni a politikai fordulat lehetőségét.

A kormánytöbbség politikusi eleven közéleti ösztöneikkel sorra ismét feltalálják a válságba került korai tömegdemokráciák régi tételmondatait. A kezdetek elitista képviselői rendszerével és hatalommegosztásával szemben tartalmi plebejus demokráciát kívánnak, ahol az emberek akaratát megvalósító kétharmados többség útjában nem állhat semmilyen más megfontolás: alkotmányos szabály, független hatalmi ág vagy piacgazdasági adottság. A pártok pusztító versenye helyett a tagolatlan nép nemzeti konzultációkon, tömegmegmozdulásokon mutathatja meg véleményét. Ezzel azonban közel kerültek a mindenben a közjóért cselekvő, ezért a hatalommegosztással és a jog uralmával nem korlátozható kollektivisták jakobinus állam igényéig.

A társadalmi őrsgváltást óhajtó, a régi közgazdasági igazságokat meghaladni kívánó kormányzat magától értetődő elszánással csorbítja

a jogbiztonság, valamint a tulajdonszabadság régi római jogi elveit. A hatalom tényleges igazságosság igénye állandóan változékony politikai céljaihoz igazítja a jogszabályokat, ami elkerülhetetlenül kiszámíthatatlanná és eszközjellegűvé teszi a jogalkotást. A Fidesz nem csupán a folyó jogvédelmeket, hanem az üzleti és a média lehetőségeket, a művészeti erőforrásokat is átcsoportosítani kívánja kedvezményezettjeinek. Nem pusztán a közüzemek között, hanem a versenyszférában is növeli a köztulajdon szerepét, vagy éppen a hatalomhoz ezer szálon kötődő magánvállalkozásokat preferál lépten-nyomon. Ahol csak lehet, egyébként is az államot erősíti, és az erő pozíciójából kíván egyezkedni a gazdaság legerősebb képviselőivel. Nem hisz a piaci automatizmusokban vagy az uralomgyakorlás indirekt formáiban, inkább az állami befolyásolás szer-teágazó eszközeivel közvetlenül mozgatná a gazdaságot.

Törvényei, más jogszabályai rendszeresen egyénre, vállalatra és intézményre szólóan próbálják megvalósítani a központi akaratot. Ez a korábbiaknál is inkább a különböző részérdekek szolgálatába állíthatja a közhatalmat. A jogi normák a változékony politikai akaratnak megfelelően akár egyetlen esztendőn belül is többször megváltozhatnak. Formális érvényességüket rendszeresen felülírják a felsőbbség legkülönfélébb módon kifejezett elvárásai. A materiális tartalmi igazságosságot követelő kormányzati magatartással láthatóan rendszerszerűen összeférhetetlen a következetes alkotmánybíráskodás. A kétharmados hatalom nem pusztán az Alkotmánybíróság első évtizedének kihívó öntudatú aktivizmusát kívánta megtörni, hanem általában akarja meggyengíteni a jogászok okfejtés racionalitásán alapuló korlátokat. A nyugati magországi társadalmi szervezési modelljével retorikailag és valóságosan is sokban szakító Fidesz-politika közvetlenül nem a tartalmi demokrácia igénnyel, hanem a hagyományos joguralom követelménnyel ütközik. Nálunk is sokszorosán megtapasztalható, hogy a piaci kapitalizmus szorosan összefügg a kiszámítható jogbiztonság rendjével. Az irányított kapitalizmus logikája viszont szükségképpen szembekerül a jogállam intézményes megoldásaival. A normaalkotást többnyire a politikai akaratátvitel pusztán instrumentumaként használó Orbán-rendszer érezhetően nehezen képes együtt élni a törvény- és a joguralom rendjével, a nyugati civilizáció egyik történelmi alapjával.

A Fidesz vezetőiben mélyen benne él a korai tömegdemokráciák vezéreire olyannyira jellemző megváltásképzet. A hazai hétköznapi élet

valósága, de különösen közéleti harcaik negyedszázados tapasztalata alapján arra a következtetésre jutottak, hogy a jogra és a józan mértéktartásra hagyatkozó politikával csak veszíthetnek küzdelmükben. A határok ismétlődő átlépésétől nem megrettenő, kockázatot vállaló akarat viszont célhoz érhet: amit a végső eredmény igazol majd. Megítélésük szerint: a második világháború utáni Európa egyik legnagyobb választói támogatottságát megszerző Fidesz nem habozhat, hanem kétharmados parlamenti többségét merészen gyakorolva kötelessége az országot kiragadnia tartós leszakadáshoz vezető állapotából.

Az elmúlt fél évszázad körülményeskedő döntéshozatali mechanizmusaihoz képest a centralizáció a miniszterelnök számára fontos ügyekben konfliktusvállalóbb és cselekvőképesebb közhatalmat teremtett. A hatékony visszacsatolások nélküli, túlcentralizált egyközpontú vezetés, azonban csaknem szükségképpen növeli a stratégiai jellegű hibák lehetőségét. Az egyoldalú politikai függés a folytonos személycserével kontraszelektálttá teszi a közigazgatást. Következésképpen általános a hatékonyságromboló menekülés a felelősségvállalás elől, a döntések gyakran a szükségesnél akár több szinttel feljebb születnek. A közigazgatás minden ellenkező kijelentés ellenére egyáltalán nem lett kisebb és olcsóbb. A miniszterelnök irányított nemzeti kapitalizmusa a gazdasági funkciók megnövekedett költségeivel terheli meg az államháztartást.

Minden nyilvánvaló belső feszültsége ellenére az Orbán-rendszer betölti elsődleges feladatát: válság idején ad cselekvőképes kormányzati stabilitást a veszedelmes gazdasági és társadalmi feszültségektől, közéleti indulatoktól túlterhelt országnak. Hatalmi erejével, módszeres félelemkeltésével, valamint hallatlan bünbakképző képességével valahogyan mégis csak egybetartja a kudarcaitól sérült, végletekig megosztott nemzeti közösséget. 1989 nyugatos közjátéka után a miniszterelnök új rezsimjével a magyar társadalom visszatért első világháború utáni előtörténetéhez. Orbán Viktor útkeresése a térség országaiban újabban gyarapodó számú követőre talál. A hazánknál sikeresebb államokban is egyre biztosabban számolnak rendszerének tapasztalataival. A menekült-migráns áradat, de már előtte is a görög válság eddig bajosan kezelhetőnek bizonyult az európai politika második világháború utáni eszköztárával. A magyar kormányfő előtt megnyílt a reménység, hogy megoldásai Európa egészében trendindítóak lehetnek.

VII.

Az egész világot érintő korszakváltás

Hazánk többé-kevésbé ezúttal is együttmozgott a többi hasonló sorsú állammal. Amennyiben főleg a magyar gazdaság teljesítményét nézzük, az elmúlt harminc esztendő koránt sem homogén egész, a többiekkel egybevetve az eleje és a vége jobban sikerült, mint a közepe. A többiekhez képest a legrosszabbul 2002 és 2012 között teljesítettünk, a magyar lemaradás javarésze ebben az időszakban következett be. Mégis a térség egészében általában hasonló gondok mutatkoznak. Köztes-Európa ezeréves vágya, hogy civilizációja végre hiánytalanul utolérje a régi nyugati magországokéét, most sem teljesült. Ami sajnós évszázadok óta ismétlődő eredmény, ebben az különösen drámai számunkra, a kudarc most nem felmenőink, apáink, nagy- és dédapáink sorsa, hanem a magunk személyes fiaskója, legszebb induló reményeink ellenére.

Kissé leegyszerűsítve, de azt mondanám, 1989-ben a történelem az egyik kezével váratlanul kinyitott előttünk egy kaput, amelyet a másik kezével rögvest be is zárt. Ugyanazon történelmi folyamat szabadította ki országunkat a társadalmi rendszerek világméretű mérkőzésében alulmaradó szovjet birodalom kötelékéből, amelyik visszahozta a világkapitalizmus versenyébe az addig a kommunizmus egyik legrútább változatával kísérletező Kínát, a korábban harmadikutas Indiát és a többi új feltörekvő államot. A kilencvenes évektől a gyors gazdasági felzárkózás lehetősége Európából átkerült Délkelet-Ázsiába. A régi ázsiai civilizációk szorgos és szerény igényű népeinek visszatérése a globális kapitalizmus rendszerébe nem pusztán a közepesen fejlett országok felzárkózását nehezítette meg lényegesen, hanem érezhetően gyengítette a régi magországek középosztályainak pozícióját is. Egyúttal nagyban tovább terhelte a Föld klímáját. 2008 után a korábbi évtizedek változásai összeadódtak, és mind világosabban megmutatkozott, a Nyugat magországeinak régebben olyan annyira eredményes kapitalizmusa és demokráciája is megingott.

A törekvő és szerény igényekkel élő délkelet-ázsiai, mexikói és más munkavállalók versenye leértékeltte a nyugati közép- és felső középosztályok teljesítményét. Mindeközben a nagy globális termék- és értékláncokat uraló gazdasági elitesoportok ereje lényegileg megnövekedett. A közép- és felső középosztályok lemaradásával párhuzamosan a felső közép csoportok és főleg

az egész globalizációs folyamatot mozgató személyek jövedelmei rohamos emelkedésnek indultak. A gyorsan szélesedő társadalmi polarizáció kikezdte a középosztályok régi biztonságát és jólétét. A számottevő gazdasági növekedés ellenére a legfejlettebb országok háztartásainak szegényebb hatvan százaléka a hetvenes évek dereka óta nem vagy alig képes növelni jövedelmeit. A világméretű gazdasági versengés közepette a régi jóléti, nemzetállami eszközök alkalmatlanok a korábbi viszonylagos jövedelmi egyensúly megtartására. Az újra polarizálódó nyugati társadalmakban ezzel alaposan meggyengült a közép-re tartó politika eddig biztosnak látszó bázisa. A piacon alulmaradó legkülönbözőbb társadalmi csoportok a demokratikus intézményrendszert felhasználva a politikától remélnek maguknak védelmet, kárpótlást vagy legalábbis meglátásaiknak megfelelő érzelmi támogatást, együttérzést.

A korábbi centripártok békés váltógazdaságát élesebb közéleti szembenállás kezdi felváltani. Egyre szűkösebb a tere a régi, racionálisan érvelő nyilvánosságnak. Az átlagemberek egyre kevésbé gondolják magukénak a politikai-, gazdasági- és médiaelitek igazságát. A választók vágyaira alapozó hazugság gyakran inkább számít tömegesen elfogadott igazságnak, mint a nem kedvelt tényleges valóság. Jobb- és baloldali rendszertagadó pártok kapnak egyre több szavazatot. Mind kétségesebb a nyugati demokráciák kormányozhatósága. A legkülönbözőbb természetű, mindenfelől összegyülekezett gondok keresnek orvoslást. A kimódolt PR-üzenetek évtizedes hamisságában megkopott hitelű régi politikai elit azonban inkább csak botladozásra képes. Erejének javát kitölti hatalmi státusának védelmezése. A középrétegek évtizedes biztonságvesztése után nincsen hihető elképzelése a romlás megfordítására.

Alighanem a Nyugat egésze a második világháború utáni hosszú sikerperiódusának korszakhatárára érkezett. Ezzel Köztes-Európa olyannyira vágyott célja is változóban van. A Nyugat régi, bevált metódusai sokszor ténylegesen visszajukra fordultak. Új megoldások viszont még kevésbé akadnak. A régi nyugatos mintakövetés ezért egymagában aligha oldhatja meg térségünk nehézségeit. Mára a '89-es példakép is bajba került.

A magyar fejlemények nagyszámú hazai eltéréssel jelentkeznek, ezek mégis általában az itthoni állapotoknak megfelelő erőteljes megjelenései a térség és a világ egészét átható mozgásoknak. Temérdek kelet-európai durvasággal, de ugyanazon bajoknak a magyar változatai sújtanak minket, mint amelyek az Egyesült Államokat, Nagy-Britanniát, Olaszországot

vagy akár Lengyelországot is. Európában térségünk egyáltalán nem számít a legsikertelenebb régióknak. Valójában 2004 óta Kelet-Közép-Európa általában az egész unió leginkább fejlődő része. A déli államok gondjai a miénknél lényegesen súlyosabbak. Gazdaságuk visszaesik vagy helyben jár, középosztályuk megrendülőben. Angliában, Franciaországban ennél nem sokkal jobb a helyzet. Harminc év alatt szerény a közeledésünk a náluk inkább eredményes Ausztriához, ám 1997 után annál tetemesebb a felzárkózásunk Olaszországhoz vagy akár Franciaországhoz képest.

Ez legfeljebb félsiker, és messze elmarad az 1990 előtti időszak igazán dinamikus európai konvergenciájától. A térség keserves alkalmazkodási kényszerekkel járó piaci fordulata sehol sem ismételte meg a Nyugat ötvenes–hatvanas éveinek széles középosztály-teremtő fejlődését. A második világháború utáni három évtized gyors felzárkózási lehetőségeiből térségünk visszahozhatatlanul kimaradt. A régi Nyugat-Európa két világháború közötti még kevésbé eredményes, diktatúrába hajló peremországi 1945 után ma már elképzelhetetlen növekedési esélyekhez jutottak. Az ötvenes–hatvanas évek a vegyes piacgazdaságok és a parlamenti váltógazdaságok szabályos diadalmenetét hozták. Ekkor emelkedtek a Nyugat, majd 1989 után az egész világ univerzális elméleteivé a neoklasszikus közgazdaságtan és az angolszász demokráciaelméletek kategóriái.

Az 1948 és 1973 közötti időszakban egészen kivételesen kedvező felemelkedési lehetőséget kaptak Európában a szovjet hatalmi blokkon kívüli piacgazdaságok. Az élenjáró országok és a többiek közötti különbség néhány évtized alatt az első világháború előttinek a töredékére esett. Egy időre könnyebbnek bizonyult felzárkózni, mint a csúcson maradni. A szükséges kulturális és intézményi feltételeket megteremtő európai államok hatalmas esélyt kaptak a közel teljes felzárkózásra. Nem egyetlen kizárólagos modell vitt előre: a finn, az olasz vagy az ír felemelkedés megoldásai alapvetően különböztek egymástól. Mindegyikük saját előtörténete, valamint régi kulturális hagyományai szerinti eltérésekkel jutott előre. Mi több, az olaszok nem kevés közgazdasági és demokráciaelméleti tantétel ellenére lettek mégis sikeresek. Ám akárhogy is: Itália a nyolcvanas évek elejére egy időre megelőzte Nagy-Britanniát, Finnország hozzávetőleg a hazánkéval egyező fejlettségi szintről az élmezőnybe ugrott, Spanyolország tartósan évi nyolc százalék körüli növekedést ért el. Csakhogy a konvergencia ereje a hetvenes évek dereka után előbb

lelassult, majd az ezredforduló, de főleg 2008 óta újra divergenciába váltott át. Főleg a déli országok egy része elkezdett újra leszakadni az élenjáróktól.

A szovjet táborba szorult Kelet-Közép-Európa számunkra fájdalmasan kimaradt ebből a növekedési lehetőségből. A sztálini időszak rombolása után itt is megnyílt egyfajta kispolgári felemelkedést hozó fejlődés, széles tömegek emelkedhettek ki az évszázados szegénység bizonytalanságából. Kényszerű elkanyarodásukkal azonban Közép-Európa népei messze lemaradtak közvetlen nyugati szomszédjaiktól, és lényegileg más, a főhatalom által felülről mozgatott politikai kultúrában ragadtak. 1989-ben bizonyosnak látszott, hogy a piaci fordulat egy időre jelentős visszaeséssel jár majd, az új viszonyokhoz való alkalmazkodás pedig jókora terhet jelent az egészen más körülmények között felnőtt embereknek. Ám megvolt a reménység, nyitva a lehetőség, amellyel nem is olyan sokkal korábban az írek és a spanyolok még élhettek. Elég a mintakövetés, a joguralom, a magántulajdon, a versengő piacgazdaság intézményeinek bevezetése, és máris egyedül tehetségünkön, tudásunkon és szorgalmunkon múlik a siker.

Ám nem így alakult. Amennyiben a felzárkózás mércéjének az olyan eredményt tekintjük, amelyet mondjuk a finnek vagy az olaszok értek el 1950 és 1972 között vagy a spanyolok 1965 és 1990 között, akkor a térségen belüli jelentékeny eltérések ellenére a csaknem teljes konvergencia sehol sem látszik közelinek. 1950 és 1976 között Ausztria teljes gazdasági növekedése 329, Spanyolországé 376 százalék volt. Ugyanez 1990 és 2016 között Magyarországon 48, Csehországban 56, a remekül teljesítő Észtországban 102 százalék volt, miközben Kína ezalatt 428, Ausztria 41, Franciaország 28, Olaszország pedig mindössze 11 százalékkal növekedett az egyik legismertebb összehasonlító gazdaságtörténeti adatbázis, a Maddison Project legfrissebb adatai szerint.

VIII.

Rendkívüli személyes felelősségvállalása

A felemás eredményeknek 2008 után nyomban megmutatkoztak a politikai következményei. Különböző mértékig, de mindenhol zavarok támadtak a demokratikus intézményrendszerben. Újra megingóban van a neoklasszikus közgazdaságtan és az angolszász demokráciaelméletek feltétlen dominanciája. Meglehetősen eltérő szinten és módon, ám valamennyi országban erőre kaptak a nyugatos megoldásoktól kezdettől idegenkedő elképzelések. Immáron többfelé ők adják az irányt, és az európai felzárkózás eredményeit elindító pártok kiestek a kormányzati hatalomból. A sokáig kifejezetten élenjárónak számító Szlovákiában még a parlamentből is. A nyugatos példakövető hullám ellaposodásával évszázadok óta ismétlődő módon a térség jelentékeny hányadában a közélet átváltott a nemzeti öncélúságot hirdető, a külső elvárásoknak óvatosabban vagy dacosan ellenszegülő szakaszba. A két világháború között a legtöbb kontinentális demokrácia megingott. 1945 után viszont a szovjet zónán kívül sorra valamennyi európai peremország előbb vagy utóbb demokrácia lett. Csakhogy a szabadság 1989-es dagálya után most lényegében az egész világon újra apálya van a középre tartó, kiegyensúlyozott demokráciáknak. A demokráciákat kikezdő törekvések eddig Európában alig-alig törtek át, ám valamelyest csaknem mindenhol jelen vannak, és trendszerűen általában erősödnek.

A magyar miniszterelnök már akkor is a nyugatos modell válságát megelőlegezve cselekedett, amikor abból még igencsak kevés látszott. Második rendszerváltásának kezdettől fundamentuma a Nyugat alkonyának tétele. Ám ez egyáltalán nem eredeti kijelentés. A kontinentális Európában a romantika kora óta beszélnek az angolszász kapitalizmus és parlamentarizmus végső romlásáról. Előbb a német, majd az orosz állam alapozta jövődőjét, a maga külön útját erre a meglátásra. Ám nem a Nyugat civilizációja pusztult el, hanem a német vagy a szovjet útkeresés vitt veszélyes tévutakra. Az elmúlt száz esztendőben már háromszor kerültünk frontálisan szembe a Nyugat magországaival: a két világháborúban, majd a szovjet zóna részeként. Egyre inkább kényszerpályán mozogtunk, de ettől még egyik, Nyugattal szembeforduló kísérletünknek sem lett jó vége. Most pedig negyedszer, csaknem minden kényszer

nélkül döntött a miniszterelnök a nyugatos megoldásoktól való elfordulás mellett. Ami rendkívüli személyes felelősség vállalását jelenti a nemzet jövőjét illetően.

Alighanem újabb korszakváltás előtt áll a világ egésze. Nehezen látható előre, mit is hozhat a jövő. Még az sem kizárható, valóban eljött a Nyugat alkonya. Csakhogy a két világháború közötti időszak mély válsága után is a Nyugat egyik legjobb időszaka következett. A magorszá-
gok fejlődése mindig is ciklusosan zajlott, a válságidőszakokat a stabilitás hosszú évtizedei követték. A Nyugat eddig még képesnek mutatkozott az alkalmazkodásra. A kapitalizmus versengése kikényszerítette az innovatív üzleti magatartást, a demokratikus politika visszacsatolása viszont korlátok közé szorította a társadalmi polarizáció túlzásait. A hatalommegosztás és a joguralom rendje, a többpárti váltógazdaság eddig még mindig lehetővé tette a pusztító rendszerváltások nélküli békés megújulást.

I.

Papp László*

A RENDSZERVÁLTÁS MINT POLITIKAI KOMPROMISSZUM?

A rendszerváltás jogszabályi háttérét előkészítő Nemzeti Kerekasztal (NEKA) megítélése harminc év távlatából is vitatott. A kommunista államberendezkedés lebontása és a jogállami, polgári Magyarország újjáépítése számos – politikai szempontból is – kényes kérdést vetett fel. A tanulmány azt a problémakört kívánja megvilágítani, hogy az 1848 és 1947 közötti Magyarország alkotmányos megoldásai mennyiben voltak figyelembe vehetőek a rendszerváltás során. Ebben a kérdéskörben – az államformától függetlenül – az államfői hatalom gyakorlásának módját kell megemlíteni, ami azonban nem korlátozódhat az államfő végrehajtó hatalomban betöltött szerepének a megítélésére. A rendszerváltás történelmi sajátosságainak a következménye, hogy szakítanunk kellett azzal a hagyományos polgári kori felfogással, amely szerint az államfő a végrehajtó hatalom feje. Azonban ennek következményét a rendszerváltó jogalkotás vitatható módon vonta le, hiszen számos kérdést nyitva hagyott. Az államfő végrehajtó hatalomból való száműzése teljesen újrapozícionálta a kormány szerepét, amely a végrehajtó hatalom felelősségének, felelősségre vonhatóságának a kérdését is felveti. Vitathatatlan, hogy a parlamentáris felelősség megvalósításának Európában is számos megoldása létezik, azonban viszonylag kevés olyan parlamentáris köztársaságot

* Papp László PhD egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogi Történelmi Tanszék.

ismertünk, amely korábbi parlamentáris hagyományával szakítva, radikális módon átalakította a végrehajtó hatalom felelősségre vonási rendszerét. A tanulmány a továbbiakban ezt a kérdéskört kívánja boncolgatni.

I.

A rendszerváltás hajnalán széles körű politikai egyetértés volt a kommunista rendszer lebontásának békés megvalósítására, amelyre a NEKA kiváló politikai fórumnak bizonyult. Az 1980-as évek végén megfigyelhető társadalmi feszültségek egyértelművé tették, hogy az ország stabilitásának biztonsága érdekében a rendszer megváltoztatása csak tárgyalásos úton mehet végbe. Az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásai során Antall József arra hívta fel a figyelmet, hogy a köztársasági elnöki intézményt az alkotmányban kell szabályozni, méghozzá az 1946. évi I. tc. és az 1848. évi III. tc. szellemiségében.¹ Az azóta is sokat hivatkozott elképzelése szerint „[...] a módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946:1. tc.-ben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul [...] Az 1946:1. tc. alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök és az 1848:3. tc.-ben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja a végrehajtó hatalmát. Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, mely soha nem ismerte el ez abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat.”² Az Antall József által előterjesztett elképzelésből a rendszerváltó alkotmánymódosítás során az államfői jogállás és a kormányzati felelősség tekintetében csekély elképzelés valósult meg. Továbbiakban érdemes az államfői jogállásról és a kormányzati felelősségről külön-külön, majd összefüggéseiben értekezni.

¹ ENTZ Géza: Antall József, a rendszerváltoztatás specialistája. *Magyar Szemle*, 2013. 7-8. sz. 11. p.

² KUKORELLI István: Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. *Acta Humana*, 2017. 1. sz. 25. p.

Az 1946. évi I. tc. az 1848 óta fennálló parlamentáris hagyományokat ötvözte a köztársaság eszméjével, amely érdemben kiindulási alapot jelenthetett a rendszerváltás államfői jogállásának a definiálásakor. Ennek a jogállásnak két központi kérdése van. Egyrészt az államfő választása, másrészt a hatalmi ágakhoz való viszonya. Az előbbi egyszerűen eldönthető, hiszen a hazai alkotmánytörténetben ismeretlen az államfő közvetlen választása, s így a köztársasági elnök országgyűlés általi megválasztása nemcsak történelmi tradíciónk egyenes következménye, hanem a korszakban is logikus döntés volt. Másrésztől a hatalmi ágakhoz fűződő viszonya, illetve annak eldöntése már heves politikai vitákat váltott ki az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) tárgyalások során is.³ Harminc év távlatából joggal merülhet fel a kérdés, hogy sikerült-e levonni a kellő konzekvenciát a köztársasági elnök végrehajtó hatalomból való „száműzését” illetően? Vitán felül áll, hogy a XX. századi parlamentáris köztársaságok jelentős részében – legalábbis Európában – a köztársasági elnök nem gyakorol végrehajtó hatalmat. Ez azonban a hazai alkotmányos hagyományokkal teljes mértékben ellentétes, hiszen 1848 óta az államfő – kivéve a szocializmus időszakát – mindig is a végrehajtó hatalom feje volt. Azonban azt is látni kell, hogy az 1988 és 1990 közötti időszakban a volt szocialista népköztársaságokban a rendszerváltás pillanatában komoly politikai aggályt vetett fel az államfői jogállás szabályozása. Így nem véletlen, hogy Magyarországon is a korábbihoz képest szokatlanul „gyenge” államfő mellett döntött a NEKA, és ennek folyományaként a jogalkotó. A rendszerváltó alkotmánymódosítás értelmében „*Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és örökdik az államszervezet demokratikus működése felett.*”⁴ Ebben a felfogásban az alkotmányban kiépített hatalommegosztás rendszerében a köztársasági elnök kívül áll a végrehajtó hatalmon, s így a többi hatalmi ághoz képest sajátságosan semleges hatalmi tényező, önálló államfői jogosítványok birtokosa.

Mindez azt is jelenti, hogy a rendszerváltáskor teljes egészében újra kellett pozícionálni a köztársasági elnök jogállását, amely nemcsak a végrehajtó hatalomban betöltött szerepére irányult, hanem a törvényhozással összefüggő jogaira is. Az 1949-ig terjedő parlamentáris

³ Vö. RUSZOLY József: Az alkotmánytörténet időszerűsége, 1989/1990. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* 65. kötet, Szeged, 2004, 754. p.

⁴ 1989. évi XXXI. tv. 16.§.

berendezkedés központi eleme az államfő–törvényhozás és az államfő–kormány közötti – kényes – kapcsolat szabályozása volt. A klasszikus hazai parlamentarizmusban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti egyensúly garanciális elem volt az államfő széles körű feloszlatai joga, illetve a kormányalakításban betöltött szerepe.⁵ Az 1946. évi I. tc. értelmében a köztársasági elnök nevezte ki a miniszterelnököt a törvényhozás politikai bizottságának a meghallgatása után, illetve az ő előterjesztésére a minisztereket.⁶ A feloszlatai jogát pedig csak akkor gyakorolhatta, hogy ha azt a kormány, vagy a nemzetgyűlési képviselők $\frac{2}{3}$ -e azt indítványozta. Az államfő jogállásának újrapozícionálása az 1946. évi I. tc.-hez képest újraértékelt a feloszlatai jog szerepét is. Vajon van-e szükség a korábbi köztársasági elnökhöz hasonló széles körű feloszlatai jogra egy olyan parlamentáris köztársaságban, ahol az államfő nem gyakorol végrehajtó hatalmat? A válasz nyilvánvalóan nemleges, hiszen az államfő hatalmi ágaktól való semlegesítése, a feloszlatai jog tekintetében csak azt jelentheti, hogy a köztársasági elnök csak az országgyűlés működésével összefüggő okokra hivatkozhatva oszlathatja fel azt, amit a rendszerváltáskori alkotmányunk és a mai Alaptörvényünk is tételesen szabályoz.

Az államfői semlegességet deklarálva az is nyilvánvaló, hogy nem vehet részt a kormány tagjainak felmentésében, és a kormányalakításban is csak látszólagos szerepet kaphat. 1989 előtt – a szocializmus időszakát leszámítva – az államfő nevezte ki a miniszterelnököt, majd korszaktól függően az előterjesztése alapján a minisztereket. A rendszerváltást követően a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlés választotta meg a miniszterelnököt, míg utóbbi javaslatára az államfő nevezte ki a minisztereket. Az államfő végérvényesen kivonult a végrehajtó hatalomból, s ezáltal megszűnt a kormány államfő irányába fennálló politikai felelőssége is.⁷ Mindez azért lehet érdekes, mert az 1848 és 1949 közötti

⁵ Az államfő kormányalakításban betöltött szerepéről lásd bővebben SZABÓ István: Az államfő szerepe a kormányalakításban. In KISS Norbert – PERES ZSUZSA (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára*. Budapest, 2017, Dialóg Campus Kiadó, 375–384. p.

⁶ 1946. évi I. tc. 13. §.

⁷ Értelemszerűen mindez a kormány törvényhozás irányába fennálló politikai felelősségét nem érinti, hiszen az minden modern parlamentáris kormányforma elengedhetetlen eleme. Lásd bővebben BALOGH Judit: A kormány. In TRÓCSÁNYI

hazai parlamentarizmus egyik meghatározó jelensége a végrehajtó hatalom duális jellege volt. A rendszerváltás során megszületett közjogi konstrukció igazán érdekes kérdése az, hogy vajon ennek a megoldásnak a közjogi relevanciáit sikerült-e a jogalkotónak levonnia.

II.

Az államfői jogállás újraszabályozása és átértékelése ugyanis teljesen más megvilágításba helyezi a parlamentáris felelősség kérdését. Az áprilisi törvényekkel Magyarország a parlamentáris kormányforma mellett tört lándzsát, amely a végrehajtó hatalom törvényhozás általi felelősségre vonást jelenti. A duális végrehajtó hatalomban mindez azt is jelentette, hogy a kormány az országgyűlés irányába politikai és közjogi felelősséggel is tartozott, amely a miniszteri ellenjegyzés értelmében az államfő – király, kormányzó, köztársasági elnök – cselekedeteiért való felelőséget is jelentette. Az államfő kivonása a végrehajtó hatalomból értelemszerűen ez utóbbit megszüntette, azonban ebből nem következhet automatikusan a kormány közjogi felelősségének a megszüntetése. Az 1848. évi III. tc.-ben szabályozott miniszteri közjogi felelősség a polgári kori Magyarország egyik legérdekesebb alkotmányjogi megoldása, hiszen rendkívül szigorú felelősségi alakzatot állapított meg a végrehajtó hatalom irányába.⁸ A klasszikus hazai parlamentarizmus felelősségi alakzatát megvizsgálva szembetűnő, hogy közel száz év alatt egyetlen esettel sem találkozunk, amikor a közjogi felelőséget alkalmazni lehetett volna. Mindez azonban nem az 1848. évi III. tc. alkalmazhatatlanságát jelenti, hanem sokkal inkább azt, hogy a politikai és közjogi felelősség tökéletesen kiegészítette egymást. Ugyanakkor az is érdekes, hogy a közjogi felelősség támogatására a politikai felelősség csak abban a közegben értelmezhető, amikor utóbbit az államfő irányába vizsgáljuk. Így számunkra az lehet az érdekes, hogy az államfő végrehajtó hatalomból való

László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, 2012, HVG-ORAC, 275. p.

⁸ RUSZOLY József: „Egy új alkotmány Magyarországnak” (Az 1848:III. tc. létrejötte). In RUSZOLY József (szerk.): *Alkotmány és hagyomány*, Szeged, 1997, JATEPress, 42. p.

kiiktatása hogyan érinti a kormányzati felelősség, elsősorban a közjogi felelősség kérdését.

Nyilvánvaló, hogy a kormányzati felelősség közjogi és politikai jellegének a megvalósítása elképzelhető akkor is, amikor az államfő már nem gyakorol végrehajtó hatalmat. Mindezzel összefüggésben a rendszerváltás kori szabályozás során két kérdés merülhet fel. Egyrészt megoldható-e a miniszteri közjogi felelősség alkalmazása a III. Köztársaságban? Másrészt szükség van-e rá?

Alkotmánytörténeti szempontból az első kérdés lehet érdekes, hiszen az 1848. évi III. tc. a közjogi felelősségre vonás rendszerét egy két kamarás törvényhozásra találta ki.⁹ Így első ránézésre úgy is tűnhet, hogy a miniszteri közjogi felelősség újbóli bevezetése ismét megnyithatja az egykamarás vagy kétkamarás törvényhozás körüli vitát. Az elmúlt harminc évben e kérdés – ideértve az Alaptörvény megszületését is – periodikusan visszatért, de a jogalkotó 1989 óta konzekvensen az egykamarás rendszer mellett döntött.¹⁰ A miniszteri közjogi felelősség és a törvényhozás felépítése már csak azért is függ össze, mert az 1848. évi III. tc. logikájából kiindulva a népképviselői alapon szerveződő – s ezáltal politikailag determinált – alsó kamara csak az eljárás megindításáról dönthetett, míg a politikailag semleges – ha egyáltalán létezik ilyen – második kamara mondhatta ki a tényleges felelősséget. Így logikusnak tűnik, hogy a miniszteri közjogi felelősség bevezetése ellen szóló legfőbb érv, a kétkamarás törvényhozás mellőzése a III. Köztársaságban. Erre azonban a hazai alkotmánytörténet – még ha csak rövid időre is – rácafolhat. Az 1920 és 1926 közötti időszakban hazánkban egykamarás törvényhozás létezett, azonban a jogalkotó ebben a rövid periódusban is fontosnak érezte a közjogi felelősség alkalmazását. Tekintettel arra, hogy

⁹ Az 1848. évi III. tc. jelentőségéről lásd bővebben MEZEY Barna: *Parlamentáris kormányzat vagy parlamenti reform? A magyar parlamentáris rendszer kialakítása 1848-ban.* In HORVÁTH Attila (szerk.): *Forradalom vagy reform? Tanulmányok az 1848/49-es forradalom és szabadságharc állam- és jogfejlődéséről.* Budapest, 1999, Szent István Társulat, 71–83. p.

¹⁰ A kétkamarás törvényhozás bevezetésének lehetőségeiről lásd bővebben SZENTE Zoltán: *Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről.* In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, 2011, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 79–94. p.

alkotmányjogi felelősség a parlamentarizmusunk központi eleme volt, ezt a hiányosságot a kormányzati rendszer alkotmányos keretek között tartása végett orvosolni kellett. Ennek okán született meg az 1920. évi X. tc., mely az 1848-as elvek mentén, de az egykamarás rendszerhez igazodva szabta át a felelősségre vonás eljárási szabályait. Ugyanakkor érdemes rávilágítani, hogy a XX. századra már találkozunk olyan államokkal, melyek parlamentárisak, azonban az alkotmányjogi felelősségre vonás kapcsán nem a törvényhozás döntött – az csak megindította az eljárást –, hanem valamely más bíróság. Ilyenrel találkozunk – igaz csak rövid ideig – Ausztriában és a Weimari Köztársaságban, továbbá a törvényhozás a felsőbbbíróságok bíráiból választotta ki a miniszter fölött ítélkező testületet Svédországban és Belgiumban is. Látható tehát, hogy a felsőbbbíróságok bevonása az alkotmányjogi felelősség érvényesítése során nem példa nélküli, sőt, kétkamarás törvényhozások esetén is előfordult. Ugyanakkor az is igaz, hogy a parlamentáris államok többsége még mindig az angol típusú eljárást követte.

Mindezek fényében nem meglepő, hogy a második kamara hiányát az 1920. évi X. tc. az említett megoldások ötvözésével pótolta. Az eljárás középpontjába a nemzetgyűlés alkotmányvédelmi bizottsága került, mely összesen hatvan tagból állt. A bizottság tagjainak a felét a nemzetgyűlés független magyar állampolgárok közül választotta, akik nem voltak tagjai a nemzetgyűlésnek, míg másik felét a Kúria és a Közigazgatási Bíróság delegálta. A vád alá helyezésről a nemzetgyűlés általános többséggel döntött, és egyúttal vádbiztost jelölt ki. Ezt követően mind a vádbiztos, mind a vád alá helyezett miniszter a hatvantagú bizottságból egyenlő arányban annyi tagot kihúzhatott, hogy végeredményében 12 rendes és 4 póttag maradt. Azonban az így megalakított bíróság 12 tagjából hat tagnak, illetve két póttagnak bírónak kellett lennie. Az így megalakított bíróság tagjai közül elnököt, illetve egy háromtagú bizottságot választott, mely lefolytatta a tárgyalás előkészítését. Ezt követően az eljárás nyilvános, szóbeli tárgyaláson történt, ahol a bizonyítás felvételét követően a bűnösségről írásban és titkosan szavaztak. A bűnösség megállapításához legalább nyolc szavazatra volt szükség, melynek fennforgása esetén a Btk.-ban meghatározott bármely büntetés kiszabható volt. E büntetés mellett a bíróság az államkincstár javára megfizetendő összegben is marasztalhatta a minisztert, továbbá az alkotmány súlyos megsértése esetén a hazaárulókkal szembeni jogkövetkezmény, azaz a teljes ingó és

ingatlan vagyon zár alá vétele is elrendelhető volt. A bíróság döntésével szemben jogorvoslatnak helye nem volt.

Bár az 1920. évi X. tc. alapján sem zajlott le egyetlen felelősségre vonási eljárás sem, azonban a szabályozás ékes példája a miniszteri közjogi felelősség egykamarás törvényhozáshoz való igazítására. Ugyanakkor a jogalkotói logika ma már egy érdekes kérdést is felvet. Mennyiben tekinthető parlamentárisnak egy olyan felelősségi rendszer, ahol a kormány tagjainak a közjogi felelősségének a megállapításában bírák is részt vesznek? A bírói hatalom bevonása a felelősségi rendszerbe mennyiben törli át annak parlamentáris jellegét? Álláspontom szerint ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása az, amely igazán eldöntheti a miniszteri közjogi felelősség XXI. századi alkalmazhatóságát. Tekintettel arra, hogy ez a gondolatmenet a teljes kormányforma átértékeléséhez is vezethet, nem meglepő, hogy a rendszerváltás során ez nem merült fel.

Mindezekből következik, hogy alkotmányos akadálya nem volt és nincs is a miniszteri közjogi felelősség alkalmazhatóságának, azonban áttérve a második kérdésre, annak megválaszolása már árnyaltabb képet mutat. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a modern kormányformák kialakulásának központi gondolata az abszolutizmusokkal szemben megfogalmazott követelmény volt, amely a végrehajtó hatalom kontrolljában érhető tetten.¹¹ Magyarországon, mint a legtöbb európai országban, ez a törvényhozás általi kontrollt jelentette. Azonban azt is látni kell, hogy a kormányzati felelősség meghatározása során, egy modern jogállamban nem hagyható figyelmen kívül a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti egyensúly sem. Ez a problémakör úgy is megközelíthető, hogy vajon a törvényhozásnak van kormánya, vagy a kormánynak törvényhozása? Ennek a kérdésnek a megválaszolása egy parlamentáris köztársaságban egyértelmű, azonban az is, hogy a végrehajtó hatalom túlzott, vagy inkább eltúlzott kontrollja a kormányzat hétköznapi működésének érdemi akadálya lehet. Ebből adódik, hogy a miniszteri közjogi felelősség alkalmazhatóságának a III. Köztársaságban alkotmányos akadálya nincs, azonban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kényes egyensúlyának problematikáját felveti, s így a jogintézmény újbóli bevezetése mellett legalább annyi érv, mint ellenérv hozható fel.

¹¹ MÁRFFY-MANTUANO Rezső: *A miniszteri közjogi felelősség intézménye Magyarországon*. Budapest, 1905, Politzer-féle Könyvkiadóvállalat, 7. p.

Összességében látható, hogy a történelmi objektivitás luxusát élvezve a rendszerváltás közjogi konstrukciói vitathatóak, mint ahogy az is, hogy a politikai kompromisszumok eredményeként nem hoztunk-e túl nagy áldozatot. A NEKA vitathatatlan érdeme a békés átmenet biztosítása, azonban nem lehetünk biztosak abban, hogy az államfői jogállás és a parlamentáris felelősség újraszabályozásával sikerült valamennyi következtetést helyesen levonni.

Komáromi László*
AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁS
METAMORFÓZISAI 1989–2019:
TÉVUTAK ÉS
KIÚTLEHETŐSÉGEK

Annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy vajon sikeres volt-e a politikai átmenet hazánkban, s hogy az akkori események hogyan befolyásolták a rá következő harminc év jogalkotási és politikai történéseit, jelen tanulmány egy szűk részterület kiemelésével, az országos népszavazás kérdéskörének bemutatásával kíván hozzájárulni. Egy ország demokratikus berendezkedéséről vagy annak minőségéről egyáltalán nem mond el mindent az, hogy a közvetlen demokrácia intézményei miként jelennek meg és miként működnek az adott politikai berendezkedésben. De alapkérdésekhez elvezet ez a problémakör, és a tünetek, amelyek e részterületen megmutatkoznak, az összkép szempontjából sem lényegtelenek.

* Komáromi László PhD egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék ORCID ID: 0000-0002-2381-3755.

I. Az első népszavazási törvény és előzményei

Az országos népszavazás története Magyarországon 1989. június 1-jéig vezethető vissza, amikor az utolsó pártállami országgyűlés – még a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak megkezdése előtt – elfogadta a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt. (Az 1949. évi XX. törvény azon rendelkezését, amely felhatalmazta a Népköztársaság Elnöki Tanácsát arra, hogy országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendeljen el,¹ sosem alkalmazták a gyakorlatban.)

Az új törvény *hátterében két tényező* állt. Az egyik az *állampártinak* az a *törekvése*, hogy a saját elképzelése szerint végezze el a közjogi átalakítást. Az Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30-i első alkotmányozási koncepciójában s aztán az 1989. január 30-i másodikban is már megjelent az a gondolat, hogy az Országgyűlés hatalmának közvetlen demokratikus intézményekkel is határt kell szabni, hogy a leendő új alkotmányt, s esetleg annak jövődőlő átfogó módosításait népszavazásnak kell elfogadnia, s hogy a közvetlen demokratikus intézményeket alkotmányerejű törvényben kell részletesen szabályozni.² A másik tényező a *Bős–Nagyymarosi vízlépcső* projekt volt, amely ellen 1988-tól erős tiltakozások folytak, s aláírásgyűjtés is indult azért, hogy népszavazás döntsön a kérdésben. A „Duna-mozgalmak” 1989. február 27-én már 124 000 aláírást adtak át a házelnöknek, követelve a munkálatok azonnali felfüggesztését és a népszavazást.³

Ilyen előzmények után fogadta el tehát az Országgyűlés az első népszavazási törvényt, amelynek a legfontosabb újítása az volt, hogy lehetővé tette a *választópolgári népszavazási kezdeményezést* is, méghozzá olyan

¹ 1949. évi XX. törvény, 20. § (1) bek. d) pont.

² KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990)*. Budapest, 1991, MTA Államtudományi Kutatóközpont, 115–116., 138., 205–206., 225., 265. p.

³ Vö. LÁNYI Gábor: A kuvik éve. Környezetvédelmi jelzések. Romló környezet – romló életkilátások. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1 (1988-ról)*. Budapest, 1989, R-Forma Kiadói Kft. – Reform, 144–160. p.; Tizenkét hónap krónikája. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2 (1989-ről) II. rész*. Budapest, 1990, AULA-OMIKK.

formában, hogy ha a megfelelő számú aláírás összegyűlt, akkor a kérdésben kötelező volt elrendelni a népszavazást. A másik újdonság a *kötelező alkotmányreferendum* bevezetése volt, mely szerint a tervezett új alkotmány elfogadásáról népszavazásnak kellett (volna) döntenie.⁴ Sem alulról jövő népszavazási kezdeményezést, sem kötelező alkotmányreferendumot korábban nem ismert a magyar közjog. Külföldön azonban ezek az intézmények már jó néhány országban léteztek vagy felbukkantak a történeti fejlődés során. A törvény történeti és nemzetközi kontextusban való elhelyezéséhez érdemes felidézni, hogy a modern közvetlen demokratikus intézmények megjelenésének és elterjedésének világszerte három nagyobb hulláma különböztethető meg. A *megjelenés* a XVIII. század utolsó negyedére és a XIX. századra tehető. Ekkor bontakozott ki a három legjellegzetesebb népszavazási hagyomány, részben egymás fejlődését is elősegítve, az észak-amerikai, a francia és a svájci. A kötelező alkotmányreferendum intézményét egyes új-angliai kolóniák vezették be először függetlenedésük után, majd átvette a forradalmi Franciaország és később Svájc is. Svájc ugyanakkor az alulról jövő népszavazási kezdeményezéseknek is őshazája.⁵ A *második hullám* az első világháború utáni demokratikus alkotmányokban jelentkezett, mikor a Weimari Köztársaságtól az Osztrák Köztársaságon és a balti államokon át az Ír Szabad Államig több ország is bevezette a népszavazás különböző eljárásait.⁶ Végül a *harmadik hullám* a kelet-európai rendszerváltoztatásokhoz kapcsolódik, amikor az új demokratikus berendezkedések szinte kivétel nélkül alkotmányukba illesztettek valamilyen közvetlen demokratikus intézményt. 21-ből 13, a volt keleti blokkhoz tartozó állam alkotmánya ír elő kötelező népszavazást valamilyen kérdésben, s ugyancsak 13-ban van mód választópolgári kezdeményezésű népszavazásra úgy, hogy ha a

⁴ 1989. évi XVII. törvény, 10. § (1) bek. és 7. §. Mivel az új alkotmány 1989. októberében formailag nem újként, hanem a régi módosításaként lépett hatályba, s a későbbi népszavazási törvények nem tartalmazták a kötelező alkotmányreferendumot, ez az intézmény nem maradt része a magyar közjognak.

⁵ KOMÁROMI László: Establishment, Evolution and Interaction of Modern Direct Democratic Traditions. *Giornale di Storia Costituzionale*, 2015. 2. sz. 59–72. p.

⁶ Intézményi áttekintésükre lásd KOMÁROMI László: Parliaments and Popular Law-making: The German and Estonian Experience in the Interwar Years. *Parliaments, Estates and Representation*, 2014. 1. sz. 58–60. p.

megfelelő számú aláírás összegyűlt, akkor kötelező is megtartani a referendumot.⁷

Magyarországot is ebben a harmadik hullámban találjuk. Figyelemre méltó a népszavazási törvény indokolása, ugyanis nem a demokratikus berendezkedéssel indokolta a népszavazás és a népi kezdeményezés törvényi szabályozását, hanem egyrészt a *jogállamisággal*, amely szerinte az „állam és állampolgár viszonyában, a hatalom gyakorlásában részt vevő, az állami döntéseket befolyásolni képes állampolgári magatartásra helyezi a hangsúlyt”, másrészt a *népszuverenitás-elvű hatalomgyakorlással*, amely a népképviselő útján és a népszavazás által érvényesül. Hozzátette még az indokolás azt is, hogy a „népszavazás a törvényhozó hatalom külső ellenőrzését, alkotmányos korlátozását jelenti” és hozzájárul a fékek és ellensúlyok rendszerének, a hatalommegosztásnak a megvalósításához.

Mindmáig kevéssé tudatosult, hogy az alulról jövő kezdeményezések, sőt kötelező népszavazási kezdeményezések törvénybe iktatásával ez a törvény, ha részleteiben nem is, de alapintézményeiben a *svájci modellhez közelítő szabályozást* jelentett. Ez abból is kitűnik, hogy lehetővé tette egyrészt az Országgyűlés által elfogadott törvények megerősítéséről, másrészt törvényhozás elhatározása tárgyában is népszavazást tartani,⁸ s így megvetette az alapját a törvényt elvető *referendum*, valamint a népi törvényjavaslat, az *iniciatíva* közötti különbségtételnek, ami szintén a svájci rendszer sajátossága.

Mindez nem jelenti azt, hogy a törvény előkészítése és elfogadása során bárki komolyabban számba vette volna azokat a *következményeket*, amelyekre a közvetlen demokratikus intézmények Svájcban rendszer szinten vezetnek. Svájcban a közvetlen demokrácia egy sajátos politikai kultúrába illeszkedik és azt maga is táplálja, ami nemcsak a választópolgárok megkönnyített politikai részvételéről szól, hanem a politikai szocializációról és az alulról jövő politikai innovációk lehetőségéről is, továbbá a politikai elit megnövekedett rezponzivitásáról, s a kompromisszumkeresésről, már a döntések előkészítése során, nehogy

⁷ KOMÁROMI László: Közvetlen demokratikus hagyományok és modellek: Alapkérdések, kockázatok és esélyek. In GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (szerk.): *A népszavazás szabályozása és gyakorlata Európában és Magyarországon*. Budapest, 2016, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 153. p.

⁸ 5. § (1) bek.

egy érintett kisebbség utóbb népszavazáson buktassa meg a többség által elfogadott törvényt.⁹ Az MSZMP és a kormány 1989-ben aligha mérte föl a maga mélységében mindennek a jelentőségét. Hogy milyen komoly fegyver került így az ellenzék kezébe, az világossá is vált még 1989-ben, az ún. *négyigenes népszavazásnál*, ami megmutatta, hogy az MSZMP demokratikus szavazáson legyőzhető. Hatalmas jelentősége volt ennek a politikai erőviszonyok későbbi alakulása szempontjából.

II. Tévutak és korrekciós kísérletek

Ugyanakkor az első népszavazási törvény sok szempontból hiányos, „*koraszülött*”¹⁰ volt, s számos kérdést megválaszolatlanul hagyott, ami a gyakorlatban problémákhoz vezetett, amelyek legtöbbször az Alkotmánybíróság asztalára kerültek.

Az első ilyen a Létminimum Alatt Élők Társaságának kezdeményezése volt 1992-ben, amely népszavazással kívánta feloszlatni az Országgyűlést, mire az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ez *burkolt alkotmánymódosítás* lenne, ami nem megengedhető, ellentétes az Alkotmánnyal. Fel is hívta az Országgyűlést, hogy hozza összhangba a népszavazási törvényt az időközben tartalmilag megújult Alkotmánnyal.¹¹

A másik problémát az alulról jövő kezdeményezések *parlamentari döntéshozatallal való összekapcsolása* jelentette. Mit tehet az Országgyűlés egy kezdeményezéssel? Az 1990-es évek közepén előfordult, hogy az Országgyűlés egyszerűen elszabotálta a népszavazási kezdeményezést;

⁹ Vö. MÖCKLI, Silvano: Stärken und Schwächen der direkten Demokratie in der Schweiz. In *Beiträge und Berichte* (des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen), 202/1993.; MÖCKLI, Silvano: Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie. In *Beiträge und Berichte* (des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen), 237/1995.; LINDER, Wolf: *Direkte Demokratie*. In KLÖTI, Peter – KNOEFFEL, Peter – KRIESI, Hanspeter – LINDER, Wolf – PAPADOPOULOS, Yannis (hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, 1999, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 109–130. p.

¹⁰ KUKORELLI István: Az országos népszavazás 1989–1998. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, 2006, Századvég, 75. p.

¹¹ 2/1993. (I. 22.) AB határozat.

ez történt a Munkáspárt NATO-csatlakozás megakadályozására irányuló kezdeményezésével.¹² 1997-ben a külföldiek termőföldvásárlásának megakadályozását célzó ellenzéki választópolgári kezdeményezést próbált a parlamenti többség helyettesíteni egy kormány által kezdeményezett népszavazási javaslattal, de erre az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ezt nem lehet: a választópolgári kezdeményezésnek előnye van a kormány kezdeményezésével szemben.¹³

Ugyancsak emlékezetes a 2006 és 2008 közötti *népszavazási kezdeményezések sorozata*, amelyet az ellenzéki Fidesz–KDNP indított el egyszerre több kérdésben, melyek közül végül hármat bocsátottak az ún. szociális népszavazásra 2008-ban. Az eljárás során komoly pengeváltásokra került sor az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság között egyes tiltott tárgykörök értelmezése kapcsán.¹⁴ Ennél súlyosabb problémát jelentett az, hogy az említett kezdeményezések nyomán hirtelen rendkívüli mértékben megugrott a népszavazási kezdeményezések száma. Százas nagyságrendben nyújtották be azokat sokszor mindenfajta szervezeti háttér nélküli magánszemélyek, például olyan kérdésekben, mint hogy „Egyetért-e Ön azzal, hogy a tojás előbb volt, mint a tyúk”, vagy, hogy „Gyurcsány Ferenc kapjon úrhajós kiképzést és utána küldjük őt a Plútóra”, vagy, hogy „a miniszterelnök szolgálati gépkocsi helyett szolgálati rollert használjon környezetvédelmi és gazdaságossági okokból”.¹⁵ Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke egy interjúban *szunnyadó aknának* nevezte a népszavazás intézményét, amely most felrobban.¹⁶ Az Alkotmánybíróság 2007-ben fel is hívta a jogalkotót arra, hogy a komolytalan, visszaélészerű kezdeményezések megfékezésére találjon megoldást.¹⁷

¹² CSAPODY Tamás: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége. *Társadalmi Szemle*, 1996. 6. sz. 40–47. p.

¹³ 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

¹⁴ Vö. SZIGETI Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről, I. kötet*. Budapest, 2008, DKMKKA, 236–248. p.

¹⁵ SZIGETI 2008, 251–252. p.

¹⁶ KRUG Emília: Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról. *168 óra online*, 2008. július 4.

¹⁷ 100/2007. (XII. 6.) AB határozat.

Az említett problémákra megoldást kereső jogalkotási, sőt alkotmányozás útján történő *korrekciókra* többször is sor került az elmúlt harminc évben, jelentősebbre kétszer is. Először 1997–1998-ban, amikor a népszavazás bizonyos részletszabályai bekerültek az Alkotmányba, mint például a kizárt tárgykörök. Felemelték az aláírási küszöböt is az eredeti 100 000-ról 200 000-re és az 50%-os részvételi kvórumot fölváltották a 25%-os jóváhagyási kvórummal. Ugyanekkor bevezették a népszavazási kezdeményezések előzetes kontrollját is, melyet első fokon az Országos Választási Bizottság, másodfokon pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe utaltak. 1998-ban az Országgyűlés új népszavazási törvényt is elfogadott.¹⁸ A második nagy korrekció az Alaptörvénnyel és egy újabb népszavazási törvénnyel történt meg.¹⁹ Ezek eredményeképp visszaállt az 50%-os részvételi küszöb, módosultak a kizárt tárgykörök, megszűnt a napirend-iniciatívaként felfogott népi kezdeményezés és a konzultatív népszavazás, s az előzetes hitelesítési eljárásban hozott határozat elleni jogorvoslat az Alkotmánybíróság helyett a Kúria hatáskörébe került. Bevezették a Nemzeti Választási Iroda elnökének előzetes szűrőszerepét, elsősorban a formai hibás és visszaélészerű kezdeményezések kapcsán. A kezdeményezés benyújtásához sem elég már egyetlen fő, hanem egy legalább húsz, de legfeljebb harminc főből álló kezdeményezői csoport szükséges.²⁰

¹⁸ 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről.

¹⁹ 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról.

²⁰ A változások áttekintésére lásd KOMÁROMI László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben. *MTA Law Working Papers*, Budapest, 2014. 35. sz.

III. Helyzetértékelés és kiútlehetőségek

Mindezeket a változásokat összességükben lehet úgy is értelmezni, hogy itt a *közvetlen demokratikus jogok leépítéséről*, „visszafejlesztéséről”,²¹ erőteljes korlátozásáról van szó. És tény, hogyha a megtartott országos népszavazások számát nézzük, akkor 1989 óta összesen hét ilyen alkalmat találunk csupán, melyeken 13 kérdést bocsátottak a szavazópolgárok elé, s az elmúlt tíz évben egyetlen egy volt csak, az ún. betelepítési kvótáról, 2016-ban, az sem a választópolgárok, hanem a Kormány kezdeményezésére. Ez nem jelenti azt, hogy ne lennének nagy számban választópolgári kezdeményezések, de ezek túlnyomó többsége, a legfrissebb, 2014-ig visszamenő statisztika²² szerint majdnem 95%-a, nem jut el a hitelesítésig, tehát a Nemzeti Választási Iroda, a Nemzeti Választási Bizottság, a Kúria vagy az Alkotmánybíróság megállítja a folyamatot és el sem kezdődhet az aláírásgyűjtés.

Ha tehát úgy tesszük fel a kérdést, hogy mi maradt az 1989-es népszavazási törvényből, s a várakozásból, ami egykor hozzáfűződött; továbbá sikertörténet-e a népszavazási szabályozás története, s mennyire befolyásolja napjaink gyakorlatát az akkori koncepció, akkor azt lehet mondani, hogy ami megmaradt, az a népszavazás, sőt a választópolgári kezdeményezés *népszavazás puszta lehetősége*, de ez egy olyan lehetőség, amellyel a gyakorlatban alig lehet élni. Szerepel az Alaptörvényben, mert ha egyszer az alkotmányos rend részévé válik, akkor nehezen távolítható el onnan („egyirányú utca”²³), hiszen az a demokrácia súlyos korlátozásának tűnne. De *nem működik valódi ellensúlyként* vagy korrekciós

²¹ Még az 1990-es évek első felének fejleményei alapján KUKORELLI István: A közvetlen demokrácia „visszafejlesztésének” irányai. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, Szeged, 1996, 49. kötet, 1-48. sz. (*Emlékkönyv Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*) 315. p.

²² Statisztikák az elbírált népszavazási kezdeményezésekről (frissítve 2019. július 16.). Lásd a www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasi-kezdemenyezesek oldalon elérhető kapcsolódó dokumentumban.

²³ BERAMENDI, Virginia – ELLIS, Andrew – KAUFMANN, Bruno – KORNBLITH, Miriam – LEDUC, Larry – MCGUIRE, Paddy – SCHILLER, Theo – SVENSSON, Palle (eds): *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm, 2008, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 4. p.

mechanizmusként a népképvisellel vagy a kormánnyal szemben; témákat is csak korlátozottan lehet vele a politikai napirendre vinni, legalábbis nem ellenzékiből vagy választópolgári oldalról. A közvetlen demokráciát nem a jogállam részének tekintik már, mint 1989-ben a törvény, hanem a *jogállami kontroll kerekedik felül* a közvetlen demokrácián.

Kérdés természetesen, hogy ha kevesebb lenne a kizárt tárgykör és az egyéb teljesítendő jogi feltétel, valamint megengedőbb a hitelesítési hatósági gyakorlat, akkor az milyen eredményre vezetne. Erre a kérdésre általános válasz aligha adható, mert az eredmény számos tényezőtől, nem utolsósorban attól a politikai kultúrától függ, ami a szabályozás mögött meghúzódik.

Jelen tanulmány keretei között mindössze két olyan problémakör kiemelésére van mód, amelyek a modern közvetlen demokrácia örökzöld témái. Az egyik a képviseleti és a közvetlen demokrácia összeegyeztetése, a másik a választópolgári kompetencia problémája.

IV.

A képviseleti és a közvetlen demokrácia összeegyeztetése

A képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatal viszonya, összehangolása elsősorban eljárási kérdés. Magyarországon alkotmánybírószági diktum²⁴ és most már az Alaptörvényben is szerepel,²⁵ hogy a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás a képviseletihez képest kivételes. Ez valójában mindenhol a világon így van, még Svájcban is, ahol a törvényeknek mintegy 93%-át a népképviselet fogadja el mindenfajta népszavazás nélkül.²⁶

Az igazi kérdés azonban az, hogy alakítható-e úgy a népszavazási eljárás, hogy az valóban *hozzájáruljon a döntés alaposabb megfontolásához*, több érv, érdek és szempont mérlegeléséhez és így egy megalapozottabb döntéshez, akár a népképviselet, akár a választópolgárok oldalán. E tekintetben más-más megoldást igényel, ha egy, az Országgyűlés által

²⁴ Lásd már a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban.

²⁵ B) cikk (4) bek.

²⁶ Vö. LINDER 1999, 119. p.

már elfogadott törvényről szól a népszavazás utólag, ami megerősítheti vagy elvetheti azt, valamint, ha a népszavazás a választópolgári kezdeményezésben előterjesztett, tehát a választópolgárok által megfogalmazott, esetleg ki is dolgozott javaslatról szól. Svájcban az előbbi a *fakultatív referendum*, ahol maga a lehetőség, hogy utóbb közvetlen demokratikus úton akadályozzák meg egy törvény hatályba lépését, arra ösztönzi a népképviselőt és a kormányt, hogy vonjanak be minél több érintett érdekcsoportot a döntéshozatalba, mondassák el velük, hogy számukra mi a fontos, és próbáljanak olyan kompromisszumot találni, amelyet mindenki elfogad és senki sem kezdeményez népszavazást. A másik eljárást hívják *népi iniciatívának*, ahol maguk a népi kezdeményezők terjesztik elő a javaslatot, amelyet aztán népszavazásra bocsátanak. Ehhez azonban közben a népképviselő is hozzászól, javasolhatja akár elfogadásra, akár elutasításra, tehet ellenjavaslatot is, ami általában egy kevésbé radikális változata a népi iniciatívának, de azért ez is megváltoztatja a *status quót*. Az ellenjavaslatot is népszavazásra bocsátják a népi iniciatívával együtt.²⁷ Nálunk ez a megoldás gyakorlatilag lehetetlen, mert az Országgyűlés a kezdeményezés hitelesítésétől kezdve „végrehajtó” szerepbe kényszerül.²⁸ Nem bocsátkozik párbeszédbe a kezdeményezővel, nem üzen róla érdemben a választópolgároknak, nem is tesz ellenjavaslatot. Ha a népszavazás érvényes és eredményes, akkor a döntést törvénybe iktatja, implementálja (ha a döntés érvényesítése jogalkotási aktust igényel). Ehhez képest az említett svájci modell, vagy akár a több német tartományban ismert ún. háromlépcsős néptörvényhozási eljárás (*Volksinitiative – Volksbegehren – Volksentscheid*), ahol a népképviselőt és a kezdeményezők közötti többkörös kommunikáció és tárgyalás után jutnak el a népszavazásig, nagyobb esélyt nyújt a megfontolt, kiértelt döntésre.

²⁷ *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. 138–139. és 141. cikkek.

²⁸ 52/1997. (X. 14.) AB határozat.

V. Választópolgári kompetencia

A másik örökzöld kérdés a választópolgári kompetenciára vonatkozik. Hogyan lehet elérni, hogy a választópolgárok értsék a kérdést, amiről szavaznak, és *kellő tájékozottsággal* rendelkezzenek ahhoz, hogy megalapozott döntést hozzanak?

Magyarországon ez a problematika a jogi szabályozásban és a hatósági gyakorlatban is lényegében egyetlen aspektusra, a *népszavazási kérdés egyértelműségére* korlátozódik. 2001-ben született egy AB határozat,²⁹ amely a kérdés egyértelműségének kritériumait igyekezett meghatározni. Tisztázta egyrészt, hogy van választópolgári és jogalkotói egyértelműség is: tehát a kérdésnek a választópolgár számára is világosnak, egyértelműnek és kizárólag egyféleképpen értelmezhetőnek kell lennie, s az Országgyűlés számára is ki kell derülnie, terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen. A határozat másrészt kimondta, hogy a kezdeményezés nem tartalmazhat több olyan alkérdést, amelyek nem következnek egymásból, mivel ez nem felel meg az egyértelműség követelményének. Ennek lényegében az a következménye, hogy komplex, *kidolgozott kezdeményezések* jó eséllyel *nem mennek át* a hitelesítési szűrőn, mert több, egymástól függetlenül is megválaszolható alkérdésre bonthatók. Így ugyanakkor nagyon nehéz megfelelni a jogalkotói egyértelműségnek is, hiszen ott épphogy *kellő részletességgel* kéne meghatározni, milyen szabályozást igényel az iniciatíva.

A gyakorlatban erre további szempontok rakódtak. Például az *ingyen sörre* irányuló kezdeményezést az AB azzal utasította el, hogy a választópolgárnak azt is látnia kell, hogy a kérdés megválaszolásának milyen következményei vannak (ki fizeti meg az ingyen sör árát).³⁰ Végül is az egyértelműség hiánya vált mára a leggyakoribb elutasítási okká a hatósági gyakorlatban: a kezdeményezések több mint felénél szerepel az elutasítási okok között.³¹ Az a szemlélet érvényesül, mintha az egyetlen

²⁹ 52/2001. (XI. 29.) AB határozat.

³⁰ 26/2007. (IV. 25.) AB határozat.

³¹ Egy 2012. január 1. és 2016. február 24. közötti adatokat feldolgozó tanulmány szerint az összes kezdeményezés csaknem 61,66%-a esetén a hitelesítés megtagadásának okaként szerepelt a kérdés egyértelműségének hiánya: FARKAS Bálint:

mondatos kezdeményezésből a választópolgár számára világosnak kéne lennie nemcsak a kérdésnek, hanem az ügy háttérének, s a népszavazás következményeinek is. Ez nyilvánvalóan tévút. A nagy népszavazási hagyományokban ilyen szigorú követelményeket nem is támasztanak, csak a *kezdeményezés tartalmi és formai egységét* várják el: tehát lehet részletesen kidolgozott vagy általánosan megfogalmazott is a javaslat, de legyen tartalmilag konzisztens és ne keverje a részletes és az általános (alapelvi) iniciatíva formáját.³²

A választópolgári kompetencia problémáját azonban ezzel még nem tekintik megoldottnak, s különböző módokon igyekeznek azt növelni. Például Kaliforniában, Oregonban *voter information guide*, *ballot pamphlet*, Svájcban ún. *Abstimmungsbüchlein* tájékoztatja a szavazót a kezdeményezés lényegéről, a kezdeményezők és az ellenzők főbb érveiről, a népszavazási döntés várható hatásáról, ideértve közpénzügyi kihatásokat is. Ezeket a tájékoztatókat többnyire hivatalos szervek, az igazságügyi miniszter hivatala, a *Legislative Analyst's Office* vagy a kancellária készíti, de pontos szabályok alapján, s bírósági kontroll alá vetve. Tehát nem a kérdésből kell mindennek világossá válnia, s ha a választópolgár meg kívánja haladni a kampánylözsongok szintjét, akkor van hivatalos forrás, amelyből tájékozódhat.

Nyilván sem a képviseleti és a közvetlen demokratikus döntéshozatal jobb összehangolása, sem az egyértelműségi követelmény ésszerűsítése és a választók tájékoztatásának átgondolt intézményesítése nem oldaná meg egy csapásra a népszavazás és a magyar demokrácia problémáit. Ezek a példák azonban jól mutatják, hogy léteznek olyan külföldi példák, amelyek figyelembevételével jobban alkalmazhatóvá, értelmesebbé lehetne tenni a népszavazási gyakorlatot, s közelebb lehetne kerülni az 1989-ben bevezetett közvetlen demokratikus intézményekben rejlő lehetőség kiaknázásához.

Direkte Demokratie in Ungarn. Warum scheitern Volksinitiativen? (Masterarbeit). Budapest, 2016, Andrásy Universität, 24. p.

³² Esetleg azt is elvárják a kezdeményezéstől, hogy a jogszabályi hierarchiának egyszerre csak egy szintjét érintse. Vö. *Code of Good Practice on Referendums*. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Strasbourg, 25 October 2018. Study No. 371/2006. CDL-AD(2007)008rev-cor. III. 27–31.

Völgyesi Levente*
**A LELKIISMERETI ÉS
VALLÁSSZABADSÁGRÓL,
VALAMINT
AZ EGYHÁZAKRÓL SZÓLÓ
1990. ÉVI IV. TÖRVÉNY
KELETKEZÉSI KÖRÜLMÉNYEI
ÉS ALKALMAZHATÓSÁGA**

Az egyház és állam viszonyának szabályozása abban az értelemben sajátos, hogy nem lehet egyetlen jó megoldással élni, lehetetlen egységes nemzetközi gyakorlatot kialakítani. Az állam és egyház kapcsolatát elsősorban az egyedi, adott országra vonatkozó történelmi sajátosságok határozzák meg.¹

Magyarország intézményes öröksége is egy különös út, amelyet egyes történelmi események nagyban befolyásoltak. Így az államalapítás idején Európa-szerte a teokratikus királysze uralkodott, amely VII. Gergely pápasága idején és az azt követő ún. gregoriánus reformok hatására erodálódott, de nem teljesen nyomtalanul tűnt el, hanem hatása még évszázadok múlva is érzékelhető volt. Maga az ún. investitúraharc is egy kompromisszummal zárult, ahol az egyházi tisztségviselők kiválasztásában a világi hatalom befolyása továbbra is jelen maradt, még ha eltérő, legfőképpen csökkenő intenzitással. Erre az átmeneti időszakra tett pontot és kezdett új mondatot Luxemburgi Zsigmondnak a konstanzi zsinaton elfogadtatott ún. főkegyúri joga, amely a magánjogi hatalmat gyakorló személyek és közösségek számára a kegyúri jogosítványokat

* Völgyesi Levente habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jegtörténelmi Tanszék ORCID ID: 0000-0002-2736-7510.

¹ FERENCZY Rita – KÁLLAY Márta: *Egyházzjogi alapismeretek*. Budapest, 2000, Szent István Társulat, 24. p.

is biztosították. A főkegyúri jog legnagyobb kiteljesedése pedig Mária Terézia nevéhez köthető.²

A hosszú XIX. század új fejezetet nyitott az állam és az egyház kapcsolatában. II. József utilitarista és merkantilista politikája az egyház alávetésével járt együtt, így a klérus elsősorban a felvilágosult abszolutista államhatalom fizetett és lojális alkalmazottja lett.³ Az 1848. évi XX. tc. bár kimondta a bevett vallásfelekezetek jogegyenlőségét viszonyossági elv mentén, viszont a főkegyúri jogok gyakorlása a katolikus felekezetet továbbra is sújtotta.⁴ A dualizmus korának kultúrharca tovább élte az ellentéteket, amelynek a német és francia gyakorlat további táptalajt biztosított, még akkor is, ha a két meghatározó nemzet más és más utat járt be, s sajátosan más megoldást is alkalmazott.⁵

A gróf Károlyi Mihály által fémjelzett Magyar Népköztársaság a francia megoldás felé mozdult el, amely az egyház közjogi személyiségének és polgári vagyoni jogainak elvesztésével járhatott volna. Az egyházi önrendelkezés a Horthy-korszakban volt még a leginkább széles körű, de az 1949-ben kikiáltott Népköztársaság már a korlátozásra épült, 1945-től a kommunista belügyminiszteri intervenció – az 1919. évi Tanácsköztársasághoz hasonlóan⁶ – az egyház ellehetetlenítésére és társadalmi szerepének visszaszorítására tett kísérletet, amelynek teljes kiépítése a materialista világnézetű államfelfogás jegyében – elsősorban az egyház 1956-os tevékeny forradalmi részvételét is megtorolandó – 1957. évre tehető. Bár az 1970-es, 1980-as években enyhülés volt tapasztalható és a békés egymás mellett élés volt a jellemző, az egyház komoly terhekkel lépett át a rendszerváltás éveibe.⁷

Mind az állam, mind pedig az egyház számára világos volt, hogy az államszocialista rendszer előtti állapot nem restaurálható. Sem az egyház

² TIMON Ákos: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, 1910, Hornyánszky Viktor kiadóhivatala, 257–272. p.

³ BALANYI György: Jozefinizmus. *Katholikus Szemle*, 1935. 11. sz. 692–696. p.

⁴ ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, 2002, Osiris, 51–53. p.

⁵ BANGHA Béla: *Katolikus lexikon III. kötet*, Budapest, 1932, Magyar Kultúra, 146. p.

⁶ ERÉNYI Tibor – GÁBOR Sándorné – HAJDU Tibor – MILEI György: *A magyar forradalmi munkásmozgalom története*. Budapest, 1979, Kossuth Könyvkiadó, 189. p.

⁷ TOMKA Ferenc: *Halálra szántak, mégis élünk!* Budapest, 2005, Szent István Társulat, 28–37. p.

társadalmi szerepvállalása, sem a vagyoni helyzet, sem a régi együttműködési modellek nem alkalmasak arra, hogy kritika nélkül átvételre vagy bevezetésre kerüljenek. Mind megállapításra került, egyedül üdvözítő recept sem létezett az állam és egyház közötti viszony rendezésére. A tudomány nagyjából négy modellt tudott bemutatni a XX. század végén, amely a kapcsolatokat jellemzi. Mindegyik a történelmi fejlődés eredménye, az adott állam egyházfelfogását jól tükrözi. Az első modell az ún. államegyházi modell, amely elsősorban Európa északi (protestáns) és nyugati (anglikán) perifériájának, valamint az ortodoxia sajátossága. Ezek a viszonyok egy katolikus többségű Magyarországon elképzelhetetlenek. Ugyanígy hiányzik a magyar tradícióból az ún. radikális elválasztás lehetősége, amely az USA és Franciaország sajátja, szintén a XVIII–XIX. század eseményeinek függvényében értelmezhető. A harmadik modell a német kultúrkörhöz tartozik, ezt a kapcsolódó modell kifejezéssel illeti a jogtudomány, ahol az állam – elismerve az egyház jelentős társadalomformáló szerepét – tevékenyen együttműködik vele, többek között közös intézményrendszer fenntartásával. Magyarország rendszere végül a negyedik modellhez hasonlítható a leginkább, amely az együttműködő, támogató elválasztás elvét vallja. Ez a modell jellemző módon a mediterráneum és Kelet-Közép-Európa sajátja. Az állam nem közömbös, hanem világnézetileg semleges, viszont felismeri az egyház jelenlétének pozitív vonzatait, azokat értékeli és segítséget nyújt az elismert tevékenység megvalósításához.⁸

A jogalkotók számára az is teljesen világos volt, hogy már nem hat bevett és két elismert vallásfelekezettel kell számolni, hanem a vallási szervezetek sokaságával, s igen sok külhonból importált áramlatról beszélhetünk. Külön gond, hogy sokak számára ismeretlen valóság volt az egyház, hiszen annak érdemi ismereteiről a materialista és kifejezetten antiklerikális oktatási rendszer hallgatott, így a negyven év alatt felnőtt egy olyan generáció, amely az egyház valóságával és valós igényeivel nem tudott azonosulni. Így az első probléma volt fellépni azzal a szemlélettel szemben, hogy egy speciális egyesület bejegyzésével jön létre az egyház. Az egyház nem kultuszegylet, léte független az államtól, így a vallás szabad gyakorlása elidegeníthetetlen emberi jog, az állam elismeri

⁸ SZUROMI Szabolcs Anzelm: *Bevezetés a katolikus hit rendszerébe*. Budapest, 2009, Szent István Társulat, 99. p.

és garantálja, nem pedig alapítja. Így tehát egy vallási felekezet kérheti az állami nyilvántartásba vételét, amelynek számára kedvező jogkövetkezményei vannak, hiszen az állami elismerés következtében lehetősége van a polgári jogi személyi és vagyoni jogainak tiszteletben tartására és azok megsértése esetén az állami jogsegély érvényesítésére. Legalább ennyire nem egyszerű az ún. történelmi egyházak kezelése, hiszen részükről egy új bejegyzési folyamat, például egy alapító okirat bekérése eleve groteszk és méltatlan helyzetet teremtett volna.

Itt inkább a felbukkanó új felekezetek nyilvántartásba vétele volt egy figyelemreméltó kérdés. Mivel elképzelhető egy jogosítvány visszaélészerű gyakorlása, felmerült az ún. destruktív szekták és a business egyházak problémája. A megengedő jellegű szabályozás magán viselte azt a kockázatot, hogy olyan szervezetek és személyek is kérik az egyházi nyilvántartásba vételt, akiknek vagy eleve nem hitéleti céljaik vannak, vagy pedig azt a társadalom számára káros vagy veszélyes módon gyakorolják. Mindenesetre a megyei bíróságok azt a jogot nem kapták meg, hogy az egyes kérelmezők hitelveit átvizsgálják, amely az állam és egyház elválasztásának elvével eleve ellenkezett volna.⁹ A másik konfliktus viszont az egyházi szervezetek egyenjogúságának elvére épült. Itt a vita töréspontja elsősorban ott jelentkezett, hogy az állam egyes felekezetek számára többjogokat biztosít, így a teljes viszonyosság nem érvényesül. Jogtörténeti oldalról elmondható, hogy a magyar történeti alkotmányosság talaján állva sem az 1848. évi XX., sem az 1895. évi LXIII. törvénycikk – a vallásszabadság elveire építkezve – nem adott minden egyes vallási mozgalomnak azonos kedvezményeket, hanem nevesítette azokat a felekezeteket (bevett, majd elismert vallások), akik a társadalomban betöltött jelentős szerepe okán az állam különösen is támogatásra érdemesnek talál. Ez a megoldás nem csupán a magyar tradíció része, hanem a nemzetközi gyakorlat a mai napig is támogatja a felekezetek közötti különbségtételt társadalmi súlyuk szerint.¹⁰

Az állam tehát egyik felekezet vagy vallás mellett sem foglal állást, egyiket sem tartja értékesebbnek vagy igazabbnak a másíknál, viszont a

⁹ SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Budapest, 2000, Szent István Társulat. 73. p.

¹⁰ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1178 *Ajánlása* (1992. február 5.); 4/1993 (II.12.) AB határozat.

támogatás és együttműködés mértékénél súlyoz az adott felekezet társadalmi jelenlétének és történelmi hagyományainak ismeretében. A társadalmi súly és jelenlét tekintetében a felállított konstrukcióval szemben elsősorban a kilencvenes évek elején voltak igen erősek a kritikai hangok, elsősorban a történelmi egyházaknak nyújtott támogatásokkal szemben, viszont a népszámlálási és az adóbevalláskor megjelölhető ún. egy százalékok megjelenését követően a statisztikai adatok ismeretében ezek a hangok mérséklődtek.¹¹

Az egyház kétféle módon van jelen a társadalomban. Először is a *homo religiosus* kiszolgálásában, aki keresi a létezésének értelmét és gyökerét, amelyet végső fokon kizárólag a transzcendentális világkép tud kielégítően és megnyugtatóan magyarázni. Az állam számára ez is támogatandó tevékenység, mert ennek kielégítetlensége a személyiség frusztrációjához, deformációjához vezet, amely az állam számára is veszteség. A másik terület azok a társadalom számára profán módon is hasznos tevékenységek, amelyeket egyházi fenntartású intézmények látnak el: ilyen például a nevelés vagy a gyógyítás.

A vallásoktatás kérdése a köznevelési intézményekben újdonság volt. Bár a fakultatív vallásoktatás lehetőségét az államszocialista rendszer is támogatta, valójában teljes mértékben elszorvasztotta, így a felekezetek megjelenése az iskola falai között új színpontot képeztek. Az állam és egyház elválasztásának következtében bár az egyház újra kilépett a templom falai közül, az iskolai vallásoktatás kérdése kezdetben nem volt zökkenőtől és súrlódástól mentes tevékenység. A vallásoktatáshoz a megfelelő minőségű (befogadóképesség, világítás, fűtés) tantermet az iskolának kellett biztosítania, órarenden kívüli időpontban és minden naplóbejegyzéstől vagy bizonyítványban szerepeltetéstől mentesen.¹²

A másik izgalmas kérdés a felekezeti iskolák megjelenése. Az államszocializmus alatt nyolc, szerzetesközösségek által fenntartott gimnázium működhetett (ferences: Esztergom, Szentendre; bencés: Pannonhalma, Győr; piarista: Budapest, Kecskemét; Szegény Iskolanővérek: Budapest, Debrecen). Így az elmúlt negyven évben óvoda, általános iskola vagy egyetem nem volt egyházi fenntartásban. Az ellenző hangok az ún. keresztény kurzus újjászületését, a tanuló ifjúság nacionalista és klerikális

¹¹ SCHANDA 2000, 172. p.

¹² 1990. évi IV. tv. 17. § (2) bek.

átnevelésétől tartottak, jó példa volt erre a Dabas-Sári Iskola¹³ vagy a Budapest XII. kerületi Pannonia Sacra Katolikus Általános Iskola kálváriája.¹⁴ Végül a kedélyek csillapodtak, s a szülői igényeket kielégítő iskolahálózat született meg, s nem kizárólagosan a történelmi egyházak számára. Kérdés volt továbbá a felekezeti vallásoktatás és az iskolahálózat állami támogatásának a kérdése, amelyre még visszatérünk.

A felsőoktatásban immáron ketté kellett választani a pusztán hitéleti képzéseket folytató egyetemeket, főiskolák vagy karok működési kérdéseit, valamint a profán tudományokat is oktató egyházi fenntartású felsőoktatási intézményekre vonatkozó szabályok megalkotását. Alapvetés, hogy a hitéleti képzés értékeit az állam elismeri, azt anyagilag is támogatja, hallgatóinak ösztöndíjat folyósíthat, viszont a tantervbe való beleszólása – az állam és egyház elválasztásának következtében – nem történhet meg. Más a helyzet a profán tudományok oktatásának esetén, ahol a világi felsőoktatási intézményekkel azonos elbírálás alá esnek, s a hallgatók között sem tehetnek különbségtételt felekezeti hovatartozásra vagy felekezeten kívüliségre hivatkozva.

Az egyház a társadalom szolgálatában az oktatáson kívüli területeken is hasznos tevékenységet lát el. Az első ilyen terület a kórházakban való jelenlét. Az egyház maga is tarthat fenn gyógyszerárakat, szeretetotthonokat vagy kórházakat, amelyek működése az illetékes állami szervek engedélyétől függ és az állami egészségügyi hálózattal való szoros együttműködésre épít.¹⁵ Emellett minden szociális és egészségügyi intézményben hasznos az egyház jelenléte. Ez jelenti az igény szerinti közös istentiszteleti alkalmak szervezését, továbbá a személyes beteglátogatást. A betegek zaklatása, térítőtevékenység viszont egyértelműen jogellenes cselekmény. Az egyházi beteglátogatók működését az esetek nagy részében – a felekezetekkel való konzultációt követően – a kórház házirendje tartalmazza.

Hasonló krízishelyzet a büntetés-végrehajtási intézetek területe. Az állam itt felismerte, hogy nem csupán a fogvatartottaknak van joguk

¹³ LUDASSY Mária: Pócspetri és Dabas-Sári, avagy mér megint bujtogatják a népet. *Kritika*, 1993. 11. sz. 2. p.

¹⁴ DEÁKI László: Kereszt az iskolán. *Reform*, 1995. május 26., 16–17. p.

¹⁵ Szerető jelenlét. A betegek lelkiigondozása a Budai Irgalmasrendi Kórházban. *Hivatásunk*, 2013. 3. sz. 12–14. p.

vallásuk gyakorlására, hanem ezen túlmenően a börtönlelkészek tevékenysége már önmagában segíti a büntetés-végrehajtás céljainak megvalósulását.¹⁶ Ezen témán belül hasonlóan érdekes terület a katonai tábori lelkészi szolgálat működtetése, amely szintén évszázados hagyományokkal rendelkezik. Ez a kérdés a kilencvenes évek elején komolyabb jelentőséggel bírt a kötelező sorkatonai szolgálat miatt. Mióta hivatásos állomány teljesíti az ország honvédelmét, elsősorban a külhoni katonai missziók területén jelentős a szolgálat jelenléte.

A felekezetek missziós, igehirdető, tanító feladatának megvalósítását szolgálta a média világában való megjelenés. Itt nem csupán a műsoridő arányos biztosítása volt a feladat, hanem az egyes médiumokat felügyelő kuratóriumokban való tagság biztosítása. Az arányosságot itt nem volt lehetséges kialakítani, a nagyobb felekezetekhez viszonyítva a kisebb felekezetek felülreprezentáltsága érvényesült.¹⁷

Végezetül a rendszerváltozással kapcsolatosan elkerülhetetlen megemlíteni a lelkiismereti és vallásszabadság szabad gyakorlásának anyagi hátterét. Itt is kezdetektől fogva jelen voltak azok a szélsőséges nézetek, amelyek arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a hívek tartsák el egyházukat. Ez az elképzelés nem számolt a realitásokkal. A történelmi egyházak jelentős részben gazdaságosan nem üzemeltethető, sokszor műemléki besorolással terhelt ingatlanokkal rendelkeznek, a hívek anyagi helyzete viszont kellően változatos, gyakorta szegény sorból kerülnek ki, inkább maguk is támogatásra szorulnak. Ha az egyház a társadalom szolgálatában hasznos tevékenységet fejt ki, ennek támogatása az állam számára vállalandó feladat. Téves az a kérdésfelvetés, amely abból indul ki, hogy az állam semlegességét sérti, ha az egyházat támogatja, mert ebben a kérdésben a semlegesség szót a közömbösségre kellene cserélni. Márpedig az állam semlegességéről beszélünk, nem pedig közömbösségéről. Az egyházi szervezetek jelenléte a társadalomban érték, amelyet az állam elismer.

¹⁶ VÖLGYESI Levente: A börtönpasztoráció szerepe a fogvatartottak lelki gondozásában. In MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Jogtörténeti Parerga: Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, 389–396. p.

¹⁷ A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. tv. 56. § (1) bek. b) pont.

Meghatározó kérdés volt a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezése. Itt azért is nagy érzékenységre volt szükség, mert a reprivatizáció lehetőségével, mint Magyarországon általában, nem lehetett élni. Ugyanígy a reprivatizáció ellen szólt, hogy a katolikus felekezet esetében az egyes egyházi használatú épületek a kegyuraság tulajdonában voltak, például a budapesti templomok többségénél a főváros bírt tulajdonjoggal. Ezeknek az ingatlanoknak, amely a tízezres nagyságrendet súrolta, az esetek döntő többségében állami vagy önkormányzati intézmény volt a hasznélvezője. Ezeket az intézményeket előbb új épületbe kellett költöztetni, amely egy-két év alatt mindkét fél részéről irreális elvárásnak volt tekinthető. Így erre az állam tíz-, majd újabb tízéves moratóriumot biztosított, így valójában 2011-ig elhúzódott, illetve elhúzódott volna az ingatlanvagyon átadásának határideje. A kisebb felekezetek esetében az ingatlanügyek rendezése időben és megnyugtató módon rendeződött, amíg a nagyobb történelmi felekezetek esetében ez a törekvés végül csak töredékesen valósult meg. Így végül egy örökjáradékos rendszer váltotta fel az ingatlanátadás menetrendjét. Ennek módja és mértéke az állam és egyes felekezetek közötti megállapodás szerint alakult.¹⁸

A másik direkt támogatási forma a rendszerváltást követően az egyházi alaptevékenység és egyes célzott tevékenységek költségvetési támogatása volt. Ennek mértékére is jellemző volt, hogy az felekezetenként változott. Az egyes közfeladatok ellátása folyamán pedig a fenntartó egyház ugyanakkora mértékű normatív támogatásra volt jogosult állami vagy önkormányzati feladat átvállalása esetén, mint amennyit az állami vagy önkormányzati fenntartású szervezetek élveznek.¹⁹ Nagy port kavart az itáliai mintára megálmodott, de attól eltérő adónyilatkozatok bevezetése. Az ún. egyszázalékos szabály értelmében az adóalany nyilatkozhatott, hogy befizetett adójának egy százalékát közcélú tevékenységre vagy egyház támogatására fordítja.²⁰ A szabályozás első megfogalmazása eleve több alapjogot és alkotmányos alapelvet sértett. Így a rendszer átalakítására volt szükség, hogy ne egy szűk adófizető közösség döntsön közpénzek felhasználásáról, továbbá az egyházat ne versenyeztessék meg

¹⁸ 1991. évi LXXX. tv. a volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről.

¹⁹ 4/1993 (II.12.) AB hat.; 18/1994 (III.31.) AB hat.

²⁰ 1996. évi CXXXVI. tv.

méltatlanul más közhasznú szervezetekkel. Így magát az egyszázalékos jogszabályt is módosítani kellett, továbbá a finanszírozást új alapokra kellett helyezni, amely kevésbé esetleges, s jobban támogatja a költségvetés tervezhetőségét.²¹ Az érem másik oldala az egyháznál maradó bevételek garantálása. Így az egyház alaptevékenységével kapcsolatos bevételei adómentesek, arról az állam adatokat nem kérhet az állam és egyház elválasztásának elvéből fakadóan. Megjelent az egyház személyes illetékmentessége, valamint az általános forgalmi adót is visszaigényelhetette egyedi kérelem alapján, méltányossági alapon, amennyiben a vásárlást vagy szolgáltatást alaptevékenységének körében (hitéleti, szociális, kulturális stb.) vette igénybe. Hasonlóan működtek a vámügyi szabályok is.²²

Végezetül érdemes szólni az egyházi személyek anyagi ellátásáról. A hitéleti tevékenységért felvett díjazás (stóladíj) egyházi személyek esetében személyi jövedelemadó-mentes. Az egyházi személyek ellátására kapott pénzbeli és természetbeni ellátás (például szállás, étkezés, gépkocsihasználat) szintén mentes a személyi jövedelemadó alól. A rendszerváltás előtt az egyházi személyek részére az Állami Egyházügyi Hivatal biztosított bizonyos szerény ellátást, amelyet ezt megelőzően a Vallásalap biztosított. Ezek az állami kifizetések nem teljesen állnak összhangban az állam és egyház elválasztásának elvével, így jelenleg az ellátást egyes egyházi szervek biztosítják. Az egyházi személyek társadalombiztosításának kérdését – járulékalap híján – megállapodás alapján az egyházi szerv fizeti be az egyházi személyek után. Az ettől eltérő juttatások még egyházi személyek esetében is az Szja. törvény hatálya alá tartoznak.

Összefoglalásul elmondható, hogy az 1990-es években egy sajátos utat kellett bejárnia a Magyar Államnak és a felekezeteknek azon az úton ahhoz, hogy az állam és egyház elválasztásának elvén haladva biztosítsa a lelkiismereti és vallásszabadság tényleges érvényesülését hazánkban. Tekintettel, hogy a nemzetközi példák kritika nélküli átvétele a minden egyes állam egyházzal kapcsolatos tradíciójára építő kényes egyensúlyt

²¹ Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény.

²² 1992. évi LXXIV. tv. 71. § (1) bek.; 1990. évi XCIII. tv. 5. § (1) bek. e) pontja; 1995. évi C. tv. 138. § (2) bek.

felborította volna, a gyökértelen szabályozás súlyos anomáliákhoz vezetett volna, a saját út megtalálása volt a legnagyobb kihívás. A szabályozás sikerességét leginkább az mutatta, hogy a kritikai hang inkább az egyház mezsgyéjétől távol állóktól érkezett, amíg az állam és az egyház együttműködését mindkét fél kielégítőnek tartotta.

Horváth Attila*

A SAJTÓ PRIVATIZÁCIÓJA A RENDSZERVÁLTOZÁS IDEJÉN

I.

A sajtó helyzete Magyarországon a rendszerváltozás előtt

A kommunista hatalomátvétellel egyidejűleg gyakorlatilag megszűnt a sajtószabadság Magyarországon, a szovjet típusú diktatúra vezetői ugyanis addig ismeretlen intenzitású totális propagandába és agitációba kezdtek. Az 1940–1950-es évek magyar médiapolitikai irányítója, Révai József a Magyar Dolgozók Pártjának II. kongresszusán így foglalta össze a programját: „[...] népünk szocialista átnevelésének szolgálatába kell állítanunk minden eszközt: az iskolát, az agitációt és propagandát, a művészetet, a filmet, az irodalmat, a tömegek kulturális mozgalmának minden formáját.”¹

A sajtót és a médiát 1956-ig közvetlen utasítások alapján irányították. A napilapok számát lecsökkentették, szerkesztőségeit összevonták, és kialakították azt a szigorúan centralizált sajtóstruktúrát, amely a rendszerváltozásig alig változott. A politikai eseményeket minden lapban azonosan kellett közölni, mivel a szöveg a Magyar Távirati Irodától érkezett, nemritkán azzal a direkt utasítással, hogy a hír változtatás nélkül kerüljön az újságba. A korabeli forgatókönyv szerint minden témáról (például

* Horváth Attila alkotmánybíró, egyetemi tanár, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék
ORCID ID: 0000-0001-5719-5388.

¹ A Magyar Dolgozók Pártja II. kongresszusának jegyzőkönyve. 1951. február 24.–március 2. Budapest, 1951; Vö. FODOR Gábor – SZECSKŐ Tamás (szerk.): *Tájékoztatópolitika Magyarországon*. Budapest, 1973, Kossuth Kiadó, 29. p.

munkaverseny, békeharc, nemzetközi összeesküvés a szocializmus ellen, harc a belső ellenséggel) először az állampárt lapjában, a *Szabad Népb*en jelent meg egy cikk, s ezt követte a többi szerkesztőség a saját profiljának megfelelően.²

A *Szabad Népet* közvetlenül a legszűkebb vezetés irányította és ellenőrizte. (Révai József szerkesztette és rendszeresen írt bele vezércikket.) Rákosi Mátyás előírta, hogy a pártlap első, este nyomott példányait ő és titkársága kapja meg. Ha valamelyik cikkel nem voltak megelégedve, leállították a nyomtatást és kicseréltették az írást, majd eljárást indítottak a szerző, esetleg a szerkesztő ellen is. A *Szabad Népb* rendkívül nagy példányszámban jelent meg, és a legtöbb munkahelyen, a munkakezdés előtt kötelezően felolvasták a legfontosabb cikkeket. Ez volt az ún. *Szabad Népb-félóra*. A sajtóval kapcsolatos állami adminisztratív ügyek 1948 márciusától a Miniszterelnökség sajtóosztályának hatáskörébe kerültek. A sajtó és rádió állami irányítását 1950-től a Révai József vezette Népművelési Minisztérium Tájékoztatási Főosztálya vette át. A pártellenőrzést a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetőségének Agitációs és Propaganda Osztálya látta el.

Az újságírók társadalmi szervét, a Magyar Újságírók Országos Szövetségét átszervezték, elnöksége ezután a minisztérium és a párt döntéseit közvetítette. Csak az dolgozhatott újságíróként, aki tagja volt a Szövetségnek.³ Ezt a politikai irányvonalat a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1958. január 21-i, *A sajtó helyzete, feladata* című határozata⁴ változtatta meg. Ekkor kezdtek áttérni a differenciáltabb, taktikusabb és burkoltabb befolyásolási módszerekre. Ennek jegyében jelent meg az első sajtóval foglalkozó jogszabály, a sajtóval kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 26/1959. (V. 1.) Korm. sz. rendelet, amelynek a jogforrási hierarchiában elfoglalt helye és tartalma ellentétes volt az alkotmánnyal. A rendelet hatályon kívül helyezte az 1914. évi XIV. tc.-et, a sajtótörvényt, s az időszaki lapok engedélyezési rendszerét vezette be,

² Még a korabeli „vicelap”, a *Ludas Matyi* is ennek az elvnek megfelelően közölt karikatúrákat, humoreszkeket. Lásd TAKÁCS Róbert: *Nevelni és felkelteni a gyűlöletet. Médiakutató*, 2003 tavasz, 45. p.

³ MNL MDP–MSZMP iratok Osztálya, 288. f. 5/63.

⁴ Vass Henrik – SÁCVÁRI Ágnes. (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1956–1962*. Budapest, 1979, Kossuth Kiadó, 195. p.

példányszámra, terjedelemre is kiterjedően (4–6. §). Az újság engedély nélküli előállítását bűncselekménynek minősült (1961. évi V. tv. 211. §, 1978. évi IV. tv. 213. §).⁵

A hatvanas évek második felétől igyekeztek színesebbé, érdekesebbé tenni a sajtót. Arra utasították a szerkesztőségeket, hogy adjanak tágabb teret a kevésbé politikai műfajoknak, több sport, rejtvény, kvíz, szórakoztató cikk jelenhetett meg. Természetesen ezeket is úgy kellett elkészíteni, hogy áttételesen szinte észrevétlenül, de politikai üzeneteket közvetítsenek.⁶ Minden társadalmi rétegnek, csoportnak, korosztálynak saját újságot készítettek. A példányszámokat azonban korántsem a közönség igénye, ízlése, a piac logikája határozta meg, hanem a politikai vezetés céljai.

Miközben a Kádár-rendszer az alapelvek tekintetében semmit sem változtatott, a módszerek vonatkozásában igyekezett kedvezőbb látszatot kelteni. Kifinomultabb, sokszor közvetett, differenciáltabb eszközökkel irányították a propagandát, a lakosság manipulálását. Kádár János az új irányvonalat – többek között – a Magyar Szocialista Munkáspárt 1957. szeptember 7-i titkársági ülésén fogalmazta meg: *„Szóba került a sajtó irányításának kérdése. [...] itt van egy javaslatom [...], állítsuk vissza a szerkesztőbizottságokat, főszerkesztők, felelős szerkesztők felelősségét, és ha már eddig kibírtuk, hogy nem valami jó cikkek fognak megjelenni, vagy nem jól írnak meg valamit, inkább éljünk az utólagos bírálat jogával és felelősségre vonással. Ennek tehát hatékonynak kell lennie [...]. Mi fog itt történni? Észre vételezzük a cikket. Újra rosszul írnak? Újra szólunk. Vagy megjavul a lap, vagy nem lesz tartható és akkor leváltják a szerkesztőt, ha*

⁵ Az 1949. évi XX. tv., a Magyar Népköztársaság Alkotmánya elvileg a „dolgozók érdekeinek megfelelően,” az 1972. évi alkotmánymódosítás pedig „a nép érdekeinek megfelelően” biztosította volna a sajtószabadságot. Még a sajtóról szóló 1986. évi II. tv. sem biztosította a valódi szabadságot, nem fogalmazták meg az állami szervek tájékoztatási kötelezettségéről szóló előírásokat, nem deklarálták a médianak a politikai, társadalmi és kulturális életben betöltendő kiemelkedő szerepét, viszont továbbra is fenntartották az előzetes engedélyezés rendszerét.

⁶ VÁSÁRHELYI Miklós: A Kádár-rendszer tájékoztatási politikája. A cenzúra visszaállítása 1956 után. In VALUCH Tibor (szerk.): *Hatalom és társadalom a XX. századi magyar történelméhez*. Budapest, 1995, Osiris Kiadó, 467. p.

*pedig nagyon csúnya dolgot csinál, büntető eljárást indítanak ellene, ha meg csúnyábbat, börtönbe kerül.*⁷

Ez a gyakorlat később finomodott, de a lényeg mindvégig megmaradt. Aczél György erről 1979-ben, egy főszerkesztői értekezleten így tájékoztatta az újságírókat: „Nem kívánunk semmiféle központi cenzúrát felállítani továbbra sem, a mi cenzoraink Önök.”⁸ Kádár János a sajtó jelentőségét, fontosságát sajátos formában határozta meg: „A Népszabadság rögtön a puskák után jön és úgy is kell dolgozni. Ezt értem én a párt állásfoglalásának képviselője alatt.”⁹

A szerkesztőségek hierarchiája a fegyveres testületekét idézte. Az újságíró személyes kontrollja után a szerkesztő, rovatvezető, felelős szerkesztő, (olvasószerkesztő) és néha a főszerkesztő ellenőrizte, hogy az adott cikk megfelel-e a politikai követelményeknek. A főszerkesztő mellett működött a szerkesztőbizottság, amelynek két formája alakult ki: az egyik formában a szerkesztőbizottság a lapnál dolgozó vezetőkől, általában a főszerkesztő-helyettesből, az olvasószerkesztőből és a párttitkárból állt, a másik formában a szerkesztőbizottságot az ún. társadalmi szervek vezetői alkották. Az állampárt káderhatásköri jogosultsága révén csak olyan személyek kerülhettek a politikai, társadalmi, gazdasági, kulturális stb. vezető posztjaira, akiknek jelölését a pozícióért felelős pártszervezet előzetesen véleményezte és jóváhagyta.¹⁰ A politikai média direkt ellenőrzése az állambiztonsági szolgálaton keresztül történt. Még a legkisebb folyóiratoknál is dolgozott ügynök, egyes szerkesztőségi szobákba

⁷ HU–MNL–OL MDP–MSZMP iratok osztály 288. f. 7/13. öe. Ez akkoriban komoly fenyegetésnek számított, hiszen kivégezték az újságíró Gimes Miklóst.

⁸ CSEH Gergő Bendegúz – KALMÁR Melinda – PÓR Edit (szerk.): *Zárt, bizalmas, számozott. Tájékoztatáspolitikai és cenzúra 1956–1963*. Budapest, 1999, Osiris Kiadó, 474. p.; Vö. Aczél György későbbi nyilatkozatával: „Én mondtam, hogy a rendszer ne csináljon központi cenzúrát [...], hanem ehelyett ki kell nevezni a rendszer számára megbízható főszerkesztőt, igazgatót [...]”. Lásd *Aczél György interjú*. Készítették HEGEDŰS B. András – KOZÁK Gyula – LITVÁN György 1989–1991-ben. 1956-os Intézet Oral History Archívum, 162. sz. 613. p.

⁹ BARÁTH Magdolna – FEITL István – NÉMETHNÉ VÁGYI Karola – RIPP Zoltán (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt ideiglenes testületeinek jegyzőkönyvei II.* kötet, Budapest, 1998, Napvilág Kiadó, 41. p.

¹⁰ BIHARI Mihály: *Magyar politika 1944–1993*. Budapest, 2005, Osiris Kiadó, 278. p.

még lehallgatókészüléket is elhelyeztek.¹¹ Az utólagosan terjesztett dezinformációval szemben párttagokat is be lehetett szervezni, ha az operatív érdek úgy kívánta.

II. A magyar sajtó „spontán” privatizációja

A rendszerváltozás idején a nómenklatúra nemcsak a gazdasági hatalmát, hanem a sajtóban addig élvezett befolyását is át akarta menteni. Ennek következtében, míg a rendszerváltó ellenzéki pártok arra törekedtek, hogy saját újságokat alapítsanak (*Hitel, Beszélő, Magyar Fórum, Magyar Narancs* stb.), addig a Magyar Szocialista Párt az állampárti sajtót kezdte privatizálni. A kitűzött cél egyértelmű volt: át kell menteni a szerkesztőségeket, és mire a szabad választások lezajlanak és feláll az új kormány, már ne legyen állami tulajdonban számottevő napilap. A szocialisták programját Horn Gyula fogalmazta meg a legtömörebben: „*A feladat a pártvagyon minél nagyobb részét átmenteni. És úgy továbbvinni, hogy a pártjelleg eltűnjön, de a Párt rendelkezésére álljon!*”¹² Az állampárt vagyonával való elszámolást igyekezett megghiúsítani az ún. négyigenes népszavazás is.

Fellapozva az Országgyűlési Naplót azt olvashatjuk, hogy 1989. október 20-án, pénteken késő este, 9 órai ülés után Békesi László pénzügyminiszter egy 71 oldalas anyagot terjesztett a Tisztelt Ház elé. Az ilyesfajta hosszas üléshez nem szokott „másodállású” képviselőknek őszintén megmondta: „*Tájékoztatót és nem tételes precíz elszámolást terjeszték Önök elé a társadalmi szervezetek vagyonáról, valamint költségvetési támogatásáról. Nem csupán az előkészítés rövid ideje és még kevésbé a jószándék hiánya korlátoz abban, hogy a tájékoztató teljeskörű és precíz elszámolás legyen. A feltételek hiányoznak ehhez. Nem tudunk valós képet*

¹¹ SIPOS Balázs: *Média és demokrácia Magyarországon. A politikai média jelenkortörténete.* Budapest, 2010, Napvilág Kiadó, 46. p. Lásd Mécs Imre nyilatkozatát, amely szerint a rádióban, a televízióban és az MTI-ben sokan dolgoztak a III/III-as ügyszótlálynak. GERVAI András: Egy besúgó tanulóévei. *Élet és Irodalom*, 2009. április 3.

¹² RÉVÉSZ Sándor: Törékeny bajszok. *Népszabadság*, 2008. szeptember 4. 1. p.

adni a szervezetek tulajdonában, illetve kezelésében levő ingatlanvagyon pontos értékéről. Hiszen azok nyilvántartása nem a reális forgalmi értékek, hanem különböző időpontokban született, úgynevezett nyilvántartási értékeket tartalmaz.”¹³ A vagyonyilvántartás tehát nem alkalmas megalapozott követelések levonására, mégis megszavazta a jelen lévő 253 képviselő. A népszavazásnál pedig a 4 314 550 leadott voksból 4 114 994-en, azaz 95,37 % szavazott igennel.¹⁴

III.

Egyes lapok szerkesztőségének átmentése

Az állampárt központi lapja, a *Népszabadság* különleges privilégiumokat élvezett. Magyarország legnagyobb példányszámában megjelenő lapja, 1987-ben 695 000 darab kelt el belőle, 1990 augusztusára a példányszám ugyan 337 000-re csökkent, de végül is 300 000 körül stabilizálódott. Így is a *Népszabadság* maradt a rendszerváltozás idején is a legnagyobb példányszámú eladott politikai napilap. A Magyar Szocialista Párt, hogy biztos alapokra helyezze befolyását a lap felett, illetve, hogy a meglévő szerkesztőség is változatlan összetételben tovább működhessen,¹⁵ elhatározta, hogy még az új kormány megválasztása és hivatalba lépése előtt privatizálják a *Népszabadságot*. Eötvös Pál, aki újságíró múlttal került a főszerkesztői székbe,¹⁶ már 1988-ban tárgyalt a világ egyik legnagyobb médiavállalatával, a Bertelsmann AG-val. A rendszerváltozás idején – emlékezett vissza Eötvös Pál – „[...] nekiünk azért kellett részvénytársaságot létrehozunk egy nyugati céggel, mert borzasztó veszélynek voltunk kitéve.”¹⁷

¹³ *Országgyűlési napló*, 1985. IV. kötet, 1989. május 30. – 1989. október 31., Ülésnapok 1985-62. 5171.

¹⁴ Csak érdekességként jegyzem meg, hogy a Békési Imre pénzügyminiszter által előterjesztett anyag eltűnt az országgyűlési anyagok közül.

¹⁵ A Magyar Szocialista Párt Politikai Bizottsága még 1989 januárjában is a miatt aggódott, hogy „káros” folyamatok zajlanak a szerkesztőségben: fontosabb lett a szakmai hozzáértés, mint a politikai jártasság. SÍPOS 2010, 75. p.

¹⁶ Addig ugyanis az állampárt vezető politikusai (pl. Nemes Dezső, Komócsin Zoltán, Berecz János) töltötték be ezt a tisztséget.

¹⁷ BÁRÁNY Anzelm: Volt egyszer egy sajtószabadság. Média és politika 1987–1997. In SCHMIDT Mária – TÓTH Gy. László (összeáll.): *Janus-arcú rendszerváltozás. Tanulmányok*. Budapest, 1998, Kairosz Kiadó, 30. p.

Az Országgyűlés 1990. január 25-én vita nélkül elfogadta a Polgári Törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatot, amely egészen kirívó módon eljárásjogi szabályt is tartalmazott: „A bíróság a nyilvántartásba vételről nemperes eljárásban, soron kívül határoz. A bíróság a nyilvántartásba vételről szóló határozatot megküldi az ügyésznek.” [74/A. § (5)] Az 1990. évi I. tv. 1. §-a lehetővé tette, hogy alapítványokat a lehető legrövidebb határidővel alapíthassanak: „74/A. § (1) Magánszemély és jogi személy (a továbbiakban együtt: alapító) – tartós közérdekű célra – alapító okiratban alapítványt hozhat létre. Alapítvány létrehozását törvény kötelezővé teheti. Az alapítvány jogi személy, amely a tartós közérdekű cél megvalósításához szükséges vagyonnal rendelkezik.”

A törvény hatályba lépése után sikerült is már 1990. március 23-án létrehozni a Szabadsajtó Alapítványt. (Az alapító más alapítási dátumot adott meg, mint a párt vagyonbevallása.)¹⁸ A kuratórium elnöke a Magyar Szocialista Párt elnöke, Nyers Rezső lett. A 26%-os tulajdonnal rendelkező alapítvány legnagyobb bevételi forrása a *Népszabadság* nyereségéből befolyó összeg. A Szabad Sajtó Alapítvány baloldali újságírókat és újságokat támogat.¹⁹ Az alapítvány ezután megkapta a Magyar Szocialista Párttól a *Népszabadság* tulajdonjogát, majd 1990. július 31-én 108,5 millió forint névértékű részvényért apportálta a lapot a német Bertelsmann AG rész tulajdonával alapított *Népszabadság Rt.*-be.²⁰ Előtte a szerkesztőség olyan kollektív szerződést írt alá, amely lehetővé tette, hogy a lap megőrizhesse korábbi irányvonalát. (A lap fejlécén ekkor már ez szerepelt: „szocialista napilap”). A *Népszabadság* kapcsolatrendszerének, tudósítói hálózatának, nagyszámú és jól képzett újságíróinak köszönhetően a rendszerváltozás után is megőrizte vezető pozícióját. A *Népszabadság* lett 1994-re a magyar hirdetési piac 35%-a. Teljes bevételének 63%-a innen származott.²¹

A *Magyar Hírlap*ot 1968-ban alapították és 1984-ig negyvenezres példányszámban jelent meg. Kezdetől fogva veszteséges volt, de ezt fedezte

¹⁸ JUHÁSZ Gábor: *Pénzképviselet. Pártkasszák titkai*. Budapest, 2007, Kisszakra Kiadóház, 87–88. p.; JUHÁSZ Gábor: Az országos minőségi napilapok piaca 1990–2002. *Médiakutató*, 2003. 1. sz. 87. p.

¹⁹ JUHÁSZ 2007, 88. p.

²⁰ *Heti Világgazdaság*, 1990. június 2. Fővárosi Bíróság, mint cégbíróság, 01-10041460. számú akta.

²¹ GULYÁS Ágnes: Bulvárlapok a rendszerváltozás utáni Magyarországon. *Médiakutató*, 2000. 1. sz. 18. p.

az állami költségvetés. Grósz Károly miniszterelnöksége idején nagyobb mértékben támaszkodott az akkor a nem hivatalos kormánylapként működő újságra. Az ott megjelent információk, újdonságok révén a példányszám szépen emelkedett. 1987-ben 70 ezer, 1988-ban már elérte a 100 ezret. A szerkesztőség a *Népszabadsághoz* hasonló módon a *Magyar Hírlap* privatizációja révén kívánta átvészelni a rendszerváltozást. 1989 augusztusában már Beck Tamás kereskedelmi miniszter közvetítésével elkezdtek tárgyalni Robert Maxwell sajtómágnással. 1989. november elején le is került a lap fejlécéről a „*Minisztertanács lapja*” elnevezés, és helyébe a „*Politikai Napilap*” jelzés került.

A lap szerkesztősége elhatározta, hogy az Ellenzéki Kerekasztal pártjainak is biztosít a vasárnapi számban bemutatkozási lehetőséget. Ekkor érkezett meg a szerkesztőségbe Csurka István levele: *„A felvázolt lapterv, amennyiben a körülményektől elkülönítve vizsgálja valaki, rokonszenves lehet: adjon teret egymásnak ütköző nézeteknek, fogadjon be több pártot, közöljön akár az MSZMP-vel is szemben álló vitacikket, segítse a pártok választási küzdelmét, és legyen független a Magyar Hírlap hétköznapi számaival. A Magyar Hírlap most a kormány lapja, főszerkesztője a kormány szóvivője. Ez megváltozik netán? A Németh-kormány lemondott volna arról, hogy saját lapja legyen? A mindenkori magyar kormányt megilleti egy saját újság. Így természetesen a Németh-kormányt is. A Magyar Hírlapnak – amíg ez fennáll – ezt kell szolgálnia. Ebből az is következik, a sajtóerkölcös követelményei is azt parancsolják, hogy a kormány lapjának a szerkesztősége ne kövessen el árulást a saját gazdája ellen, és ne kezdjen meg kedvében járni a lehetséges új gazdának. A jövődől, a választások utáni magyar kormánynak módjában lesz majd intézkedni megfelelő szerkesztésű kormánylapról, és ehhez nyilvánvalóan meg fogja teremteni a személyi és a tárgyi feltételeket. Ez a törekvés tehát, hogy már most, az átmenet idején, a Németh-kormánynak ne legyen lapja, végső soron azt szolgálja, hogy az utána következő kormánynak semmiképpen se legyen saját lapja, illetve, hogy az új kormánynak még a lapalapítás gondjával is szembe kell néznie – minthogy a Magyar Hírlap, mint szellemi és anyagi tőke már egy közelebről meg nem határozható érdekcsoport kezébe csúszott át.”*²²

²² Idézi BOSSÁNYI Katalin: Felszabadítási háborúnk, avagy butaságom története. A Magyar Hírlap részvénytársasággá szervezése (1989–1990). In VERŐ László (szerk.):

Csurka István levele még eltökéltebbé tette a szerkesztőséget, hogy eladják a lapot. Hosszas tárgyalások után, melyet Bossányi Katalin az újság főszerkesztője mint gyakorlott szociológus rögzített,²³ 1990 februárjában megalapították a Magyar Hírlap Rt.-t, amelynek legnagyobb tulajdonosa Robert Maxwell sajtócézar Mirror Holding Ltd.-je lett. A többin a Pallas Lap- és Könyvkiadó Vállalat, a Magyar Külkereskedelmi Bank Rt., az Országos Kereskedelmi és Hitelbank Rt. és az OTP Rt., valamint a szerkesztőség alapítványa osztozott. A Magyar Hírlap Rt.-ben Maxwell kezdetben csak 40%-kal részesedett, ám egy 40 milliós tőkeemelés során 1991-ben a brit üzletember többségi tulajdont szerzett. Ez volt az első eset, hogy egy külföldi tulajdonos egy országos politikai napilapban abszolút többségi tulajdonhoz jutott. Maxwell titokzatos halála után a svájci Jürg Marquard Group egyik cége, a JMG Ost Presse Holding AG lett a fő részvényes.²⁴ Bár a lap példányszáma alapján csak a középmezőnyben foglalt helyet, de a reklámbevételek alapján a Népszabadság mögött a második volt.²⁵ Az új tulajdonos egyértelmű politikai irányvonalat követelt meg a lap újságíróitól. Jürg Marquard a szerkesztőségi értekezleten állítólag kijelentette: „A Magyar Hírlap nem tekinthető függetlennek, politikailag objektívnek és semlegesnek, hanem pártos lapnak, a szó legszorosabb értelmében.”²⁶

A legrégebbi, 1873-ban alapított napilap a szociáldemokraták újságja a *Népszava*, amelyet az állampárti diktatúra idején a szakszervezet újságjaként működött. A rendszerváltozás idején a *Népszava* is jelentősen veszített olvasótáborából, de még így is második volt a *Népszabadság* mögött. A lapgazda szakszervezetek, a társadalombiztosítási-önkormányzati választásokig fedezték a lap veszteségeit, majd eladták a Fenyő János-féle Vico Rt.-nek. (A vételár egy része miatt perre került sor.²⁷) Eközben Fenyőnek sikerült megszereznie a lap Rákóczi úti értékes ingatlanát is. Az újság ezután kockázatos profilváltást hajtott végre,

Kísérlet. Budapest, 2000, Héttornyú Kiadó, 350–353. p.

²³ BOSSÁNYI 2000, 337–445. p.

²⁴ JUHÁSZ Gábor: Sajtópiaci változások (1994–1996). In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1996-ról*. Budapest, 1997, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 258. p.

²⁵ JUHÁSZ 1998, 178. p.

²⁶ *Demokrata*, 1995. február 2.

²⁷ KORMOS Valéria: A nagy puff és etikája. *Magyar Nemzet*, 1996. május 14. 9. p.

de stabil olvasótáborának jelentős része megmaradt.²⁸ Így fordulhatott az elő, hogy mire a szabad választások lezajlottak és az Antall-kormány hivatalba lépett, a négy egykori nagy országos terjesztésű napilap közül már csak a *Magyar Nemzet* maradt állami tulajdonban.

A legnagyobb vihart a 18 megyei lap eladása kavart, hiszen ezek összesen 1,2 millió példányban keltek el. A rendszerváltozás előtt az ország 19 megyéjének egy-egy napilapját a megyei pártközpontok irányításával adták ki. Míg az országos napilapok piacán bőséges kínálat várta az olvasót, a megyei lapok piacán az „*egy megye – egy lap*” elve révén a megyei lapok monopóliumhelyzetben voltak.

Az Ellenzéki Kerekasztal és a Nemzeti Kerekasztal is tárgyalta ügyüket, de utóbbi, amely e kérdésben talán tehetett volna valamit, nem jutott eredményre. A megyei lapok rendkívül gyors és titokban történt privatizációjára így emlékezett vissza Fabriczki András, a Magyar Szocialista Munkáspárt akkori pénztárosa: „*A magamfajta közgazdász is kiszámíthatta, hogy ha a megyei lapok formailag is az MSZP tulajdonában maradnak, akkor a számára kedvezőtlen politikai változás esetén, a hatalom új birtokosai elveszik tőle az újságokat. Meg kellett szabadulnunk a megyei napilapoktól, hogy ne hozzuk politikai ellenfeleinket kedvező kommunikációs helyzetbe.*”²⁹ Máté László a Magyar Szocialista Párt pénztárnoka is részt vett a privatizációban: „*Ezekre a lapokra rá akart tenyerezni a Csurka: tudomásunk volt róla, hogy készül egy ilyen parlamenti indítvány. S akkor én kidolgoztam a privatizáció javaslatát, amit a pártelnökség elfogadott. Szakértői bizottságot hoztunk létre, annak rendje-módja szerint pályáztattunk. A 11 lapért kaptunk 454 millió forintot, amiből létrehoztuk a József Attila Alapítványt. Ez a korábbi parlamenti ciklus alatt többpárti kuratórium irányítása alatt működött, s a különböző lapoknak – így a Mozgó Világnak is – adott támogatást. De ebbe az összegbe nem számítottuk be azt a százmilliót, amit a lapok good will-jéért kaptunk. Ebből szanáltam a pártot.*”³⁰

²⁸ BÁRÁNY 1998, 30–31. p., JUHÁSZ 2003, 87. p.

²⁹ ZÖLDI László: „Nem sajtóprivatizációra kaptam megbízatást, hanem pártgazdálkodásra.” Az MSZP első kincstárnoka a megyei lapok eladásáról. Beszélgetés Fabriczki Andrással a spontán magánosításról. *Magyar Média*, 2000. 2. sz. 69. p.

³⁰ Idézi BOSSÁNYI 2000, 91. p.

Az akció szürke eminenciása Horváth István volt, aki 1984-től 1991-ig töltötte be a bonni nagyköveti posztot, hazatérése után pedig Horn Gyula külpolitikai tanácsadója lett. Az ő közreműködésével jött Magyarországra Josef von Ferenczy közvetítésével a Springer Konzern. A két cég közös vállalkozásaként indult el az Axel Springer kft.³¹ Az Axel Springer 1990 áprilisában, két választási forduló között, hat megyei lapot vett meg a régi munkatársakkal együtt, de új néven működtette a továbbiakban őket: a *Heves Megyei Hírlapot*, a *pécsi Új Dunántúli Naplót*, a tatabányai *24 Órát*, és az *Új Szolnok Megyei Népszíjságot*,³² majd a *Somogyi Hírlap* következett. A Springer nem az újságokat vette meg, hanem az újságírókat vette át. Egyszerűen „átigazolta” őket. A szerkesztő és újságíró nélkül maradt lapok helyén a régi gárdával és minimális névváltoztatással „új lapot” indítottak. Így a Springernek lett hét, jogi szempontból teljesen új lapja, teljes szerkesztőséggel, a Magyar Szocialista Pártnak pedig hét „üres” kiadóhivatala, de még az előfizetők sem maradtak meg, mert azt is átadták az új cégeknek.³³ A hét lap eladása nyomán hatalmas politikai botrány kerekedett. Többen is arra hivatkoztak, hogy ezek a lapok nem az utódpárt, hanem a nemzet tulajdonát képezték. Még a Magyar Szocialista Párton belül is voltak olyan vélemények, hogy több százmillió forintot veszített a párt, hiszen a vételár „eltűnt.” Azt, hogy mi is történt valójában, mindmáig nem lehet tudni. A parlamenti vizsgálóbizottság sem tudott semmit sem kideríteni.³⁴

A többi újságot a *Pest Megyei Hírlap* kivételével – amit államosítottak –, az országgyűlési választások után, de a korábbi pártvagyont zár alá vevő törvény elfogadása után pályázattal adta el a Magyar Szocialista Párt német, osztrák, angol és francia befektetőknek. A német *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* öt dunántúli lapot szerzett meg: *Dunaújvárosi Hírlap*, *Fejér Megyei Hírlap*, *Veszprémi Napló*, *Vas Népe*, *Zalai Hírlap*. Az osztrák Funk, Verlag und Druckerei GmbH három északkelet-magyarországi lapot vett: *Észak-Magyarország*, *Hajdú-Bihari Napló*, *Kelet-Magyarország*. Az angol Associated Newspapers kapta a

³¹ HORVÁTH István: *Európa megkísértése*. Budapest, 1994, Láng Kiadó, 126., 220. p.

³² Ezek egy része később ismét nevet változtatott.

³³ SIPOS 2010, 92. p.

³⁴ DEBRECZENI József: *A miniszterelnök. Antall József és a rendszerváltozás*. Budapest, 1998, Osiris Kiadó, 285. p.

legnagyobb vidéki napilapot, a győri kiadású *Kisalföldet*. A francia Nice Presse a szegedi *Délmagyarországot* vásárolta meg. Az Axel Springer osztrák érdekeltsége pedig további két lappal (a kecskeméti *Petőfi Népe* és a *Békés Megyei Hírlap*) gyarapította a német sajtócsoport magyarországi befektetéseit, amelyek között így már kilenc vidéki napilap szerepelt.³⁵

A legtöbb megyei lapnál a még a megyei pártbizottság által delegált szerkesztőség dolgozott tovább. Nagy Imre és társainak temetésének napján adta hírül a Magyar Szocialista Munkáspárt Győr-Sopron Megyei Bizottsága, hogy pályázat útján kívánják betölteni a megye lapjának, a *Kisalföldnek* a főszerkesztői tisztjét. A feltételek: felsőfokú végzettség, tízéves újságírói gyakorlat, erkölcsi bizonyítvány és MSZMP tagság. Például a Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár, Hajdú-Bihar megyék lapjainál a privatizáció során külön kikötötték, hogy két évig maradhatnak a kommunista szerkesztők.

Így fordulhatott elő az az ellentmondásos helyzet, hogy a rendszerváltás révén lehetségessé vált a szabad országgyűlési választás lebonyolítása, felállhatott a demokrácia szabályainak megfelelően az új kormány, de a médiaegyensúly, a sajtószabadság egyik nagyon fontos eleme nem jöhetett létre. Az állampárti újságírók legnagyobb része továbbra is megmaradt pozíciójában...

³⁵ JUHÁSZ Gábor: Tulajdonviszonyok a magyar sajtóban. In VÁSÁRHELYI Mária – HALMAI Gábor (szerk.): *A nyilvánosság rendszerváltása*. Budapest, 1998, Új Mandátum Könyvkiadó, 179–180. p.

Gosztonyi Gergely*

**GONDOLATOK A
RENDSZERVÁLTÁSRÓL
A SAJTÓMEGJELENÉSEK
PILLANATKÉPÉBEN, AVAGY
„NEM UGYANABBAN A
KÁTYÚBAN VAGYUNK, TALÁN.
NEM?”**

**I.
Bevezetés**

A Magvető Kiadónál publikálta 2017-ben Kemény István József Attila-díjas író, költő *Lúdbőr* című kötetét, amely a kétezres évek elejétől a megjelenésig született esszészerű írásaiból ad válogatást. E lapokon található meg az alábbi idézet is, amely akár mottójául is szolgálhatott volna annak a folyamatnak, amely a harmadik magyar köztársaság kikiáltását megelőzte, majd követte. Kemény így ír: „[...] *lassan kitarthatóan tanítva meg a közös minimumra a teljes társadalmat, nincs-elvesztett-lélek-alapon mindenkit, és mindenkinek a gyerekeit is és a gyerekei gyerekeit is kifogyhatatlan szeretettel tanítani, soha nem kioktatni, senkit nem körberöhögni, komplexust csak oldani, soha nem kelteni, saját nagyobb tudásunkkal soha nem kérkedni, és ez lehetne a mi nemzedékünk történelmi küldetése, bal- és jobboldali értelmiségé közösen: megszervezni ezt a száz év türelmet, és ez irgalmatlanul nagy és szép feladat lenne.*”¹ Az elmúlt harminc év megmutatta, hogy ez az idealisztikus összefogás nem jött létre, és ennek előjelei már a változások előtt látszani tűntek.

* Gosztonyi Gergely PhD egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszék ORCID ID: 0000-0002-6551-1536.

¹ KEMÉNY István: *Lúdbőr*. Budapest, 2017, Magvető Kiadó.

Ha feltesszük a kérdést, hogy vajon a három magyar köztársaság kikiáltásánál a sajtó szerepe proaktív, kezdeményező, alakító volt-e, szinte biztos, hogy a többség igennel válaszolna. Kutatásaim megmutatták, hogy ez távolról sincs így. Az első két esetben a nagy történelmi világégek, a két világháború utóhatásai foglalták le a sajtó figyelmét, így vonva el a lehetőséget tőle, hogy a történelmi fordulópontok alakítója legyen, ám az 1989–1990-es események kapcsán ilyen méretű történelmi kataklizmáról nem beszélhetünk. Természetesen a Szovjetunió és vele a szovjet-kommunista típusú világberendezkedés összeomlása² sorsfordító esemény, de jelen sorok írója nem venné magának a bátorságot, hogy két világégés hatásaihoz mérje jelentőségét. A kérdés tehát az, hogy mekkora mértékben tudósított, pontosabban mekkora mértékben volt lehetősége tudósítani a sajtónak a rendszerváltás eseményeiről. E kérdés teljes körű megválaszolása szétfeszítené jelen tanulmány kereteit, így egy kivételes nap, 1989. október 9. sajtómegjelenéseit vizsgáltam. A nap megválasztásának okai egyrészt a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) előző napi kongresszusának történései, másrészt a harmadik magyar köztársaság kikiáltásának – természetesen csak utólag tudhatóan – közelgő időpontja.

II. „Hát, állítólag a kommunizmus megszűnt, nem?”

Az akkor regnáló MSZMP képviselői az őszi időszakot megelőzően nem kívánták a rendszer túl jelentős módosítását vagy váltását, hanem inkább egyfajta korrekciós jelenségeként tekintettek a változásokra, amelyek a szocialista pluralizmust hozzák majd el. Az események azonban 1989 őszére már kikerültek a hatalom kontrollja alól: az 1989. március 15-i óriási budapesti tömegtüntetés, az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) épületében megalakult Független Jogász Fórum (FJF) kezdeményezésére létrejött az Ellenzéki Kerekasztal (EKA), majd a Nemzeti

² KOTZ, David M. – WEIR, Fred: Miért omlott össze a Szovjetunió? *Eszmélet*, 1998. 38. sz.; Sz. Bíró Zoltán: Miért és miként bomlott fel a Szovjetunió? *Világtörténet*, 2018. 4. sz.

Kerekasztal (NEKA) mind-mind közelebb vitte az országot a rendszer radikális változtatásához. Ebben a légkörben tartotta meg XIV. kongresszusát az MSZMP, amelyen – többek között – a korábbi párt feloszlását és egy új párt, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) megalakítását határozták el a küldöttek.³

Az események kapcsán tanulságos nem csupán a nyomtatott sajtót megvizsgálni, hanem előtte az elektronikus sajtót is: az akkor monopolhelyzetben lévő⁴ és ekkorra már heti 101 órát sugárzó⁵ Magyar Televízió esti híradójában megszólaltatták az „utca emberét”.⁶ A mindössze egyperces tudósítás minden pillanata túlmutat önmagán:

„Hetvenes férfi: Én kommunista érzelmű vagyok. Most látok valami... , valami mást, ami egy kicsit jobb lesz talán.

Hatvanas munkás férfi: Hát, állítólag a kommunizmus megszűnt, nem?

Riporter: Maga úgy tudja?

Hatvanas munkás férfi: Hát, persze.

Riporter: És akkor, ha megszűnik, mit gondol, mi lesz utána?

³ Ahogy Krausz Tamás fogalmazott a kongresszuson: „[...] egy teljesen megújított pártelnökségre lenne szükség, amely számos fiatal vidéki elvtársal az élen képes lenne úgy felkészülni a választásokra, hogy az ellenzéki demagógiával szemben meggyőzze a lakosságot: a szociális biztonság, a milliók további elszegényedésének megakadályozása, az emberi szabadságjogok és a társadalmi igazságosság összekapcsolásának valódi garanciája csakis egy, a munkásmozgalmi hagyományokra támaszkodó szocialista párt lehet.” KRAUSZ Tamás: Kongresszusi Beszéd – az MSZMP utolsó (XIV.) és az MSZP alakuló kongresszusán, 1989. október 7. *Eszmélet*, 2009. 81. sz. eszmelet.hu/krausz_tamas-kongresszusi-beszed-az-mszmp-utolso-xiv-es/.

⁴ BALÓ György – LIPOVECZ Iván (szerk.): *Tények könyve 1989. Magyar és nemzetközi almanach*. Budapest, 1988, Computerworld Informatika Kft. www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyve-tenyek-konyve-1/1989-46DA/magyarorszag-694A/magyar-tudomany-oktatas-kultura-7044/teveallomasok-7263/.

⁵ BALÓ–LIPOVECZ (szerk.) 1998 www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyve-tenyek-konyve-1/1989-46DA/magyarorszag-694A/magyar-tudomany-oktatas-kultura-7044/a-radio-es-televizio-musorideje-heti-atlaga-7261/.

⁶ A *lakosság véleménye az MSZMP átalakulásáról*. A Magyar Televízió híradói. 1989. október 9. OSA Archívum 1989.osaarchivum.org/video/mtv/mid-05941_1989.

Hatvanas munkás férfi: Hát, azt hiszem, majd Amerika fog átvenni minket, nagyobb államokat.

Riporter: Gondolja, hogy ha Amerika átvesz, akkor jobb lesz?

Hatvanas munkás férfi: Hát, ezt nem tudom.

Riporter: Figyeli a kongresszusi eseményeket?

Ötvenes férfi: Igen. De már tele vagyok vele.

Riporter: Tetszik politizálni?

(másik) Hetvenes férfi: Hát, nem nagyon. Tudja, idáig vagyok vele.

Sok mindenféle elme⁷ van, és kérem szépen mindenki mást akar.

Hetvenes nő a háttérből: Ez a baj.

Riporter: És a néninek mi a véleménye? Biztos figyeli az eseményeket a televízión keresztül.

Nyolcvanas nő: Oh, én már csak olyan idős vagyok, én már csak a kabarét nézem.

(másik) Ötvenes férfi: A név változott. Hogy most nem MSZMP, hanem Magyar Szocialista Párt. Nem ugyanabban a kátyúban vagyunk, talán. Nem?”

A riport tökéletesen mutatja egyrészt a megcsömörlést, az értetlenséget és érthetlenséget, és azt, hogy a nagy többség nem látta, nem remélte, hogy az események tényleg sorsfordító csavart vesznek nagyon rövid időn belül.

⁷ Eszme. (A szerző.)

III.

„A politikai küzdelem igazi színtere a jövőben az Országgyűlés lesz”

A kérdés ezután az, hogy vajon ugyanez figyelhető-e meg a nyomtatott sajtóban. Bár mára ez már szinte elképzelhetetlen, de akkoriban a négy legnagyobb napilap – a *Tények Könyve* '89 adatai alapján⁸ – az alábbi példányszámokban került kinyomtatásra:

<i>A lap neve</i>	<i>Példányszám (1988. IV.)</i>
Magyar Nemzet	1 144 902
Népszabadság	645 970
Népszava	298 730
Népsport	282 830 ⁹

E fenti lapok vizsgálata megmutathatja a választ a kérdéseinkre. Mindegyik lap esetében az 1989. október 9-i napot vizsgáltam, ami hétfőre esett. Nyilvánvalóan a *Népsport* mint sport és nem politikai tematikájú napilap nem illik bele a sorba, így ennek vizsgálata inkább csak az érdekesség miatt került be a kutatásba. Ugyanígy megemlíthető, hogy a politikai tematikájú heti- és havilapok vizsgálatának elvégzése tovább árnyalhatja a későbbiekben a képet.

⁸ BALÓ–LIPOVECZ (szerk.) 1988 www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyve-tenyek-konyve-1/1989-46DA/magyarorszag-694A/magyar-tudomany-oktatas-kultura-7044/sajto-7255/.

⁹ A napilapok piacán utánuk következett az *Esti Hírlap* (173500), a *Kisalföld* (170580) és a *Kelet-Magyarország* (101260): mindegyik még százezer fölötti eladott napi példányszámmal.

I. Magyar Nemzet

A messze legnagyobb példányszámban értékesített magyar napilap akkoriban a *Magyar Nemzet* volt.¹⁰ A Hazafias Népfreont lapjaként számon tartott sajtótermék 52. évfolyamában járt, ára négy forint nyolcvan fillér volt. A címoldali főcím („Az új Magyar Szocialista Párt programját, szervezeti rendjét és vezetőit keresi”) már a jövőre koncentrálná, ám a sorok között kritika is kiolvasható. A teljes lap tizenkét oldalából négy foglalkozik a kongresszus történéseivel, ami az összes tartalom 33%-a. Érdemes kiemelni a későbbi ideiglenes köztársasági elnök, Szűrös Mátyás nyilatkozatát a harmadik oldalról, miszerint: „A szocialista pártnak fel kell készülnie arra is, hogy egy többpártrendszerű demokráciában egy lesz az egyenlők között, remélhetőleg az első az egyenlők között – tette hozzá. – Úgy vélekedett: a politikai küzdelem és az érdekegyeztetés igazi színtere a jövőben az Országgyűlés lesz.”¹¹ Mindez nem tudatosan is kiválóan példázza az azt megelőző időszak hatalomgyakorlási módszerét, és az Országgyűlés szerepét a rendszerváltás előtti korszak gyakorlatában. A változást – összecsengve a korábban a Magyar Televízió Híradójában bemutatott véleményekkel – leginkább mégis Lehoczki István karikatúrája példázza a következő szöveggel: „Ez ma már nem pártszerű magatartás, elvtársam! Fülüinkbe jutott, hogy maga helyeslően nyilatkozott a ’45 óta folytatott politikánkról!”¹²

Az ellenzéki pártokkal és csoportosulásokkal az ötödik oldalon találkozhatunk egy teljes oldal terjedelemben, ahol a három vizsgált lap közül a legnagyobb terjedelemben számolnak be róluk az alábbi címeikkel: MDF¹³-munkásforum – Meg kell akadályozni a nemzeti vagyon kisajátítását, SZDSZ¹⁴-gyűlés Szolnokon – Újabb háromezer aláírás a népszavazást

¹⁰ A lap történetéről az alapító unokája írt érdekes könyvet. PETHŐ Tibor: *A Magyar Nemzet története, 1938–2018*. Budapest, 2018, Jaffa Kiadó.

¹¹ *Magyar Nemzet*, 1989. október 9., 3. p.

¹² *Magyar Nemzet*, 1989. október 9., 10. p.

¹³ Magyar Demokrata Fórum.

¹⁴ Szabad Demokraták Szövetsége.

követelő listán, Kisgazdák¹⁵ – Változatlanul Habsburg Ottó, Zöld Párt¹⁶ – A munkacsoport megvitatta a programot)¹⁷.

2. Népszava

A XIX. században alapított – így 117. évfolyamát taposó – sokféle vargabetűt átélt baloldali napilap 1989-ben a Magyar Szakszervezetek központi lapjaként működött. Az ára (négy forint nyolcvan fillér) megfelelt az akkori napilapok központilag meghatározott árának, és szintén 12 oldalon nyomták ki. Ebből a mennyiségből – a *Magyar Nemzethez* hasonlóan – szintén 33%-ban, azaz négy teljes oldalon át foglalkozott a kongresszus eseményeivel. Címlapja kevésbé kritikus („Új párt született a kongresszuson”), inkább a kiegyensúlyozó jelleg dominál (egyszerre szerepel alcímben Nyers Rezső nyilatkozata, miszerint történelmi lépés az MSZP megalakulása, és az a lamentáló kérdés, hogy vajon mennyire lesz tartós a kialakított kompromisszum).

Az ellenzéki pártokkal kicsit rövidebb terjedelemben,¹⁸ de hasonlóképpen foglalkozott az újság, mint a *Magyar Nemzet*: hírt adott az SZDSZ szolnoki autóskonvojáról, a komlói MDF-munkásfórumról és a győri Kisgazda-pártnapról is. Ezekon kívül két érdekességgel is szolgált a lap: egyrészt beszámolt arról, hogy a Kádár János Társaság – mivel az MSZMP felszámolásával véleményük szerint az igazi kommunisták képviselő nélkül maradnának – kommunista pártot alapít, másrészt arról a pletykáról, hogy „*néhányan – nem tudni hol, hányan és milyen néven – nyilaspárt létrehozását határozták el*”.¹⁹

Érdekességképpen említhető meg a korszak két technikai újdonsága is: egyrészt a 2. oldalon beszámolnak arról, hogy a kongresszuson „*nagy sikerrel szerepel a számítógépes szavazatszámolás és az időmérő kijelző*”,²⁰ másrészt pedig találkozhat az olvasó az újságban a Fényszavával,

¹⁵ Független Kisgazda- Földmunkás- és Polgári Párt.

¹⁶ Magyarországi Zöld Párt.

¹⁷ *Magyar Nemzet*, 1989. október 9., 5. p.

¹⁸ *Népszava*, 1989. október 9., 5. p.

¹⁹ Uo.

²⁰ *Népszava*, 1989. október 9., 2. p.

ami a *Népszava* új fényreklámja volt. A 6144 villanyégőn megjelenő információk a XIII. kerületi angyalföldi városközpontban voltak láthatóak és olvashatóak reggel 6-tól este 10-ig, és „vezérlése számítógéppel történik szerkesztett fényreklámprogram alapján”.²¹

3. Népszabadság

A vizsgált újságok közül egyértelműen a *Népszabadság* a hivatalos iránymutatást leginkább követő lap. Az immár egyszerűen „szocialista napilapként” hivatkozott sajtótermék a teljes 16 oldalnyi terjedelemből a legnagyobb mértékben, összesen kilenc oldalon keresztül (56%) foglalkozott a kongresszussal. A lap már a fejlécébe is beemelte a „Kongresszus '89” feliratot, és a főcím („Vasárnap: folyosói kongresszus”) is egyértelműen a bennfentesség érzetét kelti. A fejléc jelen újság esetében a legérdekesebb, hiszen pár nappal korábban még másmilyen fejléccel jelent meg. Erről szól egy kis színes a negyedik oldalon, miszerint: „*november 2-án lett volna 33 éves a Népszabadság fejléce, de szombat este közbeszólt az idő. Talpra álltak az eddig jobbra dőlő betűk, s könyvtári kuriózum lesz a Világ proletárjai, egyesüljetek! Csakúgy, mint A Magyar Szocialista Munkáspárt központi lapja felirat, mely helyébe a Szocialista napilap, gazdát nem jelölő jelzős szerkezet lépett.*”²²

A beszámoló legekleatásabb példája a címlapon hozott idézet, miszerint: „*Nincs olyan ellenzék, amely oly sokat tudna ártani nekünk, mint önmagunk.*”²³ Ennek szinte bizonyosságául szolgál az a tény, miszerint az ellenzéki pártok 0, azaz nulla darab említést kapnak a legterjedelmesebb magyar napilap kínálatában. Mindez annak fénytörésében is érdekes, hogy az újságban ötoldalnyi reklám szerepel (közte például a hasonló, „futurisztikus” is: „*minden megvásárolt Sharp IQ-7000-es, elektronikus zsebnotezshoz egy Future CA-290-es, napelemes, 2000 Ft értékű asztali kalkulátort adunk ajándékba. Ma egy menedzser nem tud technika nélkül hatékonyan dolgozni.*”²⁴

²¹ *Népszava*, 1989. október 9., 10. p.

²² *Népszabadság*, 1989. október 9., 4. p.

²³ *Népszabadság*, 1989. október 9., 1. p.

²⁴ *Népszabadság*, 1989. október 9., 11. p.

4. Népsport

A *Népsport* mint sport és nem politikai tematikájú napilap természetesen kilóg a sorból: a kongresszusi témával és az ellenzéki pártokkal nem foglalkozik. Ám a változásoktól való félelmeket kiválóan példázza a „Külföldön élni, sportolni” című cikksorozat II. része.²⁵ A címlapon a következőket olvashatjuk: *„A jövőben minden magyar állampolgár szabadon választhatja meg, hogy hol, melyik országban kíván élni. Az új törvény a sportban beláthatatlan helyzetet teremt [...]”*. Ennek kibontását a 2. oldalon találhatjuk, amely egyértelműen világít rá arra, hogy az elmúlt 30 évben milyen óriási fordulatokat élhettünk át. A cikk szerzője a következőt vetíti elő: *„Az új rendszer meghamisítaná a nemzeti bajnokságokat, ugyanis előfordulhatna, hogy az olasz Internazionalében tizenegy nyugatnémet játzsana, míg a Bayern Münchenben ugyanannyi olasz.”*²⁶

²⁵ *Népsport*, 1989. október 9., 1–2. p.

²⁶ Ennek megvalósulásáig még tíz évet kellett várni, amikor is először történt meg, hogy az Egyesült Királyságban, az ún. *Boxing Day* meccsen a Chelsea futballcsapata angol kezdőjátékos nélkül állt ki aktuális ellenfelével, a Southamptonnal szemben. HICKMAN, Niall: The day that changed football! Chelsea's non-British side of Boxing Day '99. *Daily Express*, 2014. december 26. www.express.co.uk/sport/football/548650/Chelsea-s-non-British-starting-XI-Gianluca-Vialli-against-Southampton.

IV. Összegzés

A politikai sajtóval kapcsolatos fenti állításokat az alábbi táblázat foglalja össze:

Lap neve	Önleírás	Évfolyam / szám	Összes oldalszám	Az MSZ(M)P kongresszussal foglalkozó oldalak száma	Egyéb politikai pártokkal foglalkozó oldalak száma
<i>Magyar Nemzet</i>	A Hazafias Népfront lapja	52 / 237	12	4	1
<i>Népszabadság</i>	Szocialista napilap (néhány nappal korábban: A Magyar Szocialista Munkáspárt központi lapja)	47 / 239	16	9	0
<i>Népszava</i>	A Magyar Szakszervezetek központi lapja	117 / 238	12	4	1

Mind az adatok, mind a lapszámok alapos vizsgálata alátámasztja azt, hogy a sajtó az 1989-es rendszerváltás idején nem töltötte – nem töltötte – be alapvető funkcióit. Egyrészt mivel a sajtó erőteljes hatalmi kézi vezérlés alatt állt,²⁷ másrészt mivel az olvasók sem voltak hozzászokva a plurális tájékoztatáshoz, ezért a megjelenő híreket is erőteljes óvatossággal figyelték. Ahogy az OSA Archívumának²⁸ egy részét feldolgozó újsághírben is megjelent 2019-ben: „Szeretném Önöket megkérni, hogy legalább a TV2 legyen a dolgozók műsora, legyen ez muzsika, szórakozás, mese és játék. Az életünk elég nehéz, legyen olyan műsorunk, amiben mindenki szórakozhat. Kapcsoljuk ki az életünkből a nehéz napokat.”²⁹

Így az 1989-es rendszerváltásban valóban kevésbé a tömegek, mint egyes értelmiségi csoportok vettek részt, ami hozzájárult mindazon jelenségekhez, amelyek az eseményeket a kétezres években követték. Talán nem tévedünk nagyot, ha azt mondjuk, hogy ekkoriban a legtöbb magyart jobban foglalkoztatták a közelgő Magyarország–Spanyolország és Magyarország–Görögország válogatott labdarúgó mérkőzések...³⁰

²⁷ TAKÁCS Róbert: A sajtóirányítás szervezete a Kádár-korszakban. *Médiakutató*, 2009. 3. sz. 93–116. p.

²⁸ Vera and Donald Blinken. Open Society Archives (OSA) www.osaarchivum.org.

²⁹ KOLOZSI Ádám: Pornót kérünk, unalmas a sok duma. index.hu, 2019. május 22. index.hu/techtud/tortenelem/2019/05/22/1989_osa_archivum_rendszervaltas.

³⁰ 1989. október 11. Magyarország – Spanyolország 2-2, 1989. október 25. Magyarország – Görögország 1-1.

II.

Zinner Tibor*

AZ ELSŐ KÉT SEMMISSÉGI TÖRVÉNY, ÉS AMI UTÁNA KÖVETKEZETT...

A honatyák az első két semmisségi felsőszintű jogszabályt, az 1989. évi XXXVI. s az 1990. évi XXVI. törvényt 1989. október 20-án, majd 1990. március 14-én fogadták el. Ezeknek a megalapozásában a Németh Miklós vezette kormány által felállított két – jogászokból¹ és

* Zinner Tibor történész, tudományos tanácsadó, Milton Friedman Egyetem, Magyar Zsidó Történeti Intézet.

¹ A jogász albizottságban a bíró, ügyész és ügyvéd tagok mellett a büntetőjoggal foglalkozó tudósok és egy ny. rendőr ezredes vettek részt.

Bírók voltak: a Fővárosi Bíróság Büntető Kollégiumának helyettes vezetője, dr. Horváth Ibolya, a megyei bírósági elnökhelyettes dr. Kahler Frigyes Heves, a megyei bírósági tanácselnökök dr. Kárpáti Piroska Pest, dr. Kozma Istvánné dr. Váradi Katalin Szabolcs-Szatmár és dr. Laczó Gábor Győr-Sopron, a megyei bírósági bírók dr. Mesterházy István Zala, dr. Spitz János Vas és dr. Szollár Pál Somogy megyéből, továbbá a Miskolci Városi Bíróság elnökhelyettese, dr. Nehrer Péter, a kaposvári városi bíró, dr. Tarr József, valamint a Szegedi Katonai Bíróság hadbíró századosa, dr. Kónya István, és Budapestről dr. Gál Andor ny. hadbíró ezredes.

Ügyészek voltak: dr. Csecserits István főügyészségi csoportvezető ügyész Pest, dr. Kováts Gyula salgótarjáni városi ügyészségi ügyész Nógrád, dr. Márián Zoltán megyei főügyészségi ügyész Hajdú-Bihar és dr. Szokol Szilárd megyei főügyészségi ügyész Csongrád megyéből, dr. Mezei László alezredes, katonai főügyészségi ügyész a Katonai Főügyészségről és dr. Tóth Mihály, a Fővárosi Főügyészség osztályvezető ügyésze.

Ügyvédek voltak: dr. Barcsay Sándor, dr. Egri Géza, dr. Kubinyi Sándor és dr. Marton Gyula Budapestről.

Továbbá dr. Horváth Tibor tanszékvezető egyetemi tanár Miskolcra, dr. Kónya Imréné dr. Kutrucz Katalin, az ELTE ÁJK egyetemi adjunktusa és dr. Szabó András, a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének tudományos fősztályvezetője, továbbá dr. Katona Géza ny. rendőr ezredes Budapestről.

történésekből² összeállított – tényfeltáró albizottság vett részt, jómagam az utóbbinak voltam az elnöke. Emlékeimet már rég papírra vetettem, azok bárki számára hozzáférhetők.³ Ezért most nem e két felsőszintű jogszabály keletkezésének háttéréről, hanem azok nem minden tekintetben kielégítő voltáról értekezem. Arról, hogy miért nem separtuk/seperhettük ki mindmáig Augiász istállóját, miért szükséges meglátásom szerint két újabb törvényhozói aktus a maga következményrendszerével. Elöljáróban rögzítem azt is, hogy a további három – az 1992. évi XI., a 2000. évi CXXX. és az 2016. évi LVI. – semmisségi törvény keletkezésénél is bábáskodtam.

Álláspontom szerint azonban két újabb felsőszintű jogszabály megalkotása nem tűr további halasztást. Az első: a korabeli politikai aritmetikai erőviszonyok, valamint szűkkeblűség miatt az 1990. évi XXVI. törvény esetében egyfelől szükséges az abban említett bűncselekmények körének bővítése, másfelől a Legfőbb Ügyészség és a Kúria olyan diszkrecionális jogkörökkel való felruházása az 1945 és 1963 között jogerős ítélet végrehajtásával kivégzetteknel, miként a 2000. évi CXXX. törvényhez kapcsolódó 2016. évi LVI. törvény esetében. A második: nem halasztható a szembenézés a háborús és népellenes bűntettek elkövetőinek felelősségre vonásával, ami az esetükben elmaradt. Az Alkotmánybíróság úgy járt el az 1945. évi VII. törvénycikk alapján jogerősen elmarasztaltak esetében 1994 elején, hogy az egykori vonatkozó felsőszintű jogszabály paragrafusainak zömét az utólagos normakontroll során ugyan megsemmisítette, de határozata nem vonatkozott a kihirdetett ítéletekre, azok hatályát nem kérdőjelezte meg. Ezért a jogerősen

² A történetész bizottság tagjai voltak: az ELTE Bölcsészettudományi Karának egyetemi tanársegéde, dr. Balogh Margit, valamint egyetemi docense, dr. Izsák Lajos, a Hadtörténelmi Levéltár igazgatója, Markó György, a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem egyetemi tanára, Szakács Sándor, a Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Főiskolájának egyetemi adjunktusa, Szomszéd Imre, valamint a Magyar Szocialista Munkáspárt Párttörténeti Intézetéből dr. Botos János politikai munkatárs, dr. Habuda Miklós tudományos tanácsadó, dr. Svéd László tudományos főmunkatárs és Vértes Róbert osztályvezető. A bizottság számos tagja tudományos fokozattal – történettudomány doktora, kandidátus címmel – rendelkezett.

³ ZINNER Tibor: Személyes adalékok (is) az első két semmisségi törvény háttéréhez. In KAHLER Frigyes (sajtó alá rendezte): *A semmisségi törvények. Büntetőjogi tanulmányok III.* Budapest, 2002. Kairosz Kiadó, 16–17. p.

elítéltek egy számszerűleg jelentős csoportja esetében (jórészt már csak a hozzátartozóknak, közülük is főként az utódoknak) az esetleges perújítás mellett kizárólag a rendkívüli perorvoslatok maradtak lehetőségként arra, hogy a jogszolgáltatók hatályon kívül helyezték az annak idején kihirdetett törvénysértő elmarasztalásokat.⁴

Az 1989-es és 1990-es felsőszintű jogszabályok esetében a törvény erejénél fogva, *ex lege* vált semmissé a múltban kihirdetett jogfosztó ítéletek hatálya, a jogalkotó és a törvényhozó bírói mérlegelésre nem adott lehetőséget. A Gerő Ernő és Rákosi Mátyás, majd Kádár János nevével fémjelzett rendszerek bírósági színjátékait a honatyák semmissé nyilvánították, jogi, politikai és erkölcsi rehabilitációban részesítették az áldozatokat. Tény az is, hogy az igazságügyi tárca – mondhatni teljesen törvénytelenül – az egyes, 1945 és 1956 közötti kiemelkedő büntetőperek előzetes tényfeltárását saját magára, valamint az utóbb hivatalból is érintetté váló Legfőbb Ügyészség ügyészeire és Legfelsőbb Bíróság bíráira bízta 1989-ben.⁵ (Itt érhető tetten a '80-as évek második feléből ismert moszkvai gyakorlat átültetése, még ha ezt tagadják is a '89-es igazságügyi vezetők).⁶ Ennek káros következménye az lett, hogy egyes akár élő, akár

⁴ Az 1945. évi VII., a népbírászkodásról alkotott törvénycikknek a háttér összefüggéseket feltáró részletes elemzése s ezért, ebből fakadóan egy újabb semmisségi törvény megalkotásának szükségességét érzékeltető bemutatása a jelen cikk terjedelmi korlátai miatt marad el. Lásd bővebben ZINNER Tibor: „[...] éjjel-nappal jó hangulatban dolgozunk és igyekszünk igazolni a belénk vetett reményeinket”. Szembenézés – a népbíróságokról feketén-fehéren. In UJVÁRY Gábor (szerk.): *Hóman Bálint és népbírósági pere*. Budapest – Székesfehérvár, 2019, Ráció Kiadó – Városi Levéltár és Kutatóintézet, 115–162. p.

⁵ Büntetőjogi Főosztály 40014/1989/84. IM IV/1. Emlékeztető az 1989. február 24-én tartott megbeszélésről, 1989. március 2. 3. „[...] a bizottság munkájában a Legfelsőbb bíróság aktív tagjai ne vegyenek részt, mivel esetleg szerepük lesz a törvénysértések felszámolásában”. A csatolt feljegyzés azonban azt is rögzítette, hogy tizenhat „külön vizsgálendő” kiemelkedő büntetőügyet az igazságügyi tárcánál, a Legfőbb Ügyészségen és a Legfelsőbb Bíróságon előzetesen vizsgálják meg... (a másolatok birtokomban).

⁶ Jellemző, hogy a 81/1945. M. E. sz. népbírósági rendelet kodifikálójá, dr. Réczei (Koch) László hasonlóképp tagadta, hogy az orosz-szovjet büntetőjogból merített akkor, midőn a népellenes bűncselekmény fogalmát „megalkotta” a háborús büntett elkövetése mellett 1944/1945 fordulóján a „havas debreceni utcákon sétálva”. Az ő esetében még nyilvánvalóbb a Záhonytól keletre hatályos terminológia, a moszkvai és egyéb büntetőperекből ismert „nép ellensége” (впар народов) megfogalmazás átvétele.

elhunyt (netán kivégzett) elítéltek ügyét a törvényességi óváásokat vagy perújrafelvételeket követően ismét tárgyalhatták a bíróságok, felmentve őket az egykori koholt vádak alól, míg mások esetében – akiknek büntetőügyeit számos esetben, tudva tudottan, szántszándékkal elhúzták – a törvény hatályba lépésével erre már nem, „csupán” a semmisség határozatba foglalására volt lehetőség. Ennek az etikátlan politikai játszmának esett áldozatul Mindszenty József hercegprímás, Grósz József kalocsai érsek és számos társuk.⁷

A rendszerváltoztatást követően, az Antall József vezette kormány idején az igazságügyi tárca vezetője, dr. Balsai István s a Legfelsőbb Bíróság elnöke, dr. Solt Pál által felállított bizottság tagjaként vettem részt az újabb, immár harmadik semmisségi törvény megalkotásának folyamatában.⁸ Az 1990. évi országgyűlési voksolást követően okkal felülvizsgálták a korábbi politikai konszenzust. Elfogadhatatlan volt, hogy a törvénytől politikai büntetőperekben meghurcoltak esetében a semmisség megállapításának határideje továbbra is 1963. április 4., az ENSZ-kegyelem időszaka maradjon.⁹ Mi több, hamarosan újból megteltek politikai jellegű vádpontok alapján elítéltekkel a cellák az 1966-os évfordulóra. 1964-től tehát egy újabb, politikai ítélkezési folyamat vette kezdetét. Valójában 1963 tavasza a „belső reakció elleni harcban” csupán a külpolitika igényei miatti intermezzo volt, mert a kádári hatalom 1970-ben újabb közkegyelmet hirdetett.¹⁰ A munka az igazságügyi tárcánál 1991. február

⁷ ZINNER Tibor: Qui prodest? Miért menthette fel a Legfelsőbb Bíróság csak Nagy Imrét és társait, és miért nem Mindszenty Józsefet és társait is a rendszerváltás idején? In JUNG I Eszter (szerk.): *Büntetőjogi tanulmányok X.* Budapest, 2009, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 23–40. p.

⁸ Dr. Balsai delegáltjai Dr. Mezey Barna, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense és Dr. Kahler Frigyes, az I. M. Büntetőjogi Főosztályának főosztályvezetője voltak. Dr. Solt megbízta Dr. Zanathy János legfelsőbb bírósági bírót és Dr. Zinner Tibor osztályvezetőt, továbbá – azért, hogy bárminő szavazás esetében ne legyen szavazategyenlőség, Dr. Györgyi Kálmán legfőbb ügyész javaslatára a bizottság tagja lett – Dr. Steffler Sándor ügyész.

⁹ Az 1963. évi 4. tvr. alapján 3480 elítélt szabadult, további 6–800 személy azonban nem nyerte vissza szabadságát. Nekik, főképp a fegyveres harcosoknak az ügyeit köztörvényes büntettként, legtöbbször emberölésként tárgyalták 1956. december 11. után.

¹⁰ ZINNER Tibor: A megtorlás vége – a konszolidáció kezdete? Egy bírósági statisztika margójára. *História*, 1996. 9–10. sz. 23–25. p.

11-én, a Legfelsőbb Bíróságon március 14-én vette kezdetét,¹¹ 6620 elítélt és 696 kényszergyógykezelésre kötelezett büntetőügyét tekintettük át. Dr. Kahler Frigyes végül rögzíthette, hogy egyfelől a vizsgált időszakban „[...] az elítélés megfelelt ugyan a jogi normáknak, de az elítélés alapja amorális jogi norma volt. Ugyancsak kezelhetetlenek voltak azok az elítélések is, ahol az elítélések »hibátlan« normára hivatkozással történtek, de azokat törvénysértő módon alkalmazták.”¹² „Az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam- és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról” kihirdetett felsőszintű jogszabály már nem *ex lege*, hanem a bíróság különleges eljárásához és egy feltételhez kötötte a semmisség megállapítását. Amennyiben az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlése XXIV. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott (Magyarországon az 1976. évi 8. tvr.-ben közzétett) Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában rögzített alapjogok gyakorlása miatt marasztalták el egykor a vádlottakat, ekképp mérlegeli, s így állapíthatja meg és nyilváníthatja ki a bíróság azt, hogy az elítéltetés semmis.

Majd a későbbiekben a *Lex Tóth Ilona*, valamint a 2016. évi LVI. törvényeknél azok egyik kezdeményezőjeként tevékenykedtem. A Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa 1989. július 6-án tárgyalta Nagy Imre és társai büntetőperét, amelyben a vádlottakat bűncselekmény hiányában felmentette a korábbi vádak alól. Ez a „pozitív koncepció per”, a dr. Szilbereky Jenő elnök által kihirdetett ítéletével „az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról” szóló első semmisségi törvény alapjává vált, ekképp egy jogpolitikai konszenzushoz vezetett. Az idő tájt ugyanis a megtorlás során a további, huszonhatezernél is több jogerősen elítélt meghatározó hányada sem követhette el a vádiratukban sorjázott bűncselekményeket. Azokra a személyekre azonban nem terjedt ki hatálya, akiket annak idején köztörvényes cselekmények elkövetésének vádjával marasztaltak el. Az 1989. évi XXXVI. törvénynek ezt, az adott politikai helyzetből fakadó hiányosságát, orvosolta a negyedik semmisségi törvény, majd tucat esztendővel később, 2000-ben.

¹¹ ZINNER 2002, 104. p.

¹² KAHLER Frigyes: A harmadik semmisségi törvény. In KAHLER Frigyes (sajtó alá rendezte): *A semmisségi törvények. Büntetőjogi tanulmányok III.* Budapest, 2002, Kairosz Kiadó, 189. p.

Óhatatlanul merült fel – miután egyfajta információs kárptótlásként kezdetét vette, majd lezárult a kádári megtorlás során jogerős halálbüntetést szenvedettek büntetőügyeiben eljáró nyomozók/vizsgálók, ügyészek, bírák/népbírák/népi ülnökök életútjának feltárása¹³ –, hogy számos kivégzett esetében a jogszolgáltatók különböző indokok alapján nem semmisítették meg a marasztaló ítéleteket a benyújtott kérelmek ellenére, avagy miután nem voltak hozzátartozók, akik kérhették volna azt, ezért maradt el a semmisség megállapítása. Mi több, számos kivégzett esetében ezért az annak idején kihirdetett ítélet hatálya fennmaradt, csorbítva a róla utóbb kialakított hiteles pályaképet.

A Kúria elnökénél, dr. Darák Péternél ezért kezdeményeztem ennek az anomáliának a megszüntetését. Így következett be az ötödik, ennek a jogalkotási folyamatnak betetőzéseként a 2016. évi LVI. semmisségi törvény hatálybalépése 2016. június 16-án. Lényege e jogszabálynak az – miként címe rögzíti –, hogy „2016. évi LVI. törvény az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvénynek a semmisség igazolása iránti eljárás hatékonyabb működése érdekében szükséges módosításáról”.¹⁴ A törvényhozó kizárólagos jogkörrel a Kúriára ruházta a jogszabályban rögzítettek érvényre juttatását. Ennek során a Kúria 2016. október 13-án megsemmisítette az 1958-as Nagy Imrét és társait elmarasztaló ítéletet.¹⁵

¹³ A Nemzeti Emlékezet Bizottsága – a Kúriával és a Legfőbb Ügyészséggel 2014. december 3-án kötött együttműködési megállapodásra támaszkodva – a tényfeltáró kutatást követően, 2018 júniusában tette közzé a 126 büntetőperben megvádolt 865 személyből kivégzett 231 forradalmár életét és annak torzóvá tételében eljáró személyek – a 750 nyomozó, 166 ügyész, 60 tanácsvezető bíró és 207 bíró, népbíró és ülnök – adatbázisát. perek56.hu/ords/f?p=1051:1.

¹⁴ *Magyar Közlöny*, 2016. június 8. 2016. évi LVI. törvény az 1956. évi forradalom és szabadságharc utáni leszámolással összefüggő elítélések semmisségének megállapításáról szóló 2000. évi CXXX. törvénynek a semmisség igazolása iránti eljárás hatékonyabb működése érdekében szükséges módosításáról.

¹⁵ A Kúriától kapott hivatalos tájékoztatás alapján a 2001. január 4-től hatályos 2000. évi CXXX. törvény és a 2016. május 15-től hatályos módosító törvény között a legfőbb bírói testület (illetve jogelődje, a Legfelsőbb Bíróság) másodfokú bírósággént járt el ezekben a büntetőügyekben. Mindösszesen két ügyben hozott – az elsőfokú bíróság igazolás kiadását megtagadó határozatát – megváltoztató és igazolást kiadó végzést (annak idején az illetőket nem ítélték halálra). A módosító törvény hatálybalépését követően a legfőbb ügyész indítványozta 2019. július 12-ig harminc büntetőperben mások mellett huszonnyolc kivégzettnél a semmisségi igazolás kiadhatóságának

A Nemzeti Emlékezet Bizottsága megújította az együttműködési megállapodását 2019. szeptember 17-én a Legfőbb Ügyészséggel és a Kúriával. A fél évtizeddel korábban „»Emlékezés és emlékeztetés« címmel indított közös kutatási program az 1956-os forradalmat és szabadságharcot követő megtorlás rendszerezett feltárására irányult. A jogi és történeti szempontokat egyaránt érvényesítő kutatások kiterjedtek a forradalmat követő büntetőperek rendszerezett áttekintésére, az igazságszolgáltatást felhasználó megtorlás irányító és végrehajtó testületeinek, és az abban közreműködő személyek körének feltárására, a megtorlás emblematikus mártírjainak portrészzerű bemutatására. A kutatási program [...] résztvevői megerősítik elkötelezettségüket e program folytatására, egyúttal kifejezik szándékukat, hogy feltárják az 1945 és 1956 közötti időszak törvénytörő perreit. Az aláírók célja továbbra is az, hogy kutatásaikkal egyszerre járuljanak hozzá a törvénytörések áldozatainak emléke előtti méltó tisztelgéshez, valamint a kommunista diktatúra örökségének bemutatásához, a múlttal való őszinte szembenézéshez.”¹⁶

A második semmisségi törvény alapján kivégzettekre fókuszáló széles körű tényfeltárás során eddig biztonsággal megállapíthattuk, hogy Magyarországon 1945. február 4. és 1988. július 14. között 1221 személyt¹⁷ fosztottak meg életétől a jogerős ítéletek végrehajtásával.¹⁸ A katonai és a büntetőbíróóságok az 1946. évi VII., a demokratikus államrend és köztársaság védelméről alkotott törvénycikk alapján (nem végleges és töredékes hadbíróági adatok alapján) közel 43 000 személyt

megállapítását, ezt követően pedig további háromban tűzték ki a nyilvános ülést, amelyik hét kivégzetről is hirdet majd (véltetően a korábbi elmarasztalásokat megsemmisítő, és a semmisségi igazolás kiadását lehetővé tevő) határozatot.

¹⁶ neb.hu/asset/phpdSk2nu.pdf.

¹⁷ A tényfeltárás további kilenc személy esetében még nem zárult le.

¹⁸ A kivégzettek megoszlása a vádpontok szerint: háborús és népellenes 360 (ebből 1956. október 23-ig 324), köztörvényes 308 (ebből gyilkosság 259), szervezkedés 252, hűtlenség 230, a többi egyéb büntett elkövetésével felelősségre vont személy volt. 1956. október 23-ig 783 személyt végeztek ki. Budapest mellett huszonnégy településen folytak kivégzések. A fővárosban a forradalomig 651, utána 1988 nyaráig további 322, összesen 973 személyt fosztottak meg életétől. Vidéken az első ítélet végrehajtás Pécsen volt 1945. május 26-án, az utolsó Kecskeméten volt 1987. október 2-án. A forradalomig 132, utána további 125, összesen 257. (A fővárosi 973 és a vidéki 257, összesen 1230 kivégzettnek azokat is figyelembe vettem, akiknél a teljes körű tényfeltárás még nem zárult le.)

marasztaltak el 1956 őszéig.¹⁹ Az államellenes és egyéb politikai okokból kivégzettek esetében azonban hasonló anomália észlelhető, mint amiért szükségessé vált a 2016. évi LVI. törvény megalkotása. Sok-sok esetben, különböző okokból, de elmaradt a semmisség megállapítása, az igazolás kiadása. Itt is szükséges lenne az, hogy kizárólag a legfőbb ügyész legyen az indítványozó, s a Kúria hozza a végzést. Azért is, mert „*az 1945 és 1963 közötti törvénysértő elítélések semmissé nyilvánításáról*» *kihirdetett jogszabály indoklása rögzítette, hogy a büntetőügyek óriási száma miatt azok egyedi felülvizsgálata lehetetlen, mi több, ezeket általában koncepciósszerűnek tekinti. Ezekben az esetekben azért, mert a politikai hatalom által megrendelt bűnügyek voltak. A büntetőpercek drámai végkifejletükkel együtt (egy-egy valóságselem ellenére) költöztek voltak, a bűnügyek ítéletei az előre kiválasztott áldozatoknak kikényszerített vallomásain alapultak és így tovább. Nem véletlen, hogy a korszakhatár kezdete 1945. január 1-je, míg annak vége [...] 1963. április 4-e lett. Mi több, az állam belső és külső biztonsága elleni, az árdrágító és közellátás elleni bűncselekmények mellett a társadalmi tulajdont károsító bűncselekmény feljelentésének elmulasztása miatti elítéléseket is semmissé nyilvánította.*»²⁰

¹⁹ ZINNER Tibor – SZAKÁCS Sándor – HABUDA Miklós – SVÉD László – SZOMSZÉD Imre – MARKÓ György – BALOGH Margit: *Törvénytelen szocializmus. A Tényfeltáró Bizottság jelentése*. Budapest, 1991, Zrínyi Kiadó – Új Magyarország, 316. p.

²⁰ DARÁK Péter: Hosszabb ajánlás. In BANK Barbara – ESTÓK József – ZINNER Tibor: *Válogatott dokumentumok az 1956-os forradalmat és szabadságharcot megelőző esztendőkből, 1948–1956. 1. kötet*. 1948. július 10. – 1953. december 15. Budapest, 2020, Nemzeti Emlékezet Bizottsága Igazságügyi Munkacsoportja (kézirát, megjelenés alatt), 13–14. p.

Frey Dóra*

A RENDSZERVÁLTÁS ÉS A NEMZETISÉGI JOGOK – VÁLTOZÁSOK ÉS TANULSÁGOK A MAGYARORSZÁGI NÉMETSÉG HELYZETÉNEK TÜKRÉBEN

A rendszerváltás és a nemzetiségi jogok összefüggését vizsgálva megállapíthatjuk, hogy forradalom ezen a területen sem történt, sőt, forradalmi változásokra sem került sor 1989-ben és 1990-ben, ha csak a nemzetiségekkel kapcsolatos jogi szabályozást vizsgáljuk. A magyarországi németek, a második legnagyobb létszámú magyarországi nemzetiség helyzete kapcsán is elmondható, hogy maga a rendszerváltás szimbolikusan fontos lépés volt, de a kisebbség helyzetét döntően befolyásoló változások egy része korábban elkezdődött. A kisebbségi törvény (1993. évi LXXVII. tv.) megalkotására pedig három évvel később került sor, annak nyomán a helyi kisebbségi önkormányzatok megválasztása 1994 decemberében, majd 1995 tavaszán a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának megalakulása zárta le ezen a területen a rendszerváltást és a demokratikus átmenetet.

Az a régi jogtörténész-bölcsesség, hogy a jogszabályok csak a történet egyik felét jelentik, szintén igazolódik a magyarországi németek 1980-as, 1990-es évekbeli története kapcsán, kiegészülve azzal, hogy nem csak az egyértelműen a nemzetiségekre vonatkozó jogi szabályozás módosulása jelenthet lényeges változást egy nemzetiség helyzetében. Ez utóbbira példa a rendszerváltás egyik fontos vívmánya, az egyesülési jog tényleges

* Frey Dóra tudományos munkatárs, Andrásy Gyula Budapesti Német Nyelví Egyetem, Európai Közjog és Alapjai Tanszék ORCID ID: 0000-0002-7075-3185.

biztosítása, amely a magyarországi németek számára is megteremtette az önszerveződés lehetőségét, és fontos állomás volt a kulturális autonómia megvalósulásában. Az 1980-as évek változásainak pedig sok esetben nem volt jogszabályi lenyomata: részben az által, hogy korábban meghozott rendelkezéseket, illetve korábban megkötött egyezményeket elkezdtek valóban alkalmazni, illetve a szocialista rendszerre jellemző módon sok kérdést informálisan rendeztek.

I. A kiindulási helyzet

A magyarországi németek helyzetét a szocializmus korszakában meghatározta a második világháborút követő jogfosztás korszaka. Ugyan a 84/1950. (III. 15.) MT. rendelet értelmében a korábbi jogkorlátozó intézkedések a kitelepítési jogszabályok hatálya alá eső, de 1950-ben Magyarországon tartózkodó személyekkel szemben megszűntek, az érintettek „magyar állampolgárok és a Magyar Népköztársaságnak a többiekkel minden tekintetben egyenlő jogú polgárai”.¹ A gyakorlatban az 1945 és 1950 közötti évek a továbbiakban is mélyen meghatározták a magyarországi németek helyzetét, identitását és érdekérvényesítési lehetőségeit. A hagyományos közösségek részben a kitelepítések, részben a gazdasági és társadalmi változások, a mezőgazdaság kollektivizálása, az iparosítás és az urbanizáció következtében felbomlottak,² a második világháborút követően születettek körében erőteljesen csökkent a német anyanyelvűek száma, a teljes magyarországi németiség körében felgyorsult az asszimiláció.³ Mivel az 1945–46-ban bevezetett jogfosztó intézkedések személyi hatályát jelentős részben az 1941-es népszámlálás során vallott nemzetiségi és anyanyelvi hovatartozás határozta meg, ez évtizedekre visszavetette a német identitás vállalására (és bevallására) vonatkozó hajlandóságot. Ennek következményeként a szocializmus éveit nem

¹ 84/1950 (III.15.) MT. rendelet 3.§ (1) bek.

² SEEWANN, Gerhard: *Geschichte der Deutschen in Ungarn. Band 2: 1860 bis 2006*, Marburg, 2012, Verlag Herder-Institut, 379. p.

³ Hoóz István: Baranya megyében élő német és délszláv lakosság nemzetiségi tudatának alakulásáról, *Demográfia*, 1983. 21. sz. 322. p.

készülhetett megbízható, önbevalláson alapuló statisztika a magyarországi németek számáról.⁴

Az érdekvérvényesítési és önszerveződési lehetőségeket, pontosabban azok hiányát a fennálló szocialista egypártrendszer határozta meg, nemcsak a németek, de valamennyi magyarországi kisebbség esetén. A kisebbségi szervezetek – minden más társadalmi szervezethez hasonlóan – felülről vezéreltek voltak, önszerveződésre, valódi érdekképviseletre ezek keretében nem volt mód. A magyarországi németek helyzete fokozatosan „normalizálódott”: az 1951/52-es tanévtől 25 általános iskolában kezdődött a német mint kisebbségi nyelv oktatása, ezen iskolák száma 1959-ig 127-re nőtt.⁵ 1956-ban megindult a német nyelvtanárok képzése, ugyanebben az évben indult az első német tannyelvű gimnáziumi osztály Baján, amely az 1959-ben alapított Német Nyelvű Gimnázium (1960-tól Frankel Leó Német Nyelvű Gimnázium) alapja lett. 1956-tól a Magyar Rádió német nyelvű adást is sugárzott pécsi stúdiójából, 1954-ben német nyelvű hetilap indult *Freies Leben* címmel (1957-től *Neue Zeitung*). 1955-ben, utolsóként a jelentősebb lélekszámú nemzeti kisebbségek közül, megalakult a magyarországi németek központi szervezete, a Magyarországi Német Dolgozók Kulturális Szövetsége, amely 1969-től a Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége nevet viselte,⁶ és természetesen ugyanannyira volt demokratikus, mint bármelyik másik tömegszervezet a korszakban. Ezzel kialakultak azok a szervezeti keretek, amelyek lehetővé tették a hagyományőrzést, kulturális rendezvények, svábbálok szervezését, erősen korlátozott és erősen kontrollált magyarországi német nyilvánosság fenntartását. Volt lehetőség a német mint nemzetiségi nyelv oktatására – bár viszonylag kis óraszámban és egyre inkább idegen nyelvként mint anyanyelvként.

⁴ Erre a Központi Statisztikai Hivatal munkatársai 1945–46-ban már felhívták a figyelmet, lásd CZIBULKA Zoltán – HEINZ Ervin – LAKATOS Miklós (összeáll.): *A magyarországi németek kitelepítése és az 1941. évi népszámlálás*. Budapest, 2004, Magyar Statisztikai Társaság Statisztikatörténeti Szakosztálya, Központi Statisztikai Hivatal Levéltár, 120. p.; TÓTH Ágnes: *Pártállam és nemzetiségek (1950–1973)*, Kecskemét, 2003, Bács-Kiskun Megyei Levéltár, 48. p.

⁵ FÖGLEIN Gizella: *Etnicum és educatio, A magyarországi nemzetiségek és alsó fokú oktatásuk állami szabályozása 1945–1985*. Budapest, 2006, Napvilág Kiadó, 92. p.

⁶ SEEWANN 2012, 383. p.

II. Lassú változások az 1980-as években

Az 1980-as években kezdődő változások látszólag kis jelentőségűek voltak, lépésről lépésre történtek, mégis komoly változásokat idéztek elő. A magyarországi németekkel szembeni szemléletváltás szimbolikus aktusa, egyben a változások kezdete Aczél György beszéde volt 1983. december 3-án, a Magyarországi Németek Demokratikus Szövetségének IV. kongresszusán. Beszédében elhatárolódott az 1945-ben kezdődött jogfosztástól, bírálta a kitelepítés elveit és gyakorlatát is, mert az minden magyarországi németet érintett, kollektív bűnösséget tételezve: „*Meggyőződésünk, hogy a kollektív felelősségre vonás nem volt megalapozott. Nincsenek sem szektás, sem fasiszta népek. [...] nagyon sajnáljuk, hogy haladó embereknek kellett bűnhődniük olyan bűnökért, amelyeket nem követtek el.*”⁷ Mai szemmel ez nem tűnik sem erős bírálólatnak, sem forradalmi kijelentésnek, de egyértelmű váltást jelentett a korábbi hivatalos állásponhoz képest, amely szerint a „pángermán érzelmű volksbundisták” kitelepítése szükséges és szükségszerű volt.

Ennek hatására kezdetet változni a hazai történetírás narratívája is a magyarországi németek XX. századi történetével kapcsolatban, amely a második világháború alatti és az azt követő események objektívebb megítélését hozta magával. Ennek a historiográfiai fordulatnak látható jele volt az 1987-ben *300 éves együttélés* címmel az MTA égisze alatt szervezett nemzetközi történészkonferencia, amelyen az akkori NSZK-ból érkező kutatók is előadtak, és amelyek anyaga kétkötetes kiadványban széles körben hozzáférhetővé vált.⁸

1985-ben az oktatás terén következett be fontos változás, az új oktatási törvény lehetővé tette a két tannyelvű nemzetiségi oktatás bevezetését,⁹ vagyis egyes tantárgyak nemzetiségi nyelven való oktatását, az addigi tisztán nyelvoktató nemzetiségi iskolák és a csak elméletben létező nemzetiségi nyelvű iskolák mellett. A cél előremutató volt, de

⁷ *Neue Zeitung*, 1983. december 24.

⁸ HAMBUCH Vendel (szerk.): *300 éves együttélés: a magyarországi németek történetéből: Budapesti Nemzetközi Történészkonferencia 1987. márc. 5–6. 1–2. kötet*. Budapest, 1988, Tankönyvkiadó.

⁹ 1985. évi I. tv. 7.§ (2) bek.

megfelelően képzett pedagógusok, kidolgozott oktatási programok, tantervek és megfelelő tankönyvek hiányában a gyakorlatban nagyon nehezen valósult meg a két tannyelvű oktatás.¹⁰

A német–magyar kulturális kapcsolatok helyzetének változása a fent említett mintába illeszkedik: nem új jogszabályról volt szó, hanem annak alkalmazásáról. Az 1977-ben a Német Szövetségi Köztársasággal kötött kulturális egyezmény elvben előirányozta anyanyelvi lektorok cseréjét, kulturális támogatások nyújtásának lehetőségét,¹¹ ezt azonban a magyar központi kormányzat hosszú ideig blokkolta, csak 1986-tól vehették igénybe a magyarországi németek a kínált támogatásokat.¹² 1985-ben alakult meg Pécsen a Nikolaus Lenau Kulturális Egyesület, az első magyarországi német kisebbségi egyesület, bár ehhez Hans-Dietrich Genscher, az NSZK akkori külügyminisztere személyes támogatására és közbenjárására volt szükség.¹³ Az 1987-ben kiadott közös nyilatkozat már kifejezetten a magyarországi németek anyaországaként ismerte el a Német Szövetségi Köztársaságot, és számos lehetőséget nyitott meg csereprogramok, illetve anyagi és szakmai támogatás terén.¹⁴ Meg kell jegyezni, hogy a Német Demokratikus Köztársasággal hasonló kapcsolatok az 1950-es évektől fennálltak, érkeztek német nyelvű kiadványok, német szakon tanulók (természetesen nem csak magyarországi németek) számára részképzések, ösztöndíj-lehetőségek elég jelentős számban rendelkezésre álltak, iskolai és egyetemi csereprogramok is léteztek.

Az 1980-as évek enyhülést hozó nemzetiségi politikájában kétségkívül szerepe volt egyfajta „kirakatjellegnek”, amely ekkor vette kezdetét, majd a mind Magyarországon, mind a szomszédos államokban bekövetkezett demokratikus átmenet után fokozódott – a magyar állam példásan igyekezett hozzáállni saját kisebbségeihez, hogy ezt elvárásként fogalmazhassa meg a jelentős számú magyarnak otthont adó szomszédos országokkal szemben.

¹⁰ SEEWANN 2012, 394. p.

¹¹ SCHMIDT-SCHWEIZER, Andreas – DÖMÖTÖRFI Tibor: A magyar–nyugatnémet kapcsolatok dinamikus időszaka: a diplomáciai kapcsolatok felvételétől a határnyitásig, 1973–1989. *Külgügyi Szemle*, 2014. 4. sz. 24. p.

¹² SEEWANN 2012, 395. p.

¹³ BRENNER, Koloman: *Deutsche Minderheit(en) und Institutionen*, Budapest, 2018, ELTE Germanistisches Institut, 91. p.

¹⁴ SCHMIDT-SCHWEIZER – DÖMÖTÖRFI 2014, 32. p.

III.

A rendszerváltás közvetlen hatásai

A rendszerváltás legfontosabb szimbolikus momentumát a nemzetiségi jogok szempontjából az alkotmány módosítása jelentette. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § értelmében „(1) *A Magyar Köztársaságban él nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesei a nemzeti és nyelvi kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.*” Az 1972-es alkotmányreform során kodifikált szöveghez képest újdonságot jelentett a kollektív részvétel biztosítása, illetve az államalkotó tényezőként való elismerés. Az egyéni jogokat már a korábbi alkotmányszöveg 61. § is biztosította: „(3) *A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az egyenjogúságot, az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, saját kultúrája megőrzését és ápolását.*”¹⁵

Az alkotmány reformja azonban nem jelentette e jogok azonnali érvényesülését, a kollektív képviselet jogintézményi háttere csak az 1993-as kisebbségi törvénnyel, a kisebbségi (ma nemzetiségi) önkormányzati rendszer kiépítésével teremtődött meg, a kisebbségek parlamenti képviseletére pedig csak az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvénnyel bevezetett kedvezményes nemzetiségi mandátum teremtett lehetőséget. A már korábban is biztosított egyéni kisebbségi jogok érvényesülése nem vált zökkenőmentessé a rendszerváltás után sem, az anyanyelvi oktatáshoz való jog biztosításának intézményes feltételei sokáig nem voltak adottak, az anyanyelven való névviselés¹⁶ és az anyanyelvhasználat a közéletben és a közigazgatásban sokszor máig nehézségekbe ütközik.¹⁷

¹⁵ Az 1949. évi XX. tv.-t módosította, és az Alkotmány hatályos szövegét egységes szerkezetben közölte az 1972. évi I. tv.

¹⁶ BRENNER 2018, 100. p.

¹⁷ DOBOS Balázs: Nemzetiségi nyelvhasználat Magyarországon. Jogok és tapasztalatok. *Létünk*, 2013. Különsz. 26–43. p.

A nemzetiségi jogokkal első látásra nem függ össze szorosan az egyesülési jog mint alkotmányos alapjog biztosítása, azonban az 1989. évi II. törvény, amely valóban gyakorolható állampolgári joggá tette az egyesülési jogot, igen fontos szerepet játszott a magyarországi nemzetiségek, így a magyarországi németek közösségeinek szerveződésében. Számos nemzetiségi egyesület jött létre, ezek a korábbi felülről irányított országos szervezet helyett helyi kezdeményezésként jöhettek létre, valóban önszerveződő alapon. Egy részük, különösen a hagyományörző tevékenységet folytató egyesületek valójában nem voltak „újak”, mert korábban más formában, oktatási intézmények, művelődési házak égisze alatt, esetleg informális keretek közt már működtek. Az egyesületté alakulás megteremtette a valódi önállóságot, a külső kontrollt a minimumra, a törvényességi felügyeletre szorította. Természetesen az egyesületek alakulása nem ment egyik pillanatról a másikra, mind a már meglévő, mind az új kezdeményezések számára időre volt szükség, míg formálisan megalakultak, a bírósági bejegyzés nehézségeiről nem is szólva.

Nem jött létre viszont olyan országos emyőszervezet, amely tartósan működött volna: a Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége ugyan a demokratizálódás jegyében, illetve a felülről irányított szocialista társadalmi szervezeti mivoltát maga mögött hagyva elhagyta nevéből a demokratikus jelzőt, azonban a szocialista korszak örökségét mégsem tudta levetkőzni, így a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának megalakulásával egy időben jogutód nélkül megszűnt. Történt ugyan kísérlet 1992-ben egy új, minden német nemzetiségi egyesületet átfogó emyőszervezet alakítására, ez azonban nem vezetett eredményre.¹⁸ Politikai szerveződésre országos szinten nem került sor a magyarországi németek körében sem a rendszerváltást megelőző ellenzéki mozgalmakban, sem azt követően. Természetesen több, magyarországi német identitását felvállaló személy részt vett és ma is részt vesz a politikai életben, tisztségeket is vállalt, de nem, vagy nem elsősorban, magyarországi németként.

A rendszerváltás fontos lépése volt a helyi önkormányzatiság megteremtése, ez csak áttételesen, de hatással volt a nemzetiségekre is, a megalakult helyi önkormányzatok, bár szerény anyagi lehetőségekkel

¹⁸ BRENNER 2018, 94. p.

rendelkeztek, de saját jogkörükben támogathattak helyi, közte nemzetiségi kezdeményezéseket is, az iskolák fenntartóiként a nemzetiségi oktatás bevezetésében is döntő szavuk lett. A német kisebbség szempontjából fontos volt, hogy a testvértelepülési kapcsolatok létesítése is önkormányzati hatáskörbe került, számos ma is fennálló ilyen partnerség jött létre, vagy vált hivatalossá németországi településekkel – nem egyszer azzal a faluval vagy várossal, ahova az adott településről a német lakosságot a második világháború után kitelepítették. Ezzel az anyaországgal való kapcsolattartás közvetlenebbé vált, számos iskolai, egyesületi cserekapcsolat létesült, ez mind a nyelv megtartásában, illetve megtanulásában, mind az identitás és a hagyományok ápolásában fontos szerepet játszott és játszik mind a mai napig.

IV.

A „kisebbségi rendszerváltás” – a kisebbségi törvény megalkotása

A rendszerváltás folyamatának betetőzése a magyarországi nemzetiségek szempontjából a kisebbségi törvény megalkotása volt. Mivel az 1990-es alkotmánymódosítás kétharmados többséghez kötötte a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadását,¹⁹ így az akkori parlamenti pártstruktúrát figyelembe véve széles konszenzusra volt szükség. Létrejött az úgynevezett Kisebbségi Kerekasztal is, ahol a magyarországi nemzetiségek képviselői vitatták meg a kisebbségi jog szabályozásának lehetséges útjait. A kerekasztal és a parlamenti kompromisszumok eredményeként született meg az 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól,²⁰ amelyet 1993. július 7-én szavazott meg az Országgyűlés.

A törvényen is tetten érhető a magyar nemzetiségi politikára jellemző fent már említett kirakatjelleg, nemzetközi összehasonlításban is széles egyéni és kollektív jogokat, kulturális autonómiát biztosít összesen 13 nemzeti és etnikai kisebbség számára, demonstrálva, hogy Magyarország

¹⁹ 1990. évi XL. tv. 45. §.

²⁰ SEEWANN 2012, 402. p.

példásan komolyan veszi a nemzetiségi jogokat. Az egyéni jogok között szerepel az anyanyelv használata, az azon való oktatás, a hagyományok ápolása, az anyaországgal, illetve más országban élő kisebbségekkel való kapcsolattartás joga. A kisebbségi önzonosság megőrzését, a hagyományok és a kultúra ápolását egyben közösségi jognak is minősíti a törvény.

A kulturális autonómia és az érdekképviselet fontos intézményei lettek az ekkor létrehozott kisebbségi önkormányzatok (ma nemzetiségi önkormányzatok), amelyek az 1993-as szabályozás értelmében helyi és országos szinten alakultak meg. Az első helyi kisebbségi önkormányzati választásokat 1994. december 11-én, az önkormányzati választásokkal egy időben tartották, ekkor 162 helyi német kisebbségi önkormányzat alakult, a várakozásoknak és a nemzetiségek létszámának megfelelően, a második legtöbb a cigány kisebbség mögött, 2014-re ez a szám 422-re növekedett.²¹ A kisebbségi törvény értelmében az országos kisebbségi önkormányzatokat közvetlen, a helyi kisebbségi önkormányzatok küldötteinek választási gyűlése választotta. Mivel a helyi kisebbségi önkormányzatokat csak 1994 végén választották meg, az országos önkormányzat megalakítása (minden nemzetiség esetében) a következő évre maradt. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata 1995. március 12-én alakult meg, miután előző nap megszűnt a Magyarországi Németek Szövetsége, annak infrastruktúráját (központi és regionális irodák) vette át.²²

A kisebbségi önkormányzatok nemzetközi összehasonlításban is példaértékű jogintézménynek tekinthetők, működésük kezdete azonban nem volt zökkenőmentes. Valódi sikertörténetnek akkortól tekinthetők, amikor két jelentős problémát orvosolt a jogalkotás. Az első a választások módját érintette: éppen a német nemzetiségűek keserű történelmi tapasztalatai miatt 1993-ban kerülték a kisebbségi választók bármilyen regisztrációját. Ez azt eredményezte, hogy bárki szavazhatott bármelyik nemzetiségre, amelyik lakhelyén jelöltet állított (akár többre is), és az így létrejött helyi kisebbségi önkormányzatok küldöttei választották az országos önkormányzat tagjait. Hamarosan felütötte

²¹ BRENNER 2018, 101. p.

²² Az Állami Számvevőszék jelentése a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata pénzügyi-gazdasági tevékenységének ellenőrzéséről, 1996. február 3. www.asz.hu/osszes-jelentes-sorszam-szerint/146/.

a fejét az „etnobiznisznek” nevezett jelenség, valójában nem az adott nemzetiséghez tartozó személyek jelöltették magukat, és néhány szavazattal képviselők lettek, sok esetben a helyi kisebbségi önkormányzat összes tagja ilyen módon jutott mandátumhoz, majd az országos önkormányzatban is pozíciókat szereztek, így hozzájutva a kisebbségi önkormányzatok költségvetési forrásaihoz, tiszteletdíjakhoz, pályázati lehetőségekhez. A német kisebbséget a viszonylag sok helyi kisebbségi önkormányzat és a valóban a kisebbséghez tartozó választók relatíve magas száma miatt kevésbé érintette a probléma, mint a kisebb létszámú nemzetiségeket.²³ Az etnobiznisz lehetőségét a 2006-os választások előtt épp időben, 2005 őszén elfogadott 2005. évi CXIV. tv. szüntette meg, amely bevezette a nemzetiségi szavazók regisztrációját, illetve a regionális (megyei) kisebbségi önkormányzatokat, amelyek közvetve jöttek létre, és az országos önkormányzatot választó közgyűlés tagjait delegálták, így megakadályozva, hogy sok településen néhány szavazattal megválasztott delegáltak befolyásolják az országos kisebbségi önkormányzat összetételét.

A másik fontos szempont az anyagi források, illetve a költségvetési finanszírozás kérdése volt. A kisebbségi önkormányzatok azóta tudják valóban betölteni feladataikat a kulturális autonómia területén, amióta oktatási és kulturális intézmények fenntartásához megfelelő költségvetési forrásokat kaptak – ez csak az ezredforduló után, 2003–2004-től történt meg,²⁴ azóta nőtt meg a helyi, illetve országos kisebbségi önkormányzatok fenntartásában lévő nemzetiségi oktatási intézmények száma.²⁵

A nemzetiségi oktatás helyzetének elemzése túlmutatna e tanulmány keretein, de a német nemzetiségi oktatásban részesülő tanulók száma dinamikusan nőtt a rendszerváltást követő években. Ebben szerepet játszott, hogy elkészültek a (mind a nyelvoktató, mind a két tannyelvű) nemzetiségi oktatás tantervei, és az iskolák emelt normatívát kaptak a

²³ BRENNER 2018, 100. p.

²⁴ EILER Ferenc: Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998–2004. In KOVÁCS Nóra – OSVÁT Anna – SZARKA László. (szerk.): *Tér és Terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből* 3. Budapest, 2004, MTA Kisebbségkutató Intézet, 209–226. p.

²⁵ BRENNER 2018, 105. p.

nemzetiségi oktatás finanszírozására. Hozzá kell ugyanakkor tenni, hogy a német nyelv magas presztízse és a jobb finanszírozás, sok esetben a magasabb színvonal miatt is számos, a német kisebbséghez nem tartozó szülő igyekszik német nemzetiségi oktatást nyújtó iskolába járatni gyermekeit.²⁶

1995-ben került sor az 1989-től az alkotmányban szabályozott, majd az 1993. évi LIX. törvénnyel létrehozott ombudsmani tisztségek betöltésére. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának a magyarországi német nemzetiségű jogászt, Kaltenbach Jenőt választották meg.²⁷ Tevékenysége során viszonylag kevés, a magyarországi németeket érintő egyedi ügyben járt el – mivel kevés volt az erre irányuló panasz, de éves jelentéseiben, célzott vizsgálataiban természetesen a német kisebbség helyzetét is vizsgálta.

V. Összegzés

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltás a nemzetiségi jogok területén, különösen a magyarországi németiséget érintően hosszú folyamat volt, amely az 1980-as években kezdődött el, és csak az 1990-es évek közepén fejeződött be. A német anyanyelvűek száma folyamatos csökkenés után a legutóbbi népszámlálás szerint növekedett,²⁸ a német kisebbség helyzete Magyarországon jelentősen javult a szocializmus korszakához képest. Kiterjedt nemzetiségi oktatási intézményhálózat működik, sokszínű nemzetiségi kulturális élet zajlik, akadálytalan az anyaországokkal való kapcsolattartás. Magyarországon, eltérően a térség más országaitól, megtörtént a múlttal való szembenézés, a magyar Országgyűlés a 88/2012. OGY határozattal január 19-ét a magyarországi

²⁶ SEEWANN 2012, 407. p.

²⁷ SEEWANN 2012, 401. p.

²⁸ 2001-ben 33.774, 2011-ben 38.248 fő vallotta magát német anyanyelvűnek. BRENNER 2016, 80. p.

németek elhurcolásának emléknappjává nyilvánította, elismerve a magyar állam felelősségét a kitelepítésekben.

A magyar kisebbségi jogi szabályozás, hibái ellenére regionális összehasonlításban példaértékűnek tekinthető, a magyarországi németiség helyzete pedig mind a jogi szabályozást, mind annak tényleges érvényesülését tekintve kedvezőnek mondható.

Képešsy Imre *
**A KEDVEZMÉNYES
HONOSÍTÁS A
RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL
NAPJAINKIG,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL
A 2010. ÉVI VÁLTOZÁSOKRA**

A magyar állampolgársági jog ez idáig utolsó újrakodifikálására nem sokkal a rendszerváltozást követően, 1993-ban került sor.¹ Sorrendben negyedik állampolgársági törvényünk a kezdettől fogva külön szabályokat tartalmazott a határon túli magyar nemzeti kisebbségek vonatkozásában.² A törvény hatálybalépésekor létező rendelkezések értelmében az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki a kérelem előterjesztésekor legalább egy éve Magyarországon lakott, és felmenője magyar állampolgár volt, kedvezményesen megszerezhetette a magyar állampolgárságot.³ E preferenciális elbánás lényegében azon időtartam lerövidítésében nyilvánult meg, amelynek a letelepedési engedély megszerzésétől számítva el kellett telnie az állampolgársági kérelem

* Képešsy Imre egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Állam- és Jогtörténeti Tanszék, MTA-ELTE Jогtörténeti Kutatócsoport ORCID ID: 0000-0001-8388-7273.

¹ A törvényről lásd KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság fogalmának és jogi szabályozásának fejlődése. Konceptiók és alapmodellek Európában és Magyarországon*. Budapest, 2011, Martin Opitz Kiadó, 212–215. p.

² Tekintve, hogy a honosítási eljárások 87 százaléka a szomszédos országokból érkezett, a kezdetektől fogva e speciális szabály képezte a honosítás „alapesetét”. Lásd *Új Magyar állampolgárok. Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után*. 6–7. p. www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf.

³ Lásd 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bek., a 2010. július 19-ig hatályos állapot szerint.

benyújtásáig. Ez alapesetben nyolc évben volt meghatározva.⁴ A honosítás minden egyéb feltételének ugyanúgy eleget kellett tennie a határon túli magyar kérelmezőnek, mint bárki másnak.

A határon túli magyarokat és az „anyaországot” összekötő közjogi kapocs meghatározásának igénye⁵ a 2000-es évektől kezdve merült fel egyre erőteljesebben, amiben komoly szerepet játszott Magyarország küszöbön álló csatlakozása az Európai Unióhoz. Szalma József tanulmányában⁶ három kategóriába sorolta az uniós csatlakozást követően a szomszédos országokban élő magyarokat aszerint, hogy annak ténye milyen változást eredményezett számukra. Szlovákia esetén, amely Magyarországgal együtt lépett be az Európai Unióba, a kapcsolattartás lényegesen leegyszerűsödött a 2004 májusától könnyített, majd 2008-tól teljesen megszűnt határellenőrzésnek köszönhetően. A szabad mozgás és tartózkodás jogán túl a másik fontos uniós alapszabadság, a munkaerő szabad vándorlásának eredményeként a magyarországi munkavállalás is lényegesen egyszerűbbé vált. A második kategóriába sorolhatjuk az erdélyi és a horvátországi magyarokat, akik vonatkozásában ugyanez a folyamat játszódott le, időbeli eltolódással. A vajdasági, illetve a kárpátaljai magyaroknak viszont Magyarországnak a schengeni övezethez történt csatlakozásától kezdve potenciálisan vízumkényszerrel kellett szembenéznük, ugyanis egyik ország sem tartozott az EU társult államai közé a 2000-es évek első felében, ami egyet jelentett azzal, hogy belátható időn belül nem volt várható egyik ország csatlakozása sem az EU-hoz.

Minthogy az 1998 és 2002 közötti kormányzat a határon túli magyarok és az „anyaország” kapcsolatának rendezését elsősorban nem a kettős állampolgárság intézményén keresztül kívánta rendezni, sor került a 2001. évi LXII. törvény (ismertebb nevén a státusztörvény) elfogadására, ami nem kevés vitát váltott ki a szomszédos országokban. E törvény elfogadása akkor fonódott össze az állampolgárság ügyével, amikor a Magyarok Világszövetsége által a kettős állampolgárság ügyében

⁴ Lásd 1993. évi LV. törvény 4. § (1) bek.

⁵ Az igény sokak értelmezése szerint levezethető volt az Alkotmány 6. § (3) bekezdéséből is, amelynek kimondta, hogy „A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”

⁶ SZALMA József: Európa és a kettős állampolgárság. *Létünk*, 2004. 2. sz. 5. p.

kezdeményezett népszavazásra javasolt kérdést akként fogalmazták meg, hogy: *„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. paragrafusára szerinti magyarigazolvánnyal vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”*⁷

Mint ismeretes, a népszavazás az alacsony részvételre tekintettel érvénytelen volt, a 3 017 739 választó (akik a szavazásra jogosultak 37,49%-át képezték) által leadott szavazatok közül 1 521 271 voks támogatta a kezdeményezést, ami rendkívül szűk, 51,57%-os támogatottságot jelentett.⁸ Az érvénytelen népszavazáson született „eredményre” tekintettel a magyar Országgyűlés egy változtatást tett. 2006. január 1-i hatállyal eltörölte a korábban előírt egyéves időtartamot a letelepedési engedély megszerzésétől az állampolgársági kérelem benyújtásáig, tehát az egyéb feltételek fennállása esetén kedvezményesen honosíthatóvá vált az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem magyar állampolgár, aki Magyarországon lakik, és akinek felmenője magyar állampolgár volt. A módosító javaslat indokolása kimondta, hogy a honosításnak ez a „kivételes” eljárása tekinthető általánosnak, mert a honosítást kérők több mint 80%-a magyar állampolgárságú felmenőre hivatkozva kéri a magyar állampolgárság megadását.

A törvény következő módosítására a 2010. évi országgyűlési választásokat követően került sor, amikor a választások során alkotmányos többséget szerzett pártszövetség első intézkedései között rendezte a külföldi magyarok állampolgárságának ügyét, azt megelőzően, hogy az új kormány megalakult volna. A május 26-án elfogadott,⁹ szimbolikusan augusztus 20-án hatályba lépő¹⁰ módosítás kimondta, hogy kérelmükre kedvezményesen honosíthatóvá válnak azok a nem magyar állampolgárok, akiknek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsítik magyarországi

⁷ A népszavazási kezdeményezés vonatkozásában az Alkotmánybíróság mondta ki a végső szót, ami végül helyt adott a népszavazás elrendelésének. Lásd 770/H/2003. AB határozat.

⁸ static.valasztas.hu/nepszav04/main_hu.html.

⁹ 2010. évi XLIV. törvény a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról.

¹⁰ 2010. évi XLIV. törvény 11. § (1).

származásukat, és magyar nyelvtudását igazolják – amennyiben büntetlen előéletűnek minősülnek és honosításuk a Magyar Köztársaság érdekeit nem sérti. Fontos hozzátenni, hogy a módosított szabályokat csak a 2011. január 1-jét követően indult állampolgársági eljárásokban lehetett alkalmazni.¹¹

Az állampolgársági törvény módosítását élénk visszhangok követték. A határon túli magyar közösségek egyöntetűen üdvözlötték azt, azonban mind a módosításhoz, mind a kettős állampolgárság intézményéhez való viszonyulás országonként különbözött. Utóbbi vonatkozásában elmondhatjuk, hogy a szomszédos országok közül a szlovák, román, horvát és szerb állampolgársági törvény nem tiltotta a kettős állampolgárságot, míg az ukrán és az osztrák jogszabály igen.¹²

I. A szlovákiai visszhang

A legélesebb reakció a módosított törvényre abból a Szlovákiából érkezett, amely ekkor a 2010-es országgyűlési választásokat megelőző kampány legintenzívebb időszakában tartott. Az akkori miniszterelnök, Robert Fico és az általa vezetett Smer-SD (Irány-Szociáldemokrácia) 2006 és 2010 között a Szlovák Nemzeti Párttal, valamint a Vladimír Mečiar vezette HZDS-szel (Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom) kormányozta közösen az országot. A kormányfő előbb élesen bírálta a magyar kormányzat szándékát az állampolgársági törvény módosítására, majd a javaslat parlamenti tárgyalása alatt összehívta a Nemzetbiztonsági Kabinetet, amely megállapította, hogy a nevezett javaslat és annak várható következményei (a felvidéki magyarok tömeges kettős állampolgárokká válása) a Szlovák Köztársaság számára nemzetbiztonsági kockázatot jelentenek.

¹¹ 2010. évi XLIV. törvény 11. § (2).

¹² Ukrajna esetében elvi szinten tiltott a kettős állampolgárság, de valódi szankció nem kapcsolódik másik ország állampolgárságának felvételéhez. A *lex imperfecta* törvényi szabályozásnak egyik okaként említhető, hogy egyes becslések szerint még az országgyűlési képviselők jelentős hányada is kettős (főként orosz) állampolgárnak minősül.

A magyar állampolgársági törvény parlamenti tárgyalásával párhuzamosan megindult a szintén 1993-ban elfogadott szlovák állampolgársági törvény módosításának előkészítése, aminek eredményeként a magyar törvénnyel egyidejűleg, május 26-án alkotmányos többséggel (ez Szlovákiában 60 százalékot jelent) elfogadták a 2010. évi 250. törvényt, amely július 17-én lépett hatályba. A törvény megszavazását követően tartott sajtótájékoztatóján a miniszterelnök a következőképp fogalmazott: „*Nincsenek sem gazdasági, sem szociális, sem pénzügyi indokok, amelyek rávennének a Szlovák Köztársaság állampolgárait, hogy a magyar állampolgárságot felvegyék.*”¹³ A kormányfő külön utalást tett a Magyar Koalíció Pártjára is, amelynek akkori elnöke utalt arra, hogy tagjaik közül többen fel kívánják venni a magyar állampolgárságot. A miniszterelnök ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy „kimondottan politikai okokból közelednek a Szlovák Köztársaság legfőbb közjogi szereplői a Magyar Köztársasághoz.”¹⁴ Az elfogadott törvény értelmében 2010. július 17-ét követően minden szlovák állampolgár, aki saját akarata alapján megszerzi egy másik ország állampolgárságát, elveszíti a szlovák állampolgárságot.¹⁵ Kivételt az jelent, amennyiben házasságkötés tényénél fogva kerül sor a másik állam állampolgárságának megszerzésére, a házasság fennállása alatt,¹⁶ illetve ha valaki születéssel válik egy másik állam állampolgárává.¹⁷ A honosítás tényét az állampolgárságot megszerző személy haladéktalanul köteles bejelenteni az körzeti hivatalnak.¹⁸ Ha valaki ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, kihágást követ el és 3319 eurós bírsággal sújtandó (mai árfolyamon 1 121 756 forintnak felel meg). Amennyiben valaki olyan hivatást gyakorolt, amelynek feltétele a szlovák állampolgárság megléte, az illető *ex lege* elveszíti megbízatását.¹⁹

A törvény kimondta, hogy az állampolgárság elvesztésének időpontja arra a napra datálódott, amikor a honosításra irányuló kérvényt benyújtották. A szlovák állampolgárság visszaszerzésének egyedüli lehetséges módját az képezte, ha valaki a másik ország állampolgárságának

¹³ <https://tinyurl.hu/WKZM/>.

¹⁴ Uo.

¹⁵ 40/1993. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságról 9. § (1).

¹⁶ 40/1993. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságról 9. § (17).

¹⁷ 40/1993. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságról 9. § (18).

¹⁸ 40/1993. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságról 9. § (19).

¹⁹ 40/1993. törvény a Szlovák Köztársaság állampolgárságról 9. § (21).

megszerzését követően honosítási kérelmet terjesztett elő, és annak alapján, az összes szükséges feltétel teljesítése esetén a köztársasági elnök az állampolgárság megadása mellett dönt. Minthogy azonban a honosítás esetén, az alanyi jogon történő állampolgárság megszerzése ismeretlen, ennek megtörténtét semmi sem garantálta az állampolgárságukat elvesztett személyek javára.

Az ún. „ellentörvény” hatásait illetően két körülményt érdemes megemlíteni. Egyrészt a KSH által közölt adatok fényében megállapítható, hogy a környező országok közül a Szlovákiából érkezett a legkevesebb állampolgársági kérelem. A volument 2011 és 2015 között a Kárpátaljaból érkező kérelmek száma is felülmúlta, ahol a magyar lakosság lélekszáma körülbelül harmada a szlovákiainak. A KSH adatai szerint környező országokból érkező igényléseknek mindössze 2,4 százalékát teszik ki a felvidéki magyarokról származó honosítási kérelmek.²⁰ Azt ugyan nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy az „ellentörvény” elfogadása állna kizárólagosan a számok mögött, de valószínűsíthetjük, hogy a kettős állampolgárságra vonatkozó jól kommunikált tilalom is komolyan közrejátszott a kérelmek számának alakulásában. Főként, ha azt nézzük, hogy az összes honosított személy közül azon felvidéki magyarok aránya egyik évben sem érte el az 1%-ot, akik a magyar állampolgárság felvételét követően is Szlovákiában maradtak. Mi több, ez a mutató öt év alatt csökkenő tendenciát mutatott.²¹

A szlovák törvényhozás által elfogadott módosításnak ugyanakkor nem ez lett az egyedüli következménye, ugyanis 2019. július 9-ig összesen 2933 személy vesztette el szlovák állampolgárságát. A legtöbben (681-en) cseh állampolgárságot szereztek,²² míg 675-en német állampolgárság, 456-an osztrák, 329-en brit, 143-an amerikai állampolgárság felvétele miatt vesztették el honpolgári köteleküket. Ehhez képest a magyar állampolgárság felvétele miatt 117 emberrel történt ugyanez.²³

²⁰ Lásd *Új Magyar állampolgárok. Változások az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése után*. 6. ábra. 10. p. www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ujmagyarallampolgarok.pdf.

²¹ Uo.

²² Csehországban 2014-től engedélyezi a törvény a többes állampolgárság meglétét. Lásd www.mvcr.cz/clanek/informace-k-novemu-zakonu-o-statnim-obcanstvi-cr.aspx.

²³ 2010. július 17. és 2019. július 9. között szlovák állampolgárságukat elvesztő személyek száma a Szlovák Köztársaság Belügyminisztériuma által rendelkezésre

Általánosságban véve elmondható, hogy e számok nem tükrözik feltétlenül a valóságot – a törvény megalkotói ugyanis nem gondoskodtak semmiféle ellenőrző mechanizmusról, így nem tudhatjuk, ténylegesen hányan szerezték meg 2010 júliusa óta másik állam állampolgárságát. Ugyanakkor e számok konzekvensen mutatják, hogy a legtöbben azon cseh állampolgárság megszerzése miatt veszítik el szlovák állampolgárságukat, amire 2014 óta nem lenne szükség, a német és az osztrák állampolgársági törvények miatt pedig egyébként is bekövetkezne a szlovák állampolgárság elvesztése. Azaz: amennyiben a törvény megalkotóinak célja a Magyarországgal kettős állampolgárok számának csökkentése volt, az a KSH által dokumentált adatokból kiindulva kétségtávol megvalósult – komoly mellékhatások közepette.

Mint ahogy a statisztikák a kezdetektől fogva hasonló számokat tükröztek, már 2011-ben felmerült a törvény módosítása kérdése, ami azóta is napirenden van – mindeztidáig kézzelfogható eredmény nélkül. 2011-ben az Iveta Radičová vezette kormány akként kívánta módosítani a törvényt, hogy egyedül Csehország vonatkozásában engedélyezte volna a kettős állampolgárságot, ám a nyilvánvalóan diszkriminatív javaslat még a parlament elé sem került. A 2012-es koalíciós válságot követően ismételen az a Robert Fico alakított kormányt, akinek miniszterelnöksége alatt elfogadták 2010-es módosítást. Úgy tűnt, hogy a kormányzat fontolóra vette a kettős állampolgárságra vonatkozó tilalom enyhítését. A sajtóban megjelent értesülések szerint a belügyminisztérium 2014-re elkészült a törvény módosításával, amely abban az esetben megengedte volna a szlovák állampolgárság fennmaradását, ha abban az országban lakóhellyel rendelkezik az illető, amelynek állampolgárságát kívánja megszerezni.²⁴ E törvényjavaslat benyújtására azonban nem került sor.

Legutóbb, 2019 tavaszán az ellenzéki Szabadság és Szolidaritás képviselői nyújtották be saját javaslatukat. Javaslatuk időszerűségét azzal indokolták, hogy ekkoriban eléggé valószínűnek tűnt a „no-deal brexit”, azaz az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való rendezetlen távozásának bekövetkezése. Az ellenzéki párt úgy gondolta, hogy az ott élő szlovák állampolgárok egzisztenciájuk biztosítása érdekében folyamodni fognak

bocsátott statisztikák alapján. Közli *Pravda. spravny.pravda.sk/domace/clanok/519100-zakon-o-statnom-obciansve-pripravil-doteraz-o-slovensky-pas-2933-ludi/*.

²⁴ <https://tinyurl.hu/No6g/>.

a brit állampolgárság felvételéért, ami szlovák állampolgárságuk elvesztése mellett azzal fenyegetett, hogy az Európai Unióból való kilépést követően meg fog nehezülni a volt honfitársak számára a hazautazás.²⁵ E javaslat sem került elfogadásra, ahogy a párt által jegyzett korábban benyújtott módosító javaslatok sem.

A 2010-es állapotokhoz képest az jelenti az egyedüli változást, hogy 2015-ben megszületett a belügyminiszter azon rendelete, amelynek alapján a 2010. július 17-ét követően állampolgárságukat veszített személyek kérelmezhetik szlovák állampolgárságuk ismételt megadását. Ez nem adott lehetőséget arra, hogy egyoldalú nyilatkozattal az érintettek ismét szlovák állampolgárrá válhassanak, hanem a kérelmek elbírálását a belügyminiszterre bízta.²⁶ A rendelet akként fogalmaz, hogy kivételes esetben visszakaphatják állampolgárságukat azok, akik azt 1993. január 1. után vesztették el, amennyiben az adott személy azért vette fel az idegen ország állampolgárságát, mert állandó lakhelye az adott országban van. További feltételként jelent meg, hogy az illető rendelkezzen szlovákiai tartózkodási engedéllyel. Az eljárás során a belügyminiszter vizsgálja a szlovák állampolgárság elvesztésének okát, valamint az idegen állampolgárság felvételének körülményeit. A visszahonosítás nem jár alanyi jogon, a miniszter elutasíthatja a kérelmet, ha a kérvényező nem illeszkedett be kellő mértékben a társadalomba, nem járul hozzá a Szlovák Köztársaság gyarapításához, teher a társadalombiztosítási rendszer számára, illetve, ha a visszahonosítás nem szolgálja a közérdeket vagy sérti a közrendet.²⁷ A gyakorlat azt mutatja, hogy a beérkezett kérelmeket döntő többségében pozitívan bírálta el a belügyminiszter, akihez 2019. július 9-ig 882 igénylés érkezett. Ebből 782 esetben döntött az állampolgárság visszaadása mellett.²⁸

²⁵ <https://tinyurl.hu/m2a1/>.

²⁶ KIRIPOLSKY Michaela – SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: Az egyszerűsített honosítás első öt éve. *Közjogi Szemle*, 2016. 2. sz. 58. p.

²⁷ Lásd 1/2015. BM rendelet <https://tinyurl.hu/UDwR/>.

²⁸ Országok szerinti bontásban:

Cseh állampolgárság felvételét követően: 270 kérelem.

Brit állampolgárság felvételét követően: 146 kérelem.

Német állampolgárság felvételét követően: 122 kérelem.

Amerikai állampolgárság felvételét követően: 73 kérelem.

Ausztrál állampolgárság felvételét követően: 49 kérelem.

Kanadai állampolgárság felvételét követően: 35 kérelem.

Svájci állampolgárság felvételét követően: 28 kérelem.

II. Nemzetközi és európai jogi kontextus

A szlovák állampolgársági törvény kérdése 2012-ben került az Európai Parlament Petíciós Bizottságának asztalára annak eredményeként, hogy Lomnici Zoltán az Emberi Méltóság Tanácsa elnökeként petíciót nyújtott be. A bizottság, látva, hogy időközben a Szlovák Köztársaság Alkotmánybírósága előtt is eljárást indítottak, úgy döntött, hogy bevárja annak eredményét.²⁹ 2013 októberében azonban úgy döntött, hogy leveszi a kérdést a napirendről. Ezt követően ismét az Európai Parlamenthez fordult a jogvédő testület, amely arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Európai Unió Bírósága előtt folyó a Tjebbes-ügyben hozandó ítéletet követően fog lépéseket tenni. A 2019 márciusában meghozott ítélet jelentőségét az mutatja, hogy első alkalommal vizsgálta egy állampolgársági törvény (egészen pontosan a holland állampolgársági törvény) és az uniós jog összhangját a luxemburgi bíróság. Az ügy középpontjában az állott, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal azon rendelkezés, miszerint a 10 évnél hosszabb távollét a holland állampolgárság elvesztését eredményezte.³⁰ Az ügyben meghozott ítéletet követően döntés született arról, hogy az Európai Bizottság felveszi a kapcsolatot a szlovák hatóságokkal, és felkéri őket, hogy a C-221/17. sz. Tjebbes-ügyben hozott ítélet eredményeként határozzák meg, hogyan kívánják kiigazítani nemzeti jogszabályaikat. Válasz mind a mai napig nem érkezett.

A szlovák–magyar viszonylatban érvényesülő kettős állampolgárság vonatkozásában ugyanakkor felmerül egy kevésbé ismert tény. 1960-ban

Magyar állampolgárság felvételét követően: 11 kérelem.

Lásd *domov.sme.sk/c/22167426/o-vratenie-slovenskeho-pasu-poziadalo-882-ludiziskalo-ho-782.html*.

²⁹ Látva, hogy hiányzik a politikai akarat a törvény módosításához, 2011-ben 44 képviselő kérte az Alkotmánybíróságot utólagos normakontrollra. A fő kérdést az jelentette, hogy mennyiben egyeztethetőek össze a módosított állampolgársági törvény rendelkezései a Szlovák Köztársaság Alkotmányának 5. cikk (2) bekezdésével, amelynek értelmében senki sem fosztható meg akaratára ellenére állampolgárságától. Ezügyben a kassai testület 2014. szeptember 17-re ígerte határozatának kihirdetését. Döntés azonban mind a mai napig nem született, mert az alkotmánybírák épp fele tartotta alkotmányosnak, míg másik fele alkotmányellenesnek a törvényt.

³⁰ Lásd C-221/17 – Tjebbes és társai ügy. Az ügyben hozott ítéletet lásd <https://tinyurl.hu/052B/>.

Csehszlovákia és a Magyar Népköztársaság aláírt egy államközi egyezményt, amely célja a kettős állampolgárság kiküszöbölése volt. Amennyiben honosítás útján megszerezte valaki a másik állam állampolgárságát, a honosított személynek nyilatkoznia kellett, hogy melyik állampolgárságát kívánja megtartani. Az egyezményt a rendszerváltozást követően Magyarország felmondta és Csehszlovákia felbomlását követően Szlovákia sem tett olyan irányú nyilatkozatot, hogy Csehszlovákia jogutódjaként fenn kívánná tartani az egyezmény hatályát.³¹ Ehhez képest 2016-ban egy házaspárt nyilatkozattételre köteleztek az egyezmény alapján gyermekük állampolgársága ügyében. Amennyiben a szlovák fél ezen – megkérdőjelezhető hatályú – államközi egyezmény alapján kívánja a jövőben kezelni a magyar–szlovák állampolgárság ügyét, abban az esetben hiába törölnék el a jelenlegi törvényi tilalmat, a gyakorlatban mégis választani kényszerülne a szlovák vagy magyar állampolgárságuk között az érintettek.

Zárásként arra kívánok utalni, hogy bár nem lehet tudni, mikor fog történni az ügyben érdemi változás, Zuzana Čaputová 2019-ben történt köztársasági elnökké választása mindenképp egy pozitív fejleménynek tekinthető, ugyanis Szlovákia államfői közül elsőként mondta ki nyíltan 2010 óta, hogy nem lát a kettős állampolgársággal kapcsolatban semmilyen problémát.³² Véleményem szerint ugyanakkor kérdéses, hogy a 2020 februárjában tartandó választásokat követően összeülő parlament számára milyen súllyal fog latba esni az állampolgársági törvény régóta megígért és ország lakosai közül nem csak a felvidéki magyarok által régóta várt módosítása.

³¹ GANCZER Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig. *Jog – Állam – Politika*, 2011. 3. sz. 54–55. p.

³² „Az álláspontom világos, nem látok a kettős állampolgársággal kapcsolatban semmilyen problémát.” Lásd korkep.sk/cikkek/politika/2019/07/17/caputova-a-kettos-allampolgarsaggal-nincs-semmilyen-problema.

Losonczy Eszter*

„JOG VITA NÉLKÜL” – A KÖZJEGYZŐSÉG SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSA A RENDSZERVÁLTÁST KÖVETŐEN

Az elmúlt harminc év során gyökeres átalakulások történtek: az államit felváltotta a latin típusú közjegyzőséget, valamint eljutottunk oda, hogy jelenleg huszonkettő eljárásfajta tartozik közjegyzői hatáskörbe. Miként, milyen jogpolitikai megfontolásokból bővült ilyen mértékben a feladatok? Az egyes csomópontok kiemelésével erről szeretnék átfogó képet nyújtani.

I. Történeti áttekintés

A latin típusú közjegyzőséget hazánkban a királyi közjegyzőkről szóló 1874. évi XXXV. törvénycikkkel hozták létre, amely 1875. május 1-jén lépett hatályba. Ezt követően a közjegyzőket az igazságügy-miniszter nevezte ki. Az összeférhetlenségi szabályok mellett kimondták a kinevezett közjegyző elmozdíthatatlanságát is. A magyar közjegyzőség feladatait alapvetően német minta alapján határozták meg, a törvény az alábbi eljárásokat utalta a hatáskörükbe:

* Losonczy Eszter abszolvált PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola ORCID ID: 0000-0001-6800-1761.

közokiratok felvétele;
végrendelkezések felvétele;
tanúsítványok kiállítása;
okiratok és értékneműek őrizete;
hagyatéki ügyek körüli eljárás;
bírói megbízások teljesítése.

A jogügyletek érvényességéhez kevés esetben írták elő közjegyzői közreműködés igénybevételét. A közokirati kényszer a házastársak közötti szerződésekre, valamint bizonyos gyámság és gondnokság körébe tartozó esetekre korlátozódott.¹ A magánközjegyzői intézmény működését az 1950-es években végrehajtott átszervezésekkel megszüntették, elvonták a hivatásuk gyakorlásának személyi és tárgyi feltételeit.² Ezt követően a közjegyzők és közjegyző helyettesek állami közszolgálati jogviszonyban álltak, így a felügyelet és a fegyelmi jog szempontjából a járásbíróóságok ítélőbíróival estek egy tekintet alá. A korszakban a magyar közjegyzők által gyakorolható hatáskörök megegyeztek a szovjet állami közjegyzőkével. A polgári korszakhoz képest bizonyos tekintetben szélesebb körű jogosítványokkal rendelkeztek. Kiemelt feladataik közé tartozott az előzetes bizonyítási eljárás, a hagyatéki eljárások lefolytatása és a végrehajtás elrendelése. Tovább szűkítették azonban a közjegyzői okirati kényszert, amelyet a házastársak közötti szerződések kivételével eltöröltek.³

¹ HOMOKI-NAGY Mária: Megjegyzések a magyar királyi közjegyzőség történetéhez. In ROKOLYA Gábor (szerk.): *700 éves a közjegyzőség Magyarországon*, Budapest, 2008, MOKK, 79–80. p.

² A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (Kjt.v.) indokolása.

³ ROKOLYA Gábor: Az állami közjegyzői intézmény kiépítése és működése 1950-től. *Jogtörténeti Szemle*, 2012. 4. sz. 16–17. p.

II. A rendszerváltást követő időszak

Az 1980-as évektől kezdve előtérbe került az igazságügyi szervezet reformjának kérdése. Egyre aktuálisabbá vált az állami közjegyzőség helyett a latin típusú közjegyzőség bevezetése. Az átalakítás indokai között szerepelt, hogy a jogállami berendezkedésnek és a szociális piacgazdaság igényeinek jobban megfelel a magánközjegyzői működés. A magyar közjegyzőség ezáltal bekapcsolódhat a nemzetközi együttműködésbe, ami hozzájárulhat a külföldi befektetők bizalmának megerősítéséhez.⁴

A rendszerváltást követően a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény hatálybalépése hozott fordulatot. E jogszabálynak köszönhetően 1992. január 1-jén 218 jogállásában helyreállított, a bírósági intézményrendszerrel független, modern polgári közjegyző kezdte meg működését. A szabadfoglalkozásúvá váló közjegyzők díjazását külön rendelet határozta meg⁵ (és szabályozza napjainkban is⁶), mellyel megteremtették a hivatásrend anyagi függetlenségét.

Ekkor hozták létre az öt területi közjegyzői kamarát és az ezekből álló Magyar Országos Közjegyzői Kamarát.⁷ A területi kamarák fő feladatai közé tartozik, hogy közreműködnek a közjegyzői állások betöltésénél, felügyeletet látnak el a területükhöz tartozó közjegyzők felett, fegyelmi eljárást kezdeményeznek, és intézik a hozzájuk érkező ügyfélpanaszokat.⁸ Az országos kamara képviseli a közjegyzői kart és szervezeteit.⁹ Oktatásokat, szakmai rendezvényeket szervez, véleményezi a közjegyzőket érintő jogszabálytervezeteket, az elnökség iránymutatásokat fogadhat el – ezek közé sorolható például a Magyar Közjegyzőség Etikai Szabálykönyvéről szóló szabályzat. Több eljárásnál nyújt a közjegyzőknek olyan formában

⁴ Kjt. indokolása.

⁵ A közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. (XI. 26.) IM rendelet.

⁶ A közjegyzői díjszabásról szóló 22/2018. (VIII. 23.) IM rendelet.

⁷ PULINKA Mihály: A közjegyzőség új hatáskörei vagy az új közjegyzőség hatáskörei? Jubileumi visszatekintés a közjegyzői hatáskörök változásaira. *Közjegyzők Közlönye*, 2017. 4. sz. 42. p.

⁸ Kjt. 41. §.

⁹ Kjt. 53. § (1) bek.

támogatást, hogy a MOKK üzemelteti a nyilvántartásokat, informatikai rendszereket.¹⁰

Az 1990-es évektől kezdődően folyamatosan bővült a közjegyzők feladata, amely korábban okiratszerkesztésre, hagyatéki eljárásra, illetve az értékpapírok és okiratok megsemmisítésére korlátozódott. Ebben az időszakban kezdődött meg több nyilvántartás közjegyzők általi vezetése. Például a Végrendeletek Országos Nyilvántartását 1992 óta vezetik a közjegyzők. E nyilvántartás biztosítja, hogy a hagyatéki eljárás során az illetékes közjegyző értesül arról, ha az örökgyő rendelkeztet közokiratba foglalt vagy közjegyzőnél letétbe helyezett végintézkedéssel.

III.

A közjegyző jogállása

A közjegyzőkről szóló törvény a közjegyző közjogi jogállására nézve kifejezett definíciót nem tartalmazott, ennek meghatározását az Alkotmánybíróság végezte el. Az 944/B/1994. számú alkotmánybírósági határozatban kimondták, hogy a közjegyző a jogszabály által meghatározott hatáskörben az állam igazságszolgáltató tevékenysége részeként jogszolgáltató hatósági tevékenységet végez.

Függetlenségüket biztosítja, hogy eljárásaik során csak a törvénynek vannak alávetve, nem utasíthatók,¹¹ valamint beleegyezésük nélkül nem lehet áthelyezni őket. A közjegyző az igazságszolgáltatáson belül működő független jogalkalmazó, akit a jogalkotó közhitelességgel ruházott fel, hogy pártatlan jogszolgáltatással elősegítse a jogviták megelőzését.¹² Ezt tükrözi a közjegyzőség jelmondata is: „Jog vita nélkül.” A közjegyzői eljárásokban közös, hogy polgári nemperes eljárások, melyek azonos hatályúak a bíróság eljárásával.¹³ Határozataik a jogorvoslat szempontjából a járásbíróság végzésével azonos hatályúak.¹⁴

¹⁰ Kjt. 54. § (1) bek.

¹¹ Kjt. 2. § (1) bek.

¹² VARGA István (szerk.): *A polgári nemperes eljárások joga*. Budapest, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, 696. p.

¹³ Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény indokolása (Kjnp.) I. § (2) bek.

¹⁴ Kjnp. 13. § (1) bek.

A közjegyző jogállásából adódóan kizárólag hatósági jogszolgáltatóként járhat el. Jogosítványának gyakorlására való felhatalmazását kinevezéssel kapja, egyetlen megbízója az állam: a ráruházott hatáskörben köteles ellátni a feladatait. Ebből következik, hogy magánmegbízást a közjegyző nem fogadhat el. Az eljárások egy részét kérelemre folytatja le (például okiratszerkesztés), kivételes esetben pedig hivatalból jár el (például hagyatéki ügyekben).¹⁵ A közjegyző az illetékességi területén belül jogosult és egyben köteles is eljárni. Jogszabály által meghatározott esetekben megtagadhatja a közreműködést, többek között akkor, ha a polgári perrendtartásról szóló törvény bíró kizárására vonatkozó szabályai szerint nem képes pártatlanul eljárni vagy „[...] ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul, illetőleg amelynek célja tiltott vagy tisztességtelen.”¹⁶

IV.

A fordulat időszaka: 2009, 2010

Ebben az időszakban a közjegyzői hatáskörök bővülésének nagy része az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény hatálybalépéséhez köthető. Az új feladatok közül rövid időn belül népszerűvé vált az ügyfeleknél az igazságügyi szakértő kirendelése. A jogszabály lehetőséget teremtett arra, hogy a bíróság mellett már a közjegyzőtől is kérelmezhető legyen – akár önállóan, akár előzetes bizonyítás keretében – igazságügyi szakértő kirendelése. Az igazságügyi szakértő szakvéleménye ugyanolyan bizonyítási eszköznek minősül, mint a perben kirendelt szakértő szakvéleménye.¹⁷ A jogalkotó indokolásában szerepelt, hogy ezzel a perbeli bizonyítás megkönnyíthető vagy akár maga a per is elkerülhető, a jogvitában álló felek a különleges szakértelmet igénylő kérdéseiket per nélkül tisztázhatják.

A bejegyzett élettársi kapcsolat közjegyző általi megszüntetésére abban az esetben kerülhet sor, ha azt a bejegyzett élettársak közösen kéri, egyiküknek sincs olyan gyermeke, akinek tartására közösen kötelezettek, és

¹⁵ VARGA 2013, 700. p.

¹⁶ Kjt. 3. § (1) bek.

¹⁷ Kjp. 21. §.

az őket egymással szembeni tartás, valamint a közös lakás használata kérdésében megegyeztek.¹⁸ Ezáltal a bírósági eljárásnál gyorsabb és rugalmasabb módon tudják megszüntetni a kapcsolatot, de a közjegyző előtt is érvényesülnek az eljárásjog által előírt garanciák. A kötött illetékességi szabályok, a rövid határidők és az eljárás gyorsítását szolgáló előírások a felek érdekeit védik.¹⁹

Több oka van, hogy miért került bírósági hatáskörből közjegyzői hatáskörbe a fizetési meghagyásos eljárás. Ennek gondolata egyidős a magyar fizetési meghagyásos eljárással: már 1895-ben felmerült, hogy a közjegyzők feladata legyen. A jogalkotó szerint az eljárás lefolytatása nem feltétlenül igényli a bíróság közreműködését, hiszen jogvita nem lévén nem jár ítélezési tevékenységgel, másrésztől viszont a bíróságokat jelentősen leterheli. A fizetési meghagyásos eljárásnak a közjegyzői hatáskörbe utalása az érdemi ítélezést végző bíróságokat tehermentesíti. Amennyiben a felek között vita van, abban az esetben az eljárás perré alakul, így a bizonyítási eljárást már a bíróság folytatja le és dönti el a jogvitát.²⁰ Az európai fizetési meghagyásos eljárás érdekessége, hogy a többi uniós országban bírósági hatáskör. Ezért külön rögzítésre került, hogy a rendelet alkalmazásában bíróság alatt érteni kell a magyar közjegyzőt is.²¹

2010. június 1-jével került közjegyzői hatáskörbe a közjegyző által készített okirat, határozat és egyezség végrehajtásának elrendelése. Ez a hatáskör sem előzmény nélküli: 1953 és 1991 között a közjegyzők is elrendelhettek végrehajtást. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a közjegyző által hozott határozatokat ugyanolyan garanciális eljárások előzik meg, mint a bírósági határozatokat. A közjegyző végzése ezért a bíróság határozatával egyenlő hatályú, tehát nem lehet alkotmány sértőnek tekinteni a közjegyző által elrendelt végrehajtást.²²

¹⁸ Kjnp. 36/A. § (1) bek.

¹⁹ PULINKA 2017, 46. p.

²⁰ PULINKA 2017, 47. p.

²¹ Az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete. (2006. december 12.)

²² PULINKA 2017, 48–49. p.

V. Új hatáskörök napjainkig

A 2010 utáni hatáskörök bővülésének egy része az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséhez köthető. A jogszabály létrehozta a házassági és élettársi vagyoni jogi szerződések nyilvántartását, valamint a hitelbiztosítéki nyilvántartást, mely rendszereket a MOKK üzemelteti. Az előbbi arra szolgál, hogy segítse a házassulók, házastársak, bejegyzett élettársak, illetve élettársak által megkötött vagyoni jogi szerződések fennállásának bizonyítását. E szerződés lényegében harmadik személlyel szemben akkor hatályos, ha a szerződést bevezették a nyilvántartásba.²³ A hitelbiztosítéki nyilvántartás célja, hogy „az ingatlanon, a lajstromozott ingókon és a lajstromba vett jogokon kívül más vagyontárgyakon alapított zálogjogokról a nyilvánosság értesülhessen, és ezáltal azok elzáróztatását harmadik személyek is felismerhessék.”²⁴

2018. január 1-jével bővült utoljára a közjegyzők hatásköre: a bíróságok mellett már közjegyző előtt is kérelmezhető egyezségi kísérletre idézés, a felek döntésén múlik, mely fórumot választják.²⁵ Joghatás szempontjából nincs különbség: a közjegyző által jóváhagyott egyezség ugyanolyan hatállyal bír, mintha bírósági ítéletben mondták volna ki a döntést. A felek közötti kompromisszumkeresés nem idegen a közjegyzőtől, hiszen a hagyatéki eljárások során már eddig is támogatták az örökös egyezségkötését. Garanciális szabály, hogy nem minden területen van lehetőség közjegyző előtt egyezségi eljárást indítani, lényegében a tárgyi hatálya vagyoni jogi ügyekre korlátozódik. Nincs helye az eljárásnak például családjogi tárgyú, munkaiügyi vagy végrehajtási perre tartozó ügy esetében.²⁶

²³ „A szerződés harmadik személlyel szemben akkor hatályos, ha a szerződést a házassági vagyoni jogi szerződések országos nyilvántartásába bevezették, vagy ha a házastársak bizonyítják, hogy a harmadik személy a szerződés fennállásáról és annak tartalmáról tudott vagy tudnia kellett.” (Ptk. 4:65. § (2) bek.)

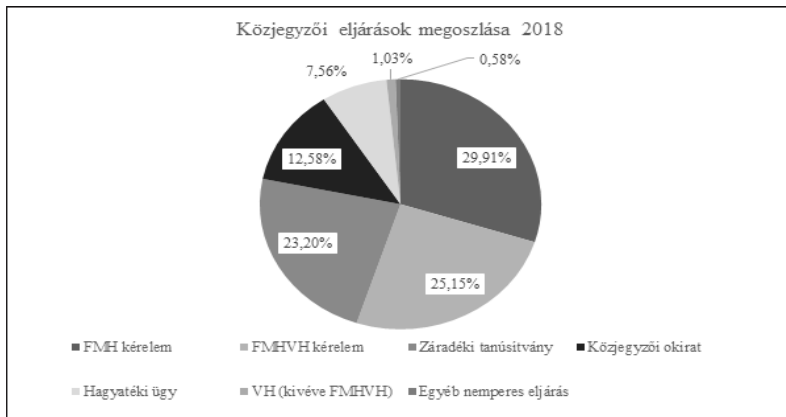
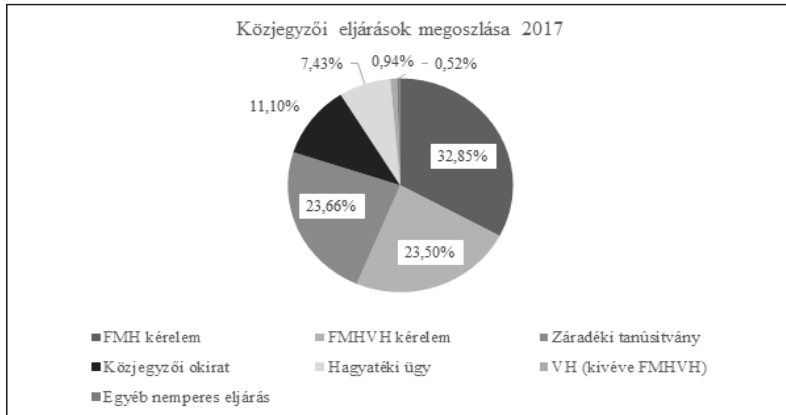
²⁴ A hitelbiztosítéki nyilvántartásról szóló 2013. évi CCXXI. törvény indokolása.

²⁵ Kjnp. 27/H. § (1) bek.

²⁶ Kjnp. 27/H. § (3) bek.

VI. Az ügyek megoszlása

Az egyes eljárások statisztikai megoszlását az alábbi diagram foglalja össze.²⁷



²⁷ Az adatok forrása a MOKK Jogi Irodája.

Ebből megállapítható, hogy az eljárások több mint felét a fizetési meghagyásos és az annak alapján indított végrehajtási eljárások teszik ki. A legkisebb részt az egyéb nemperes eljárások adják, melybe beletartozik többet között a szakértő kirendelése és az előzetes bizonyítás elrendelése. Tehát megállapítható, hogy mára már nem a rendszerváltáskor meglévő hatáskörök képezik a közjegyzők fő tevékenységét, hanem inkább a 2010-es években kapott feladatok.

VII. Összegzés

A rendszerváltást követően a közjegyzőség nemcsak megszilárdította a szerepét az igazságszolgáltatás rendszerén belül, hanem 2009-től kezdődően egyre dinamikusabban bővül a hatáskörük. Ennek fő oka, hogy a jogalkotó szerint a közjegyzők rugalmas, földrajzilag könnyen hozzáférhető szolgáltatást nyújtanak a felek számára a perek elkerülése érdekében, így képesek tehermentesíteni a bíróságokat.²⁸ *„A közjegyzői eljárások szükségességét jól jelzi, hogy évről évre nagyszámú nemperes eljárás indul, hatékonyságukat pedig szemléltetik a statisztikai adatok, amelyek kétségtelenné teszik, hogy a közjegyzőség alkalmas arra, hogy a hatáskörébe utalt ügyeket időszerűen és jogerősen lezárva intézze.”*²⁹ Az utóbbi évek tapasztalatai alátámasztják, hogy a bíróság és a közjegyző előtti nemperes eljárások kiválóan funkcionálnak egymás mellett, kiegészítik egymást. Az pedig, hogy a közjegyzőség szerepe miként fog változni a technikai modernizáció vagy az új hatáskörök miatt, erre a következő évtizedek adják majd meg a választ.

²⁸ Kjn.p. indokolása.

²⁹ U.o.

Melléklet

Közjegyzői hatáskörök napjainkban

Eljárás megnevezése	Mely időponttól tartozik közjegyzői hatáskörbe?	Főbb jogszabályi hivatkozás
Okiratszerkesztési eljárás	A rendszerváltáskor már közjegyzői hatáskörbe tartozott.	A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény IX–X. fejezetei
Hagyatéki eljárás	A rendszerváltáskor már közjegyzői hatáskörbe tartozott.	A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény
Értékpapír, okirat semmissé nyilvánítása	A rendszerváltáskor már közjegyzői hatáskörbe tartozott.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 28–36. §
Okirat megőrzése	A rendszerváltáskor már közjegyzői hatáskörbe tartozott.	A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 158–161. §
Pénz, értéktárgy és értékpapír bizalmi őrzése	1992. január 1.	A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 162–165. §
Végrendeletek Országos Nyilvántartásának vezetése	1992. január 1., kötelező bejegyezni a végintézkedést 2007. augusztus 1. napjától.	A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 135. §-ának (4) bekezdése

Eljárás megnevezése	Mely időponttól tartozik közjegyzői hatáskörbe?	Főbb jogszabályi hivatkozás
Zálogjogi Nyilvántartás vezetése	1997. május 1.	A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet 47. §-a, megállapította: a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyve egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1996. évi XXVI. törvény
Igazságügyi szakértő kirendelése	2009. január 1.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 21–27/A. §
Előzetes bizonyítás elrendelése	2009. január 1.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 17–20. §
Bejegyzett élettársi kapcsolat megszüntetése	2009. július 1.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 36/A–36/D. §
Élettársi Nyilatkozatok Nyilvántartásának vezetése	2010. január 1.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 36/E–36/G. §
Európai fizetési meghagyás kibocsátása	2010. június 1.	Az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet

Eljárás megnevezése	Mely időponttól tartozik közjegyzői hatáskörbe?	Főbb jogszabályi hivatkozás
Tanúsítvány más EU-tagállamban való végrehajtáshoz	2010. június 1.	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 31/C. § (44/2001/EK tanácsi rendelet, 805/2004/EK rendelet, 4/2009/EK tanácsi rendelet, Luganói Egyezmény, 1215/2012/EU rendelet)
Végrehajtás elrendelése (közjegyzői okirat és jogerős fizetési meghagyás alapján)	2010. június 1.	A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 31/E. §
Fizetési meghagyás kibocsátása	2010. június 1.	A fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény
Egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dolgok zálogjogi nyilvántartása	2010. szeptember 1.	Az egyedi azonosításra kétséget kizáróan alkalmas ingó dolgok zálogjogi nyilvántartásának részletes szabályairól szóló 80/2009. (XII. 28.) IRM rendelet
Közgyűjteményben elhelyezett dologra vonatkozó valószinű öröklési jogcím igazolása	2013. december 7.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. 27/B–27/G. §
Házassági és Élettársi Vagyoni Szerződések Nyilvántartásának vezetése	2014. március 15.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. 36/H–36/K. §

Eljárás megnevezése	Mely időponttól tartozik közjegyzői hatáskörbe?	Főbb jogszabályi hivatkozás
Hitelbiztosítéki Nyilvántartásba történő regisztráció és nyilatkozattétel rögzítése	2014. március 15.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. 36/P. §
Közjegyzői letét	2014. március 15.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. 36/L–36/O. §
Európai öröklési bizonyítvány kiállítása	2015. augusztus 17.	Az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről szóló 650/2012/EU rendelet
Közjegyző előtti egyezségi eljárás	2018. január 1.	Az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. 27/H–27/L. §

Rigó Kinga*
**A FELSŐOKTATÁSI
AUTONÓMIA ALAKVÁLTÁSAI¹**

Történetiségét tekintve az állam és az intézmények kapcsolata körül egyfajta buborékként mindig megfigyelhető volt az igény az önálló létre. Ez az igény nem jelent meg jogi normák szintjén, de megjelent az egyetemi bírásokban, az előadás tartásának jogában, vagy a tudományos fokozatok adományozásának jogában – vagyis az egyetemeknek fenntartott jogosítványokban. De természetesen megjelent időről időre egyetemi jegyzőkönyvekben, belső szabályzatokban,² vagy akár rektori székfoglaló beszédekben is.

Amennyiben elfogadjuk Weszely Ödön utalását a felsőoktatás önkormányzatiságára,³ a következő autonómiaelemek kristályosodtak ki a XX.

* Rigó Kinga abszolvált PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola ORCID ID: 0000-0001-9683-9297.

¹ A témában bővebben lásd Kocsis Miklós: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon* (Doktori értekezés). ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kocsis-miklos/kocsis-miklos-vedes-ertekezes.pdf.

² Pázmány Péter Tudományegyetem – egyetemi tanácsülések, 1947 – 1948. február 5.

library.hungaricana.hu/hu/view/ELTE_ET_1947-48/?pg=167&layout=s&query=fegyelmi 12. Ikt. sz.: 1346/1947–48. 160. p.

Pázmány Péter Tudományegyetem, Magántanári Képesítő Szabályzat 1196/1947–48. library.hungaricana.hu/hu/view/ELTE_ET_1947-48/?pg=221&layout=s&query=onkormanyzati.

³ WESZELY Ödön: Az egyetem eszméje és típusai. Rektori székfoglaló előadás. *Minerva*, 1929. 4–7. sz. mek.oszk.hu/01900/01934/html/index.htm.

század elejére: tudományos fokozat adományozásának joga, előadás tartásának a joga, a bírászkodás joga és egyfajta állami védelem (e tekintetben Weszely Ödön az *Authentica Habita* privilégiumra utal vissza). Vita tárgyát képezheti, hogy például a szervezeti struktúrában a fakultások mint autonómia-hordozó elemek jelennek-e meg, kérdés lehet, hogy a hallgatói *corporatiók* mint autonómia-hordozó elemek vajon mikortól tartoznak az autonóm működés körébe, egyértelműen nem hordozta magában azonban az autonóm működést a rendeleti szintű tantervszabályozás, és természetesen az autonóm működés biztosítékaként lehetne említeni azt is, hogy az egyetem a kiváltságait mindig valamely külső hatalomtól kapta.

Kifejezetten *sui generis*, az írott jog által is elismert jogintézményként a felsőoktatási autonómia csak viszonylag későn került be a magyar jogrendszerbe: a rendszerváltás körüli időszakban születik meg az első önálló felsőoktatásról szóló törvény, és ezzel egyidejűleg az egyetemeiket hagyományosan megilletni vélt/óhajtott felsőoktatási autonómia. Ezt az autonómiát úgy határozta meg a felsőoktatási törvény, hogy kifejezett rendelkezést az akkor hatályos alkotmány ugyan nem tartalmazott erre nézve,⁴ de lényegi elemeit tekintve – melyek aztán később alkotmánybírói határozatok⁵ alapját is képezik – már igen. „A tudományos élet szabadságára, a tanszabadságra és a tanítás szabadságára vonatkozó rendelkezések”, valamint a „tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak” alkotmányos alapelvek,⁶ a felsőoktatási törvényben foglalt autonómia-rendelkezőkkel együtt rajzolták fel a felsőoktatási intézmény és az állam közötti kapcsolat mátrixát.

⁴ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya.

⁵ Lásd 41/2005. AB határozat. Kocsis Miklós: A felsőoktatási autonómia alkotmánybírói értelmezéseiről. *Jura*, 2009. 2. sz. 73–82. p.; Kocsis Miklós: A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról. *Jura*, 2008. 1. sz. 198–207. p.

⁶ 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 70/G. §. Lásd még kitekintésként e témában: BERKA, Walter: Autonomie und Freiheit der Universität: Ein neuer Verfassungsartikel (Art. 81c B-VG) für die öffentlichen Universitäten. *Austrian Journal of Public and International Law*. 2008. 2. sz. 293–320. p.

Az 1993. évi felsőoktatási törvény⁷ preambuluma szerint: „A magyar felsőoktatás első önálló törvényi szabályozásának alapját az alkotmányos emberi jogok, az európai egyetemek Magna Chartája, valamint a társadalmi és a nemzeti lét jobb feltételeinek megteremtése iránti igény alkotja. Ennek érdekében szabályozza e törvény a felsőoktatási intézmények rendszerét, működését, autonómiáját, az állam szerepvállalását; rendelkezéseivel biztosítva a tanítás, a tanulás, a tudomány és a művészet szabadságát.” Az intézmények önkormányzatiságának pedig külön fejezetet szentelt.

Ez a megjelenés azonban nem tiszta és definíciószerű, inkább tartalmi elemek laza egymásutánisága, melyek négy, többé-kevésbé homogén csoportba voltak sorolhatók:

1. az oktatással kapcsolatos autonómiaelemek: tantervek, tananyagok, képzési programok meghatározása, bizonyítványok, diplomák, végzettséget, illetőleg szakképesítést tanúsító oklevelek kibocsátása; doktori képzés és a doktori (PhD) fokozat odaítélése, a felvétel feltételeinek meghatározása, a hallgatók kiválasztása és felvétele;
2. a kutatással kapcsolatos autonómiaelemek: tudományos kutatási programok kidolgozása, tudományos kutatási feladatok meghatározása és szervezése, a habilitációs eljárás kidolgozása és lefolytatása;
3. az önálló szervezeti léttel kapcsolatos autonómiaelemek: szervezeti és működési rend önálló kialakítása; az oktatók, a tudományos kutatók és a vezetők kiválasztása, törvényben foglalt kivétellel (itt külön érdekes felhívni a figyelmet arra, hogy nem általában az intézmények munkavállalóiról beszélt a törvény, hanem kizárólag az oktatókról, a kutatókról és a vezetőkről), valamint
4. a gazdasági autonómiával kapcsolatos autonómiaelemek: a költségvetési támogatásra is figyelemmel a felvehető hallgatók számának megállapítása, az intézmények részére biztosított pénzügyi eszközök, források és előirányzatok feletti rendelkezési jog, valamint a kezelésükben lévő vagyontárgyakkal kapcsolatos jogok gyakorlása.

⁷ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény.

A felsőoktatási autonómia elemeiként a törvény a fentieket határozta meg, jóllehet magát a jogintézményt nem definiálta. Ugyanakkor – felvetődik a gondolat, hogy a történelmi hagyományok modern kori utóéleteként – egyfajta kvázi védelmi típusú funkció is biztosítást nyert az Alkotmánybírósághoz fordulás jogában, illetve a rendes bírósági eljárások által, sőt az autonómia elemeként rendelkezett a törvény arról is, hogy a felsőoktatási intézmény jogosult volt dönteni minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy felhatalmazása alapján más jogszabály nem utalt állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe.⁸

Az autonóm működés garanciális jelentőségű elemeként adta vissza a törvény az egyetemek számára a doktori képzésre és a doktori (PhD) fokozat odaítélésére, a habilitációs eljárás kidolgozására és lefolytatására való, a kommunista diktatúra idején megvont jogosultságot.⁹ Az 1993. évi törvény azonban nem a befejezése volt a felsőoktatás területén megkezdett kodifikációs folyamatnak, hanem inkább a kezdete. A rendszerváltást követően legalább annyira felgyorsult és megszorodott a felsőoktatásban a jogalkotás, amennyire esetleges volt azt megelőzően. Még el sem telt másfél évtized, és a 2005. év máris új törvényt hozott magával, ami változást generált az autonómia vonatkozásában is. Ez volt a 2005. évi CXXXIX. törvény, melynek születése felett az Alkotmánybíróság (AB) is bábáskodott, hiszen Sólyom László köztársasági elnök 2005. május 31-én az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek.¹⁰

A *casus belli* a törvénynek az a rendelkezése volt, melynek értelmében az irányító testület – lett volna – az állami felsőoktatási intézmények stratégiai döntést hozó, s annak végrehajtását ellenőrző szerve. S jóllehet a törvény biztosította volna, hogy a szenátus által, vagy a szenátus egyetértésével

⁸ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 64–65.§.

⁹ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 65.§ Lásd még KECSKÉS Gábor: Az állam- és jogtudományi doktori képzés a rendszerváltás után – a doktori iskolák szerepfelfogása. In PATYI András – LAPÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, 2014, Wolters Kluwer Kft.; KECSKÉS Gábor – SZEMESI Sándor: *Állam- és jogtudományi doktori képzés Magyarországon – akadályok és lehetőségek között* (a Marton Géza Doktori Iskola kilencedik tanéve elé).

profuturo.lib.unideb.hu/megjelent/html/927.

¹⁰ 41/2005. (X. 27.) AB határozat <https://tinyurl.hu/EaHN/>.

a hallgatói önkormányzat által jelölt tagok a rektorral együtt többségben legyenek az oktatási miniszter által jelölt tagokkal szemben, azonban – a rektor kivételével – kifejezetten kizárta az irányító testületi tagságból az adott felsőoktatási intézménnyel foglalkoztatási, hallgatói jogviszonyban állókat. A törvény szerint az irányító testület tagjaival az oktatási miniszter kötött volna megállapodást, s a tiszteletdíjak fedezetét is az Oktatási Minisztérium biztosította volna. A törvény – a rektor kivételével – nem követelt meg tudományos fokozatot vagy oktatói tapasztalatot az irányító testület tagjaitól, és még a felsőoktatási intézmény oktatási, tudományos kutatási, művészeti tevékenységének megfelelő felsőfokú végzettség is csak összesen három tagnál volt feltétel.¹¹

Az Alkotmánybíróság e felvetésre reflektálva, megadta a választ arra a kérdésre, hogy mi is tartozik a felsőoktatási autonómia hatókörébe és ezáltal azt is, hogy mi nem. Az AB véleménye értelmében az intézményi autonómia derivatív jellegű, vagyis az állami hatalomtól származtatott, az állami elismeréstől eredeztetett és az autonómia hordozója maga az intézmény (vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége). A felsőoktatási intézmény a kormánytól, az államigazgatástól önálló és független, és az intézményi autonómia kereteit az állam köteles megteremteni (cselekvési kötelezettség). Az intézményi autonómia tartalmát képezi a szervezetalakítási és öngazdálkodáshoz való jog (fel kell hatalmazni a saját működésére vonatkozó norma- és szabályalkotáshoz való, valamint egyedi döntéshozatali joggal), a működési önállóság, a gazdálkodási önállóság (felsőoktatási intézmény – a törvény keretei között – megállapíthatja a saját költségvetését, illetve a pénzeszközeivel önállóan gazdálkodhat).¹²

Erre figyelemmel a 2005. évi törvény immáron az AB véleményét magába foglaló, átdolgozott verziója az autonómiát kifejezetten oktatási, kutatási, szervezeti és működési, gazdálkodási autonómiaként definiálta. Ez jelentette az intézményre és a személyekre bízott szellemi és anyagi javakkal való gazdálkodás lehetőségét és felelősségét; azt a jogot, hogy a felsőoktatási intézmény meghatározza képzési rendszerét, kialakítsa szervezetét, továbbá megalkossa szabályzatait, valamint döntsön a hallgatói ügyekben, a foglalkoztatás kérdéseiben és a feladatai ellátásához

¹¹ Uo.

¹² Uo. részletesen.

kapcsolódó gazdasági kérdésekben; az oktatásban, kutatásfejlesztésben, a művészi alkotómunkában – rendelkezésre álló feltételek mellett – a téma és az alkalmazott oktatási, kutatási módszer kiválasztását az oktató, kutató és az intézmény vonatkozásában egyaránt; az intézményben alkalmazottak szabad megválasztását, munkaköri feladatainak meghatározását az intézményi követelményrendszer, a teljesítmény és minőségelv alapján, az intézmény belső szervezeti rendjének és működésének kialakítását, beleértve a különböző (oktatási, kutatási, szolgáltató, gazdálkodási és más) egységek létrehozásának, átalakításának és megszüntetésének, továbbá a szervezeti és működési szabályzat megalkotásának jogát, az intézmény vezetőinek pályázati rendszerben történő kiválasztását, demokratikus megválasztását; az önálló gazdálkodás lehetőségének biztosítását a fenntartó által rendelkezésre bocsátott és saját tevékenység révén szerzett forrásokkal, eszközökkel és vagyonnal; valamint a hallgatói egyéni és közösségi jogok érvényesülését.

Ugyanakkor nem tartalmazta már azt a korábbi kitéltelt, melynek értelmében a felsőoktatási intézmény döntött minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy felhatalmazása alapján más jogszabály nem utalt állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe.

Ezek a rendelkezések egyértelműen azért kerülhettek be a 2005. évi felsőoktatási törvénybe, mert azt az Alkotmánybíróság az akkor hatályos Alkotmányból levezette. Világos volt tehát, hogy amennyiben az Alkotmány szövege változik, úgy a felsőoktatási autonómia tartalma is változhat. Ez meg is történt az Alaptörvény hatálybalépésével. Az Alaptörvény – az Alkotmány korábban idézett szövegéhez hasonlóan – nem rendelkezik magáról a felsőoktatási autonómiáról, e kifejezést nem ismeri. Ugyanakkor X. cikkében számos olyan elvet fektet le, melyek az autonóm működésnek is alapjait képezik. Kimondja, hogy

- „(1) Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.
- (2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.

(3)¹³ [...] *A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket törvény szabályozza. Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.*”

Egyértelmű a változás a korábbiakhoz képest: az Alaptörvény a gazdálkodási autonómiát (lásd fent) kiveszi az autonóm működés köréből, ugyanakkor kissé elbillenti az intézményeket az önálló kutatásfejlesztési vállalkozási tevékenység irányába, hiszen bevételeivel az állami felsőoktatási intézmény elkülönült fizetési számlán önállóan jogosult gazdálkodni. A gazdálkodási autonómiával szemben, a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságát, a tanítás szabadságát, valamint a tudományos igazságok kérdésében történő autonóm döntési jogosultságot az Alaptörvény is megtartotta. A felsőoktatási intézményeket megillető jogosultságok a 2011. évi CCIV. – jelenleg hatályos – törvény értelmében az intézmény szenátusát illetik meg, vagyis az Alaptörvényben rögzített jogoknak két jogosultja, alanya van: egyrészt a felsőoktatási intézmény szenátusa, ő a letéteményese az intézményt megillető kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illető önállóságnak. Másrészt, a tudományos igazság kérdésében kizárólag a tudomány művelői jogosultak dönteni. Ezt a jogot az Alaptörvény nem a felsőoktatási intézmény jogaként határozza meg, vagyis az nem a szenátust, hanem a tudomány művelőit megillető autonómiaelem.

Autonómiaelem, mivel a 2011. évi felsőoktatási törvény a felsőoktatási autonómiát már nem említi, ugyanakkor a felsőoktatási autonómia korábbi elemei a törvényben, illetve az Alaptörvényben visszaköszönek.¹⁴

Autonómiaelemként kifejezetten kimondja a törvény azt is, hogy a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát, és a felsőoktatási intézmény szenátusának döntése alapján a rektor a fenntartói intézkedést – a felsőoktatási intézmény e törvényben biztosított önállóságának védelme érdekében

¹³ Negyedik módosítás 6. cikk. Hatályos 2013. április 1-jétől.

¹⁴ A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 12.§ (2).

– a közléstől számított harminc napon belül közigazgatási perben támadhatja meg.

Jóllehet tehát a felsőoktatási autonómia mint fogalom a magyar jogrendszerben nem mindig jelenik, jelent meg, annak tartalmi elemei bűvópatakként bukkantak és bukkannak fel újra és újra. A felsőoktatási autonómia történeti szemmel tekintve folyamatos változásokkal és kihívásokkal nézett szembe, és maga is folyamatosan változott. Ezt a változást Polónyi István rendkívül áttekinthető módon foglalta táblázatba *A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai* című tanulmányában,¹⁵ ezért végezetül – de távolról sem utolsósorban – fontosnak tartom azt idézni, mintegy szemléltető összegzéseként a jelen tanulmányban is rögzített folyamatoknak.

¹⁵ POLÓNYI István: *A hazai felsőoktatás-politika átalakulásai. Iskolakultúra*, 2015. 5–6. sz. 10. p.

	1994	1998	2002	2006	2010	2014
tulajdonlás	RÉSZBEN	RÉSZBEN	NEM	RÉSZBEN	NEM	NEM
kölesön-felvétel	NEM	IGEN	NEM	IGEN	NEM	NEM
költségvetés szabad alakítása	RÉSZBEN	NEM, ill. nagyon kis részben	NEM, ill. nagyon kis részben	RÉSZBEN	NEM	NEM
struktúra és oktatási tartalom alakítása	IGEN	IGEN	Struktúra RÉSZBEN Oktatási tartalom IGEN	Mindkettőt RÉSZBEN	Mindkettőt RÉSZBEN	Mindkettőt RÉSZBEN
oktatói kar tagjainak felvétele	IGEN	IGEN-DE gazdasági főigazgató kinevezése miniszteri hatáskör	IGEN-DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás gazdasági főigazgató kinevezése miniszteri hatáskör	IGEN-DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás gazdasági főigazgató kinevezése miniszteri hatáskör	IGEN-DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás rektor és főigazgató kiválasztása miniszteri hatáskör	IGEN-DE tanári kinevezéshez MAB jóváhagyás kancellár kiválasztása és kinevezése kormányzati hatáskör
fizetés alakítása (jogszabályi kereteken belül)	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN	IGEN-DE vezetőik fizetését korlátozták	IGEN
hallgatói létszám alakítása	IGEN	RÉSZBEN	RÉSZBEN	NEM	NEM	NEM
döntés tandíjakról	IGEN	RÉSZBEN (költségtérítést igen)	RÉSZBEN (költségtérítést igen)	RÉSZBEN (költségtérítést igen)	NEM	NEM

Kiss Máté*

ANTISZEMITA MÍTOSZOK (ÚJRA)MEGJELENÉSE A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

I. Bevezetés

Az 1989-es magyar rendszerváltás komplex előzményeit, egyes mozzanatait, lépéseit, majd sokfelé futó következményeit számos tudományterület (és ezek kombinációja) elemezheti. Makró- és mikroszintű megközelítések alkalmazásával vizsgálhatók nagy társadalmi rendszerek változásai, éppen úgy, mint különféle diskurzusok alakulásai, szubkultúrák, kisebb közösségek reakciói. Tanulmányomban megkísérlem a kulturális antropológia és annak egyik szakantropológiájaként körülhatárolható politikai antropológia megközelítésmódjával, eszköztárával elemezni egy partikuláris terület fordulatait. A magyar antiszemita, fajvédő szélsőjobboldali, nemzeti radikális csoportok, közösségek és ezek nyilvános tereiben újra és újra megjelenő, egyik jellemző toposzát – vagy, ahogyan éppen az antropológiai látásmód okán értelmezem majd mítoszát –, a vérvád narratívájának, elbeszéléseinek megjelenésmódjait interpretálok.

Az antropológiai tudáskészlet alkalmazása mellett felhasználom a határos diszciplínák egy-egy alapvetését, például a Szabó Márton-féle diszkurzív politikatudomány szemléletmódját a politikai nyelv és fikció mibenlétéről. Történeti, társadalomtörténeti munkákat pedig viszonyításképpen citálok majd, hiszen a vizsgálni kívánt történet s a köré épülő mítoszváltozatok magja, kiindulópontja a XIX. század nyolcvanas éveinek

* Kiss Máté PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Szociológia Doktori Iskola, Interdiszciplináris Társadalomkutatások Doktori Program ORCID ID: 0000-0001-5905-9734.

elején játszódó tisztaeszlári per és vérvád eseménysora. Elemzésemben tehát nem a magyar rendszerváltás bizonyos pontjának, eseményének kibontását tűzöm ki célként, hanem egy időről-időre, a politikai térben felbukkanó antiszemita történet '89 utáni életét próbálom meg bemutatni. Így a per és vérvád eseményei, máig megoldatlannak tűnő kérdései, a korszak politikai életére tett közvetlen hatásai, majd a XX. század első felében előkerült politikai felhasználási módjai csupán vázlatos háttérként jelennek majd meg, kiegészítésként, reflexióként a közelmúltbeli eseményekre.

II. Mítosz és politika: elméleti megfontolások

Talán megkockáztatható, hogy a mítosz és a mitológia szavak említésére gyakori asszociációként az antikvitás hellén és római isten- és hőosztörténetei, az irracionalitás, a fantáziálás attribútumai, a mesék, elképzelt világok történetei merülnének fel egy nem tudományos diskurzusban, társalgásban. Értelemszerűen ez a feltételezett mítoszkép kevésbé esik egybe a különféle diszciplínák mítoszlól szóló vizsgálódásainak megállapításával, kérdéseivel, ám kiindulópontként néhány esetben ellenpontként alkalmazhatók. Kétségtelen, hogy a mítoszokról való gondolkodást tovább szűkíti, fókuszálja, ha a politikai jelzöt illesztjük a szóhoz. Ha első lépésként e jelzö nélkül vizsgáljuk a mitológiáról, a mítoszokról alkotott antropológiai és társtudományi megközelítések egy apró szeletét, akkor meghatározható néhány általános, alapvető vonás.

Robert A. Segal mielőtt belekezd a különféle mítoszmegközelítések, mítoszokat elemző diszciplínák és legfontosabb teoretikusok munkáinak részletezésébe, tárgyának definiálását is elvégzi. E szándékosan széles, kevésbé szigorú határokkal bíró definíciókísérlet, vagy ami talán még kifejezőbb, legalapvetőbb jellemzők gyűjteménye kiemeli, hogy a mítosz mindig egy történet, ami valamilyen szempontból jelentős, elmesélésre érdemes, s melyet a benne hívők igaznak tartanak.¹ A klasszika-filológia magyar származású művelője, Kerényi Károly a mítoszok magyarázóerejére világít

¹ SEGAL, Robert A.: *Myth: A Very Short Introduction*. Oxford, 2004, Oxford University Press, 5–6. p.

rá erőteljes retorikával. „E mitológiai hír tartalmát pedig az illető mitológia hordozója minden további nélkül meggyőzőnek tartja, vagyis jelentéstartalmasnak, és ennyiben kielégítő magyarázatnak is. A mitológia megmagyarázza önmagát és mindent a világon. Nem azért, mert magyarázatot találtak ki, hanem azért, mert természettől fogva az is sajátossága, hogy magyarázatot ad.”² S bár e gondolat szerzője az antik Hellász mítoszváltozatait, töredékeit vizsgálta, a válaszadás képessége és alaptulajdonsága a későbbiekben a modern politikai mítoszok elemzésekor sem elfeledhető faktor. Kerényi emellett hangsúlyozza a magától értetődőség, igazságként való kritika nélküli elfogadás attribútumait, melyek a történetben, történetelméletben hívők számára adóttak.

Mircea Eliade a modern világ mítoszairól elmélkedve hasonlóképpen néz szembe a mítoszok igazságát, valóságát firtató kérdésekkel, a pozitívista, a tudomány objektivitásában, vagy a modernitás felsőbbrendűségében hívó gondolatokkal, megközelítésekkel, hangsúlyozva azt az attitűdöt, mely szorosan köthető a kulturális antropológia módszertani alapozású, indíttatású elvéhez, a kulturális relativizmushoz is, amikor kijelenti, hogy a mítosz ismerői és elfogadói számára ez a „valóság egyetlen érvényes kinyilatkoztatása”³ és a „világban való létezés módjának kifejezése”.⁴ E néhány általános megközelítés után a főbb pontokat, megállapításokat nem feledve, rátérek a politikai mítosz mibenlétének, milyenségének meghatározására Henry Tudor nyomán. Tudor szintén nem törekszik arra, hogy egy szűkebb, fókuszált definícióval szolgáljon. Az ő nézőpontjából a politikai mítosz egy politikai társadalom történetét mondja el.⁵ A fentebb idézett szerzőkhöz hasonlóan hangsúlyozza a magyarázatadás, a világ koherenssé tételének szükségességét, ám ezeken túllépve, éppen politikai jellege okán, kiemeli a politikai mítoszok gyakorlati célját, praktikusságát, felhasználhatóságát valamely cél elérése érdekében.

Végül a rövid teoretikus áttekintés lezárásaként ismét a valóságosság és hamisság, racionalitás és irracionalitás dichotómiáihoz térek vissza,

² KERÉNYI Károly: *Mi a mitológia?* Tanulmányok a Homérosi himnuszokhoz. Budapest, 1971, Szépirodalmi Könyvkiadó, 11. p.

³ ELIADE, Mircea: *Mítoszok, álmok és misztériumok*. Budapest, 2006, Cartaphilus Könyvkiadó, 22. p.

⁴ ELIADE 2006, 23. p.

⁵ TUDOR, Henry: *Political Myth*. London, 1972, Pall Mall Press Ltd. 138. p.

hogy Szabó Márton elmékedése alapján utaljak a politikai fikció mibenlétére, jellemzőire. Elsőként megkülönbözteti a politikai gyakorlatot és a tudományos nézőpontokat, ám leszögezi, hogy mindkettő téren ugyan gyakori a hamisnak, fiktívnek tartott jelenségek elleni küzdelem az adott területnek megfelelő eszközökkel. Ugyanakkor saját, diszkurzív politikai megközelítésmódjából következően (ismét az antropológiai relativizmusra hajazva) kijelenti, hogy a politikai fikció státusza nem az igazságtartalmától függ, hanem nyilvánosságától. *„Ha azonban nyilvános formáról van szó, amely megragadható és értelmezhető többek számára is, akkor a fikció, tűnjék bármilyen képtelenségnek mások szemében, politikai realitás, amelynek nem a léte, hanem a természete és működése kérdéses csupán.”*⁶ A fenti megfontolásokat összegyűrva tehát a politikai mítoszokat mint politikai közösségről és közösséghez szóló történeteket értelmezem, melyeknek nem igazsága, vagy hamissága a kérdés, hanem működésük, hatásuk, a bennük levő szimbólumok interpretációja, az általuk esetlegesen kiváltott cselekvések elemzése a kérdés.

III.

A tiszaezlári vérvád mint politikai mítosz

Ahhoz, hogy a tiszaezlári eset, majd per kapcsán megfogalmazódó vérvád politikai mítoszként értelmezett életútját felidézsem és interpretáljam, szükségszerű magának a vérvád jelenségének és a tiszaezlári történelemek rendkívül rövidke, vázlatos áttekintése.

A vérvád, vagy rituális gyermekgyilkosság képzete, vagyis egy gyermek elragadása, megölése, majd vérének, testének felhasználása valamiféle vallási, rituális indokból, nem kizárólag zsidó személyeket, közösségeket érintő vád volt a történelem során. Ahogyan Andrei Oișteanu kulturális antropológus, történész utal rá, efféle gyanúsítások, majd ezek alapján indított eljárások érintették a római birodalom őskeresztény közösségeit (a transzszubsztanciáció hitelvének szó szerinti értelmezését alapul véve), majd későbbi századokban Európa keresztény államai, hatóságai vádolták hasonló bűnök elkövetésével az eretnekként meghatározott,

⁶ SZABÓ Márton: *Diszkurzív politikatudomány: Bevezetés a politika interpretatív szemléletébe és kutatásába*. Budapest, 2016, Osiris Kiadó, 151. p.

stigmatizált vallási közösségek tagjait.⁷ A zsidóság ellen újra és újra felhozott vádak azonban nem állnak önmagukban. Oişteanu elemzése szerint a rituális gyilkosság képzete szorosan hozzákapcsolódik a deicídium, azaz az istengyilkosság bűnének ideájával. A vérvád természetének egy másik lényeges attribútumát Kende Tamás a korporatív felelősség eszméjében látja: „[...] a vád szerint a konkrét gyilkosságokat ugyan csak egyvalaki hajtotta végre – a közösség vezetője –, a kollektív vérfogyasztással azonban a bűn az egész szektára száll.”⁸ Figyelemreméltó gondolatait a vádak háttérében álló, azok informális, formális mozgásában, mozgatásában résztvevő, legtöbb esetben értelmiségi pozíciójú szereplőkről, a játékszervezőkről⁹ csupán megemlítem, lévén írásom nem ezeknek az eseteknek a szereplőire, hanem történetük hatásaira, felhasználási módjaira fókuszál. A politikai mítoszképzés mechanizmusához, természetéhez kapcsolható azonban az az észrevétele, mely alapján felveti, hogy a vérvádakkal szembenálló erők is gyakorta összeesküvést látnak, láttatnak a modern kori gyanúk megfogalmazódásának háttérében, mégpedig szélsőjobboldaliként kategorizált csoportosulások machinációit.¹⁰ Ezt jól illusztrálja Eötvös Károly teóriája a tiszaezlári eset és vád háttéréről, s Kende maga is hoz egy, a XX. század hatvanas éveiben Orléans-ban játszódó példát.

A tiszaezlári eset és per eseményeinek eddigi egyik legrészletesebb feldolgozása¹¹, minden valószínűség szerint Kövér György *Tiszaezlári dráma* című monográfiája, tanulmányomban főként erre a műre támaszkodva kívánom az eseménysor lényeges mozzanatait megjeleníteni.

1882. április 1-jén szombaton eltűnt Solymosi Eszter tiszaezlári cselédlány. Ez a nap a helyi zsidóság számára többszörösen is fontosnak számított, hiszen ez volt a pészach előtti utolsó szombat, a *sabbát gádol*. Az ünnepen túl a helyi zsidóság kántor- és metszőválasztást is tartott április elsején, bár végül a választást nem is azon a napon, hanem egy későbbi

⁷ OİŞTEANU, Andrei: *Inventing the Jew*. Lincoln, 2009, University of Nebraska Press, 401. p.

⁸ KENDE Tamás: *Vérvád*. Budapest, 1995, Osiris Kiadó, 20. p.

⁹ KENDE 1995, 125–128. p.

¹⁰ KENDE 1995, 10–11. p.

¹¹ A bűnper részleteit dolgozta fel a peranyagok alapján Blutman László is A rejtélyes tiszaezlári per című könyvében Budapest, 2017, Osiris Kiadó. A szerk.

időpontban végezték.¹² Solymosi Jánosné lánya eltűnését április 3-án jelentette a tiszaezlári bírónál.¹³ A különböző szóbeszédéből, gyanúsítgatásokból végül május 19-én kezdődik meg a hivatalos vizsgálat. Az országos politikába az ügy Ónody Géza május 23-i, országgyűlésben elhangzott felszólalásával került. Maga a vád kezdetben Solymosi Eszternek a tótfalusi zsinagógában feltételezett meggyilkolásából állt, ez később a csonkafüzesi holttest felbukkanásával kiegészült a hullacsempészet vádjával, mely szerint a holttest nem az eltűnt lányé, hanem Solymosi Eszter ruháját zsidók adták rá a Tiszán leúsztatott testre.¹⁴ Ekkorra természetesen már országos ismertségű volt az eset, köszönhetően a különböző lapok tudósításainak és az élénk politikai állásfoglalásoknak. Maga a per 1883. június 19-én kezdődött Nyíregyházán. A törvényszék elnöke, Kornis Ferenc augusztus 3-án hirdette ki a vádlottakat felmentő ítéletet, melyet a Budapesti Királyi Ítéletábla és a Magyar Királyi Kúria is helybenhagyott.¹⁵

A két világháború közötti időszak, majd a második világháború időszakából egy példát említek meg a tiszaezlári esettel foglalkozó fajvédő, szélsőjobboldali irodalomból. Erdélyi József *Solymosi Eszter vére* című versét, melyet a költő 1937. augusztus 2-án jelentetett meg a *Virradat* nevű újságban, amit leginkább nyílas beállítottsággal lehetne jellemezni.¹⁶ A vers 1944-ben kötetben is megjelent a Turul Kiadó gondozásában, majd az év májusában Kiss Ferenc színész elszavalta Erdélyi művét a Magyar Rádióban.¹⁷ Érdemes a vers legalább egy részletét kiemelni, hiszen gyakorlatilag rímekbe szedve foglalja össze a vérvádat és annak antiszemita narratíváját.

¹² KÖVÉR György: *A tiszaezlári dráma*. Budapest, 2011, Osiris Kiadó, 339. p.

¹³ KÖVÉR 2011, 357. p.

¹⁴ KUBINSZKY Judit: *Politikai antiszemitizmus Magyarországon*. Budapest, 1976, Kossuth Kiadó, 101. p.

¹⁵ EÖTVÖS Károly: *A nagy per mely ezer éve folyik s még sincs vége: III. kötet*. Budapest, 1904, Révai Testvérek Irodalmi Intézet, 223–275. p.

¹⁶ GYURGYÁK János: *A zsidókérdés Magyarországon*. Budapest, 2001, Osiris Kiadó, 570. p.

¹⁷ SZIRMAI Rezső: *Fasiszta lelkek*. Budapest, 1993, Pelikán Kiadó, 272–273. p.

„[...] Ítélt a bíró s fellelezett a zsidóság, az »üldözött«,
de terjed a »mese«, a »vakhít« a szegény magyar nép között.
Zengett a dal s a vérpatakból vérfolyó gyűlt és hömpölyög,
tenger, vértenger gyűlt belőle mérhetetlen mély és örök,
mint Jézus vére, a világot megváltó Istenemberé.
Az Ő vére a legyalázott szegény Solymosi Eszteré! [...]”¹⁸

Erdélyi tehát párhuzamot von Solymosi Eszter vélt mártírhalálával és Jézus szenvedéseivel, illusztrálva a deicidium és a rituális gyilkosság összekapcsolódásának, összefonódásának fentebb idézett teóriáját. Egy másik versszakban pedig a magyarsággal és annak sorsával, tragédiáival azonosítja a cselédlányt, s mindkét értelmezés, költői kép megjelenik kortárs, vagy közelmúltbeli interpretációkban is.

A per 120. évfordulóján, 2003-ban a MIÉP koszorúzást tartott az eszlári temetőben utólag felállított jelképes sírnál, ahol Csurka István elmondása szerint „[...] nem az ítélet ellen, hanem annak a történelmi következményei ellen, a történelemhamisítás ellen [...]” tiltakoztak.¹⁹ Felelevenítik az ismert történeteket, legendákat a korabeli politika és a pénzvilág nyomásgyakorlásáról, mely végül a valódi bűnösök felmentéséhez vezetett. Ám Csurka ebben az esetben olyan eseményeket is összekapcsolt a tiszaezlári esettel kapcsolatban, mint a trianoni döntés vagy a Tanácsköztársaság: „Aztán jött 1919, amikor Szamuely és Kun Béla és Lukács György, a nagypolgár bebizonyították, hogy létezik az a zsidó kegyetlenség, aminek a gyanúja az eltűnt tiszaezlári kiscseléd után nyomozókban is felőlt. [...] 1919 utólag igazolta, hogy a beözönlött, idegen kultúrájú és a törzsökös hazai zsidóság kultúrájától is elütő galíciaiak között esetleg lehetett ilyen szándékú, ilyen véres indulatú.”²⁰

Egy más típusú, már ízig-vérig mai, online térbeli vérvád megjelenés, bár visszautal a XIX. századi előképhez, mégis valamiféle aktuális ügghöz kapcsolja, esetleg egy hasonló vádat kreál. Az egyik tanulságos szöveg egy figyelmeztetés, mely az egyik szélsőjobboldali honlapon,

¹⁸ KARSAI László: *Kirekesztők. Antiszemita írások 1881-1992.* Budapest, 1992, Aura Kiadó, 90–91. p.

¹⁹ DÉSI János: *Antiszemita közbeszéd Magyarországon 2002-2003-ban.* Budapest, 2004, B'nai B'rith Első Budapesti Közösség, 128. p.

²⁰ DÉSI 2004, 131–132. p.

hírportálon a kuruc.infón jelent meg 2011. április elsején, az olvasói levelek és a zsidóbűnözés rovatban. Az olvasó, levélíró tanácsa a következőképpen hangzik: „Kedves szülők! A mai napon fokozottan ügyeljünk gyermekeinkre, ugyanis ma van a zsidók pészach nevű ünnepe. Gondoljunk szegény Solymosi Eszter tragédiájára. A talmudi pofátlan-ság és gyűlölet egyre erősödik, elviselhetetlen méreteket kezd ölteni. Ne legyünk rest elkísérni gyermekeinket iskolába, valamint szükség szerint tájékoztatni őket a veszélyről. Dr. Tóth Tibor”²¹

Az, a történet és a mítoszban hívő(k) számára természetesen nem gyengítheti a figyelmeztetés erejét, hogy abban az évben, 2011-ben a pészach április 19. és 26. között volt. A mítosz konstruált valósága, a vérvád igazságának hite, mely szerint a gyilkosság április elsején történt, e gondolatrendszerben erősebbnek bizonyulhat, mint a rendszeren kívüli tények. És nem is válik szükségessé, fontossá egy állítás igazságának, tény-szerűségének az ellenőrzése, hiszen ha az „eredeti” tiszzaeszlári gyilkosság április elsején történt, akkor a többinek is akkor kell megtörténnie.

Szintén a kuruc.info honlapon került bemutatásra egy számítógép segítségével készített ikon is Solymosi Eszterről, akit az alkotó levelében „az egyik utolsó nagy magyar, keresztény mártírnak” nevez, s alkotásához fűzött magyarázatából az is kiderül, hogy a korona formáit, mintáit, szimbólumrendszerét használta fel.²² Ezen a példán felbuzdulva egy másik alkotó is készített egy festményt, szentképet az eltűnt cselédről, akit a képhez tartozó levelében azonosít Magyarországgal, illetve Szűz Máriával, ehhez az eredményhez a lány neve alapján jut el.²³ Talán már ez a néhány példa is elég ahhoz, hogy meg lehessen kockáztatni azt a kijelentést, hogy a már több mint száz éve eltűnt cselédnő alakja, az ő szimbolikussá váló személye és sorsa valódi politikai identitásképző elemmé vált, ha nem is széles kör számára, de egy meghatározott szubkultúra számára majdnem bizonyosan. Ezt az állítást alátámaszthatja a tény, hogy Tiszzaeszláron, a különböző szélsőjobboldali portálok tudósítása szerint, évente megemlékeznek Solymosi Eszter vélt meggyilkolásáról az olyan csoportok, mozgalmak, mint a Magyar Nemzeti Front, a Pax Hungarica Mozgalom az eszlári temetőben utólag felállított, jelképes sírnál. Ezzel a

²¹ kuruc.info/r/20/76818/.

²² kuruc.info/r/20/24253/.

²³ kuruc.info/r/1/38791/.

gyakorlatban is bemutatva azt az összefüggést, melyet a kulturális antropológia tudásterületét használva, a mítosz és rítus szoros kapcsolatáról, egymásba fonódásáról szokás idézni. Ezeknél az eseteknél és a fentebb idézett MIÉP-es megemlékezésre visszautalva is látható, ahogyan a szimbolikus tér és időpont, a fizikai valósággá vált sírhely adnak helyet a megemlékező rítusoknak, és teremtenek egy átélhető valóságot az elmesélt mítoszból.

Egy másik aktualizált változata a vérvádnak már nem egyszerűen egy általános tanács, nem is egy kép, vagy megemlékezés, sokkal inkább egy, a tisztaeszlelőhöz hasonlóan részletekbe menően konstruált történet. A különbség tulajdonképpen csak annyi, hogy nem 130 évvel ezelőtt, hanem 2007-ben írták le. A cikk a *Magyar Jelen* című újságban jelent meg, mely öndefiníciója szerint a nemzeti ellenállás lapja, később persze több hasonló szellemiségű honlap is átvette.²⁴ Az írás címe: *Vérgyilkosság, zsidók, titkok, döbbenet*. A kiindulópont, mint oly sok rejtély és talány esetében, egy névtelen levél. A cikk tanúsága szerint az újság egyik olvasója hívta fel a szerkesztőség figyelmét arra, hogy az 1998-as körmendi gyermekgyilkosságnak lehet egy másik, alternatív verziója is, mely szerint a bűnös nem az elítélt Tánczos Gábor, hanem az éppen akkor Körmenden levő haszid zsidók. A cikk írójának, Toroczkai Lászlónak a beszámolója szerint a névtelen levél megérkezése után a következőképpen zajlottak az események: „kutakodásunk során fokozatosan feltárult előttünk egy látszólag érthetetlen gyilkossági ügy, döbbenetes, iszonytató összefüggésekre bukkantunk.”²⁵ A nyomozás során a szerző a következőkre jutott: a gyilkosságot vallási céllal követte el a Körmendre érkezett haszid zsidó közösség valamely tagja, és a tett elkövetésének oka az abban az évben megnyitott helyi Traubisoda gyár rituális megszentelése volt a megszerzett vérral. Céloz rá, hogy a körmendi gyilkosság április elsején történt éppen úgy, mint Solymosi Eszter eltűnése. A cikkből kiderül az is, hogy a bűntényben összejátszott a rendőrség (főként zsidó származású rendőrök) és a legmagasabb szintű politika is, hiszen az írás logikája szerint az akkori MSZP–SZDSZ kormány segítségével és akaratával, beleegyezésével tusolták el az ügyet.

²⁴ <https://tinyurl.hu/ebzU/>.

<https://tinyurl.hu/lgg0/>.

²⁵ <https://tinyurl.hu/lgg0/>.

Kétségtelen tény, hogy ebben a történetben is minden elem a helyén van, éppen úgy, mint a szintén drámai hangvételű és legalább annyira bonyolult tiszzaeszlári vérvád mítoszában. E mítoszváltozatban sem a helyi zsidók, hanem a városba érkezett idegen, ortodox vagy éppen haszid zsidók követték el a feltételezett gyilkosságot. Az indíték meg mi más is lehetne, mint a soha le nem írt, éppen ezért titokzatos rituális parancs. Közös pont az ország vezetőinek szerepvállalása az ügyekben, mely a vérvád teóriájában hívők számára mindkét esetben negatívan értékelhető, hiszen hitük szerint ezek a vezetők akkor is és napjainkban is az általuk feltételezett igazság elkendőzésén dolgoznak.

2012. április 3-án az Országgyűlés 177. ülésnapján napirend utáni felszólalásában Baráth Zsolt, a Jobbik képviselőcsoportjának tagja, újra az Országgyűlés falai között beszélt a tiszzaeszlári vérvadról. Felszólalásából kiderül, hogy Solymosi Eszterre való emlékezés közben vádat is kell emelni egy bizonyos fajta szellemiség ellen, de hogy pontosan melyik is ez a szellemiség, azt ezen a ponton még nem tudja a hallgató, vagy olvasó, legfeljebb sejtései lehetnek. A felszólalás így folytatódik: *„Lát-hatjuk, nincs egyértelmű magyarázat, nem tudjuk, mi történt Eszterrel, azonban az ismert változatok közös pontját képezi, hogy a zsidóság és az ország akkori vezetése súlyosan érintett volt az ügyben. [...] A bíró biztos volt abban, hogy a vádlottak ölték meg Solymosi Esztert, de külső nyomásra kénytelen volt kihirdetni a felmentő ítéletet. Minek lehetett ekkora hatása a független magyar bíróra? Amennyiben nem így cselekszik, a rente-conversiót, vagyis a kölcsönkamat visszafizetési feltételeinek hosszabb lejáratúvá változtatását, csökkentését nem hajtották volna végre a világ és hazánk gazdaságát már akkor is kézben tartó körök. Ez Magyarország csődjét, a forint elértéktelenedését jelentette volna.”*²⁶

Baráth Zsolt azt a népszerű elméletet, anekdotát elevenítette fel a vádlottak felmentésével kapcsolatban, mely szerint Tisza Kálmán egy vacsora alkalmával beszélgetett Kornis Ferenc tanácsvezető bíróval, és ekkor a miniszterelnök megemlítette, hogy amennyiben a vádlottakat elítélik a Rothschild-bankház a beszédben is emlegetett szankciót alkalmazni fogja, pontosabban nem hajlandó engedményeket tenni. Ezzel pedig elérkeztünk egy szintén fontos jellemzőhöz, ami állandó szereplője

²⁶ forum.portfolio.hu/topics/vervad-2012/17825?oldal=1&limit=40.

az összeesküvés-elméleteknek, de megjelenik, mint láthatjuk a sikertelen vérvádak esetében is. Ez utóbbi esetben a teóriák közös pontja az, hogy gazdasági és politikai (néha kimondva, néha kimondatlanul, de a legtöbbször zsidó) érdekcsoportok célja a vád hiteltelenítése, eltussolása. Így volt ez az 1882-es vérvád, de a 2007-es vérvádkezdemény esetében is.

IV. Összegzés

E rövid tanulmányban igyekeztem, ha nem is teljes körűen, de példákkal illusztrálva bemutatni egy sajátos politikai mítosz természetét, életútját, működésmódját. Azt, ahogyan a mítosz magyarázóerővel bír a benne hívő csoport számára, válaszul szolgálhat a múlt eseményeire, jelen kontextusban leginkább tragédiáira, értelmet ad a jelen eseményeinek, kijelöli az ellenséget és meghatározza annak módszereit, s adott esetben utal a jövőre, annak küzdelmeire. A mítosz és a fikció kérdéskörét érintve kiemeltem, hogy a mítosz valósága és a benne kifejtett történet szükségszerűen erősebb a köznapi értelemben elfogadott realitás tényeinél, jellemzőinél. Lezárásként a kulturális antropológia terebélyesítésére visszatérve Jack McIver Weatherford *Törzsek a „Dombon”* című kötetének egy részletét idézem fel, mely az Egyesült Államok kongresszusát vizsgálja a politikai antropológia eszköztárával.

Weatherford Marc Swartz truk-szigeti kutatását idézi, hogy rávilágítson a zárt gondolkodás mibenlétére, milyenségére.²⁷ Swartz nem volt képes megérteni, hogyan képesek a trukok hinni a kísértetekben, melyek hitük szerint a Truk-atollon igen veszedelmes, ártó lények, amik azonban fény hatására eltűnnek. Így, amikor kutatott, közössége szellemlesre vitte Swartzot, s ő valóban hallott különféle hangokat, majd zseblámpájával odavilágítva konstataálta, hogy nincs ott semmi rendellenes, a nyugati tudós bizonyítottak vélte, hogy kísértetek márpedig nincsenek. A trukok számára ugyanakkor ez maga volt a bizonyíték a kísértetek létezésére, hiszen, ha félnék a fénytől és ennek hatására eltűnnek, e nem létük, eltűnésük éppen létezésük legfőbb és természetszerűleg

²⁷ WEATHERFORD, Jack McIver: *Törzsek a „Dombon”*. Budapest, 2005, Századvég Kiadó, 148–150. p.

megdönthetetlen bizonyítéka. Feltehető, hogy efféle szellemeik nemcsak a trukoknak, effajta lezárt gondolatrendszerei nem csupán szélsőjobboldali mítoszt kreálóknak, abban hívőknek vannak, hanem mindannyian rendelkezünk hasonló, eleve megdönthetetlen hitekkel. Ezek feltárása, leírása, vizsgálata, összevetése és értelmezése az egyik lehetséges feladata a különféle társadalomtudományos és azzal határos diszciplínáknak, származzanak ezek a hitek, mítoszok akár a Truk-atollról, az Egyesült Államokból, vagy a közelmúltbeli Magyarországról.

JOG TÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

(alapította Kovács Kálmán)

1. RÉVÉSZ Tamás: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után*. Budapest, 1971
2. BUZÁS József: *Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom idején*. Budapest, 1971
3. MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ Tamás: *Az esti- és levelező tagozatú oktatás fejlődése az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (1945–1970)*. Budapest, 1972
4. RÁCZ Lajos: *A polgári házasság intézményének megvalósulása Magyarországon*. Budapest, 1972
5. BUZÁS József: *Veszprém vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom első két hónapjában*. Budapest, 1973
6. *Rechtsgeschichtliche Studien zum Zivilrecht. Studienband*. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1974
7. NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A jogtörténet-tudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után (helyzetelemzés)*. Budapest, 1975
8. DEGRÉ Alajos: *A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig*. Budapest, 1977
9. RÉVÉSZ T. Mihály: *A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után*. Budapest, 1977
10. *A tanács hatalom jogpolitikája 1919-ben*. Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1979
11. MEZEY Barna: *A Rákóczi szabadságharc országgyűlései*. Budapest, 1981
12. *A magyar politikai és jogi gondolkodás történetéből, XVIII–XIX. század*. Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1982
13. *Az állami és jogintézmények változásai a XX. század első felében Magyarországon*, Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1983

14. *A jogászképzés a magyar felsőoktatás rendszerében*. Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1984
15. *A jogalkotás és a jogalkalmazás egyes kérdései Magyarországon 19–20. század*. Tanulmánykötet. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán, Budapest, 1986
16. *Zu den gegenwärtigen rechtsgeschichtlichen Forschungen*. Studienband. Szerk. és előszó KOVÁCS Kálmán – RÉVÉSZ T. Mihály, Budapest, 1987
17. MEZEY Barna: *A magyar polgári büntetőügy kezdetei*. Osiris-Századvég Kiadó, Budapest, 1995
18. POMOGYI László: *Cigánykérdés és cigányügyi igazgatás a polgári Magyarországon*. Budapest, 1995
19. *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Tanulmánykötet. Szerk. MEZEY Barna, Osiris Kiadó, Budapest, 1998
20. *A magyar büntetőügy kutatásának alapjai*. Tanulmánykötet. Szerk. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna, Budapest, 1997 (2. kiadás, Gondolat Kiadó, Budapest, 2000)
21. *Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Studienband. Szerk. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – MEZEY Barna, Budapest, 1997
22. *Tanulmányok a magyar büntetőügy történetéből*. Tanulmánykötet. Szerk. BÓDINÉ BELIZNAI Kinga, Gondolat Kiadó, Budapest, 1998
23. GÖNCZI Katalin: *Magyarok az amerikai Legfelsőbb Bíróság előtt*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000
24. POMOGYI László: *Szegényügy és közösségi illetőség a polgári Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
25. FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
26. *A praxistól a kodifikációig. Csemegi Károly emlékére (1826–1899)*. Szerk. MEZEY Barna, Osiris Kiadó, Budapest, 2001
27. *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Studienband. Red. Barna MEZEY, Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
28. *Eckhart Ferenc emlékkönyv*. Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2004
29. HAJNAL Hugó: *Csemegi Károly*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003
30. KÉPES György: *A tökéletesebb unió: az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003

31. *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére.* Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2005
32. BECCHI, Paolo – SEELMANN, Kurt: *Gaetano Filangieri és az európai felvilágosodás.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2005
33. HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2006
34. LADÁNYI Andor: *Törekvések, kísérletek a jogászképzés reformjára 1890–1944.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
35. CHAUVEAU, Adolphe – HELIÉ, Faustin: *A bűnrészesség.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2008
36. *Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére.* Szerk. HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor, Gondolat Kiadó, Budapest, 2009
37. KÉPES György: *Dánia alkotmánytörténete a 13. század végétől napjainkig.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2009
38. *Szimbolikus kommunikáció A jog színházától a jogi rituáléig.* Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
39. *Bor és jogtörténet.* Szerk. MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
40. BRAUNEDER, Wilhelm – KOHL, Gerald: *A jogtörténet-tudományi kutatások Ausztriában.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
41. *Az abszolút monarchia.* Szerk. KÉPES György, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
42. ROKOLYA Gábor: *A közjegyzői intézmény fejlődése a polgári korban.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2013
43. *Szuverenitáskutatás.* Szerk. MEGYERI-PÁLFFI Zoltán, Gondolat Kiadó, Budapest, 2020
44. STIPTA István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2020