

# **Jogelméleti Szemle 2023/3. szám**

## **TARTALOM**

### **Tanulmányok**

- Bódi Stefánia: A gyülekezési jog fogalma és hazai szabályozása, különös tekintettel Magyarország alkotmányos változásaira .....2
- Prugberger Tamás: A jogalkotási akarat és a jogalkotási nyilatkozat ütközése, valamint a joghézag és az analógia kérdése a hatósági/bíróági jogalkalmazásban az európai uniós jogot is érintve .....20
- Vértesy, László – Namomsa, Gutama: The Role of Community-Based Health Insurance in Empowerment of Women’s Health and Economic Rights in Ethiopia .....33

### **Szemle**

- Pokoj, Jakub: Wartime Usury in the first years of the Second Polish Republic (1918-1920). Introductory Remarks .....49

### **Recenzió**

- Egri-Kovács Krisztián: Feljegyzések A Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe című tanulmánykötetről .....58
- Rigó Balázs: A kivívott és közben látenssé vált állampolgári jog. (Az angol esküdszék története – Antal Tamás) .....67

**Bódi Stefánia<sup>1</sup>**

**A gyülekezési jog fogalma és hazai szabályozása,  
különös tekintettel Magyarország alkotmányos változásaira<sup>2</sup>**

*Absztrakt*

Ebben a tanulmányban a reformkortól kezdve a gyülekezési jog szabályozásának változásait és az adott korszak jellegzetes gyűléseit kívánom összefoglalni, bemutatva Magyarország történelmi korszakait és azok alkotmányos berendezkedését. Jól látható, hogy a politikai jogokat eltérően szabályozták az adott időszak demokratikus vagy antidemokratikus jellegének megfelelően. Eltérő volt korszakonként a szabályozás színvonala és terjedelme is. A cikk a hatályos szabályozás bemutatásával zárul.

*Kulcsszavak:* gyülekezési jog, 1800-as évek, reformkor, szocializmus, rendszerváltás, Alkotmánybíróság

*Abstract*

In this paper, I will summarise the changes in the regulation of the right of assembly and the typical assemblies of the period, starting from the reform era, and presenting the historical periods of Hungary and their constitutional arrangements. It is clear that political rights were regulated differently according to the democratic or anti-democratic character of the period. The level and scope of regulation also varied from one period to another. The article concludes with a presentation of the current legislation.

*Keywords:* right of assembly, 1800s, reform era, socialism, regime change, Constitutional Court

*I. A gyülekezési jog fogalma, helye az alapjogi rendszerben*

Ebben a cikkben a gyülekezési jogot úgy kívánom bemutatni, hogy nyomon követem hazánk állam illetve kormányformájának változásait, alkotmányos-történelmi fordulatait. Az egyes korszakok nem egyformán viszonyultak a politikai jogokhoz, így eltérő lesz a szabályozásuk terjedelme és színvonala is. A politikai jogok szabályozása vagy esetleg annak hiánya sokat elárul egy korszak alkotmányos berendezkedéséről, demokratikus vagy antidemokratikus voltáról.

Az emberi jogok felosztására többféle csoportosítás alakult ki a világon. Ezek közül kiemelendő a hazai szabályozásban az Alaptörvény, külön törvény és az Alkotmánybíróság által meghatározott felosztás, amely a jogok korlátozása alapján csoportosít, úgynevezett tesztek/mércék segítségével. Létezik az általános alapjogi teszt, melyet szükségességi-

---

<sup>1</sup> Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék. bodi.stefania@uni-nke.hu

<sup>2</sup> DOI szám: 10.59558/jesz.2023.3.2

arányossági tesztnek nevezünk. Látni fogjuk, hogy a gyülekezési jog ez alapján korlátozható. Léteznek még egyéb speciális tesztek, ilyen a közérdekűségi, az észszerűségi teszt illetve a clear and present danger teszt.<sup>3</sup> Az általános alapjogi teszt akkor teszi lehetővé egy jog korlátozását, ha a korlátozás legitim cél érdekében történik, szükséges, ha nem üresíti ki a szóban forgó jogot, vagyis a lényeges tartalmat, ha arányban áll az elérni kívánt céllal, illetve a korlát alkalmas a cél elérésre. A speciális tesztek eltérően viszonyulnak a korlátozáshoz, mint az általános alapjogi teszt. A közérdekűségi tesztet a tulajdonhoz való jogra, az észszerűségi tesztet a diszkrimináció tilalmára, a clear and present danger tesztet pedig a véleménynyilvánítás szabadságára alkalmazzák. Természetesen vannak korlátozhatatlan jogok is, melyeket ún. abszolút jogoknak nevezünk, ezek különleges jogrendben sem korlátozhatóak. Többféle jog és tilalom tartozik ide, a jogok többsége azonban korlátozható.

A gyülekezési jog egy klasszikus politikai jog, ún. első generációs jog. Ez alapján békés gyülekezések, felvonulások, tüntetések tarthatóak, szervezhetünk gyűlést vagy részt vehetünk gyűléseken. A gyülekezési jog politikai jog, tehát nem tartoznak ide a családi vagy egyházi rendezvények. A magyar Alkotmánybíróság többször rámutatott határozataiban, hogy demokratikus állam nem létezhet politikai jogok nélkül és mindannyiszor sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, amikor egy államban korlátozták a politikai jogokat. A gyülekezési jogot kommunikációs jognak is nevezte egyik határozatában – 30/1992. (V. 26.) AB határozat – lévén, hogy véleményünknek adunk ilyenkor hangot.<sup>4</sup> Nemcsak a véleménynyilvánítás szabadsága, de a vallásszabadság kifejezése vagy a gyülekezési jog is kommunikációs jog. Szorosan köthető még a gyülekezési jog az egyesülési joghoz is, mivel sokak szerint az egyesület-alapítás első lépcsője lehet a gyülekezés.<sup>5</sup> (Bár érdekes volna tudni, hogy jött-e létre ilyen módon egyesület.) Megemlíteném még a petíciós joghoz való kötődése is, mivel a petíciók egy része tüntetésen íródik, régebbi korokban pedig, amíg nem létezett elektronikus ún. e-petíció, kizárólag ebben a formában létezett a petíció, amely az állami szervekhez intézett kérést, beadványt jelent.

## *II. A kezdetek, az 1800-as évek: a reformkor és a dualizmus első fele*

Maga a reformkor és az 1800-as évek, eseményekben gazdag időszak. 1848-ban a III. számú törvénycikk az első felelős magyar ministerium megalapításáról rendelkezett, ugyan még alkotmányos monarchiát szentesít, de már kiolvashatóak belőle a parlamentarizmus gyökerei. Megemlíthető a korban az 1848. évi IV. és V. törvénycikk is, ezek közül az első az Országgyűlésről tartalmazott rendelkezéseket, a másik pedig választójogi törvény volt. 1849-ben Kossuth Lajos Függetlenségi Nyilatkozatot fogalmazott meg és ebben a Habsburg-ház trónfosztását szerette volna kimondani. 1848-ban, mint köztudott forradalom és szabadságharc zajlott, Magyarország kitörési kísérlete a Habsburg Birodalomból, mely majd a szabadságharc leverésével ér véget. Ez a folyamat majd Kiegyezéshez vezet Ausztria és Magyarország kapcsolatában. A polgárság még nem túl erős a korszakban. A polgári átalakítást célzó gondolatok azonban elértek hazánkba is, ezek célja a jobbágyfelszabadítás és a jobbágyok nemzetbe emelése volt, a gazdasági fejlődés, az iparosodás, a sajtószabadság megvalósítása, de jelentős ekkoriban az egyházi törvények száma is. A korszak vívmányaihoz köthető a Lánchíd megépítése, a Magyar Tudományos Akadémia megalapítása, a polgárosodás alapjainak lerakása, folyóiratok megjelenése, végső soron a felzárkózás Európa

<sup>3</sup> Erdős Csaba: Az alapjogok korlátozása, 3.3. A speciális alapjog-korlátozási tesztek. In Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): Alapjogok – Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021, 88. p.

<sup>4</sup> ABH 1992, 167, 171.

<sup>5</sup> Sári János: A gyülekezési jog. In Sári János: Alapjogok – Alkotmánytan II. Osiris, Budapest, 2006, 176. p.

fejlett országaihoz.

Elmondható hogy ez a korszak magán viseli a kezdeti jogi szabályozás nyomait, pontatlan kifejezéseit. Ekkoriban főként rendeleti szintű szabályokra kell gondolni. Ma már ez elképzelhetetlen lenne, lévén az emberi jogokat törvényben kell szabályozni fontosságuknál fogva. Az első kormányrendelet a gyülekezési jog tárgyában *1848-ban a kormány április 20-i rendelete volt*, mely reagálni kívánt egy zavargásba torkolló gyűlésre.<sup>6</sup> A rendelet értelmében be kellett jelenteni a gyűléseket 24 órával korábban a városi törvényhatóság elnökének. A rendelet igyekezett biztosítani a gyűlések békés jellegét: „*Polgárok, midőn az ország szabadsága a törvényes rend által megszilárdításra vár: a rendháborítás a törvényes szabadságnak legnagyobb ellensége.*”<sup>7</sup> Az 1800-as évek második felében egyre gyakoribbá váltak a tüntetések a zavaros belpolitikai helyzet, a Habsburg uralom önkénye miatt. 1867-ben a XII. törvénycikk végrehajtotta a Kiegyezést Ausztria és Magyarország között, amely közismerten reáluniót eredményezett, vagyis az államfő személyén kívül közös ügyek is összetartották a két országot. A korszakban még az alábbi belügyminiszteri rendelet láttak a témában napvilágot:

*1868-ban a 128-as számú BM. rendelet*, amely alapján a gyűléseket előre be kellett jelenteni „a hatóság főnökénél”, ez a szabályozás is hangsúlyozza a tüntetések békés jellegének szükségességét és kifejti, hogy csak a legszükségesebb esetben kerülhet sor katonai erő alkalmazására.<sup>8</sup>

*Az 1898-ban született 766-os számú BM. rendelet a népgyűlések tárgyában*<sup>9</sup> címet viselte és kimondta, hogy a népgyűléseket „az illetékes elsőfokú hatóságnak legalább 24 órával előbb be kell jelenteni és a gyűlések engedélyre szorulnak. Ugyanebben az évben a *768-as rendelet*<sup>10</sup> az utazó szocialista izgatók működésének megakadályozása tárgyában született és az egyre inkább terjedő szocialista nézeteket veszélyesnek minősítette. „*Az országban mind veszélyesebb mértékben terjedő szocialista-mozgalmat figyelemmel kísérve, azt tapasztaltam, hogy a szocialista-izgatók, áthágva a törvényes korlátokat, és fölhasználva a nép tudatlanságát, a köznépet mindenféle teljesíthetetlen ígéretekkel tévútra vezetik; benne a birtokos osztály elleni gyűlöletet felébresztik és táplálják; a hatóságok tekintélyét és a törvények iránti tiszteletet belőle kiirtják, sőt annak kebeléből a haza szeretetét is kitépik.*”

Törvények is napvilágot láttak azonban a korszakban, amelyek mindegyike, ha nem is kifejezetten a gyülekezési joggal foglalkozott, de részben érintette azt.

*Az 1874. évi XXXIII. törvénycikk* akként rendelkezett, hogy „nyilvános pártgyűlés, pártünnepély, körmenet, rendezett tanácsu városokban a polgármesternél, másutt a törvényhatósági tisztviselőnél, s ha ilyen helyben nincs, a községi előljárásnál a megelőző napon mindig bejelentendő, ezeken a polgármester, illetőleg tisztviselő személyesen jelen lehet, az előljárátság pedig magát megbízott által képviseltetheti.”<sup>11</sup>

*Az 1881. évi XXI. törvénycikk* a következő a sorban, ez a törvénycikk a fővárosi rendőrségről rendelkezett és annyiban érintette a gyülekezési jogot, hogy kimondta, hogy

<sup>6</sup> Horváth Attila: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig, 5. p. In Jogtörténeti Szemle, 2007/1. szám, 9. évf. pp. 4-15.

<sup>7</sup> Horváth Attila: i.m. 6. p.

<sup>8</sup> Horváth Attila: i.m. 7. p.

<sup>9</sup> A m. kir. belügyminister 1898. évi 766. eln. számú körrendelete valamennyi törvényhatóságához, a népgyűlések tárgyában.

[https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1898/?pg=305&layout=s&query=766](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1898/?pg=305&layout=s&query=766)

<sup>10</sup> A m. kir. belügy minister 1898. évi 768. eln. számú körrendelete valamennyi törvényhatósághoz Budapest kivételével, az utazó szocialista-izgatók működésének megakadályozása tárgyában. [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1898/?pg=306&layout=s&query=768](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1898/?pg=306&layout=s&query=768)

<sup>11</sup> 1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848:V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről.

<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87400033.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei?pagenum%3D29>

„mindennemű nyilvános előadások, mutatványok, tánczvigalmak, fáklyás és egyéb menetek a fővárosi rendőrségnél jelentetnek be...”

*Az 1899. évi XV. törvénycikk az országgyűlési képviselő-választások feletti biráskodásról címet viselte és annyiban érinti a témakört, hogy tartalmazta azt a rendelkezést, hogy „167.§ Állami és törvényhatósági közhivatalnok, a rendezett tanácsú városok polgármestere és rendőrkapitánya s a községi (kör-) jegyző nem vehet részt politikai pártgyűlések összehívásában...”*

Az 1800-as években jellemzőek a szegényparaszti (mozgalmak és) tüntetések, megfigyelhető ezeken a csendőrség agresszív fellépése.<sup>12</sup> A XIX. században az elégedetlenség fokozatosan érlelődött a szegényparasztság körében, „viharos erejű megmozdulások” voltak az 1891-es az orosházi, békéscsabai és a battonyai tüntetések; az 1894-es a hódmezővásárhelyi Szántó Kovács János vezette tüntetés és az 1897-es aratósztrájkok.<sup>13</sup>

### III. A XX. század eleji szabályozás

A XX. század eleje az első világháború kitörésének időszaka. A háború következtében nagyon elszegényedtek az emberek, elégük lett a háborúból. Bibó István rámutat arra, hogy a régió népei kölcsönösen telítődtek sérelmekkel, ez ebben az időszakban is elmondható az igazságtalan békék eredményeként. Az első világháború lényegében meghatározta a történelem további folyását.

*Az 1912. évi LXIII. törvénycikk háború esetére tartalmazott rendelkezéseket az első világháborút megelőzően a kivételes intézkedésekről.* Korábban is napvilágot látott már hasonló jogszabály. Ebben az áll, hogy az egyesületek gyűlése nemzetbiztonsági okból ellenőrizhető, működésük korlátozható vagy felfüggeszthető, a gyűlések betilthatók, stb... Tartalmazta továbbá, hogy a politikai jellegű gyűlések megtartása hatósági engedélytől tehető függővé, az engedély nélküli gyűlésekben való részvétel vagy ezek szervezése pedig kihágásnak minősül és két hónapig „terjedhető” elzárással és hatszáz koronáig „terjedhető” pénzbüntetéssel büntetendő. A Monarchia felbomlása előtti időszak ez, amikor a feszültség már tapintható volt a népek között, és belpolitikailag más szempontból is problémákkal teli ez az időszak. Gondot jelentettek az alacsony bérek, de tüntetések alakultak ki a választójogi küzdelmek miatt is. Ezek a feszültségek érezhetőek a jogalkotás korabeli termékein is.

Részletekbe menő szabályozást, amely már alkotmányjogilag közelít, 1913-ban találunk először, ez a 7430. rendelet volt,<sup>14</sup> amely már nem az 1800-as évekre esik, és kicsit hosszabb terjedelmű jogszabály. A rendelet a következő címet viselte: a m. kir. belügyminiszter 1913. évi 7.430. eln. számú körrendelete valamennyi törvényhatósághoz és a székesfővárosi m. kir. államrendőrség főkapitányához a gyülekezési jog gyakorlásáról. A rendelet bevezetőjében hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog szabályai elavult rendelkezéseken alapulnak, amely félreértésekhez vezethet, ezért szükséges hogy minden kétséget kizáró szabályok legyenek. A rendelet felvilágosult gondolata, hogy a politikai jogokat mindenki számára biztosítani kell. A rendelet megkülönböztette a *zárt térben és a szabad ég alatt* tartott nyilvános gyűléseket. Elsőként az áttekintést a zárt térben tartott gyűlésekkel kezdjük. A nyilvános gyűlések megtartásának feltételeként előírta a rendőrséghez

<sup>12</sup> Lásd Horváth Attila: i.m. 9-10. p.

<sup>13</sup> Katona Imre: Agrármozgalom, agrárszocialista mozgalom. Kézikönyvtár, Magyar Néprajzi Lexikon: A, Á, agrármozgalom, agrárszocialista mozgalom. <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-neprajzi-lexikon-71DCC/a-a-71E01/agrarmozgalom-agrarszocialista-mozgalom-71E41/>

<sup>14</sup>

[https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1913/?pg=1372&layout=s&query=gy%C3%BClekez%C3%A9s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1913/?pg=1372&layout=s&query=gy%C3%BClekez%C3%A9s)

való bejelentést, amelyet csak kis és nagyközség esetén kellett másutt megtenni, nevezetesen a járási főszolgabírónál. A bejelentést négy nagykorú magyar állampolgárnak kellett megtennie, írásban, legalább 48 órával a tervezett gyűlés előtt. A gyülekezési jog korlátai voltak, hogy nem lehetett a gyűlés törvényellenes, nem veszélyeztethette a közrendet, a közbiztonságot, a vagyonbiztonságot, és a közegészséget. A gyűlés előzetes megtiltása ellen ekkoriban is fellebbezésnek volt helye, amely szintén előremutató és garanciális rendelkezés volt a korban. Tilos volt fegyveresen gyülekezni, ahogy napjainkban is tilos. A törvény ma már nem elfogadható rendelkezései közé tartozik, hogy idegen állampolgárokat kizár mind a szervezők, mind a vezetők, mind a gyűlés elnöksége köréből. Ezek a rendelkezések nem vonatkoztak a hatósági gyűlésekre, továbbá a láttamozott alapszabályokkal bíró egyesületeknek alapszabályszerű üléseire, sem a kereskedelmi társaságok és a külön törvény alapján létesült társulatok, pénztárak stb. gyűléseire.<sup>15</sup> *A szabad ég alatt tartott gyűlések* és felvonulások kapcsán azt írta elő, hogy szintén a rendőrséghez kellett bejelenteni őket, de ezek nem tudomásulvételre, hanem *engedélyre* szorultak. Irányadóak voltak továbbá azok a fent említett rendelkezések itt is, amelyek a külföldiekkel voltak kapcsolatosak. Nem tartoztak a rendelet értelmében a gyülekezési jog hatálya alá a népszokásokkal kapcsolatos rendezvények, az egyházi körmenetek és búcsújárások, a lakodalmi és temetési menetek.

A rendelet büntetőjogi rendelkezéseket is tartalmazott a fegyveresen megjelent személyekre, akik bejelentés vagy engedély nélkül gyülekeztek, vagy tilalom ellenére, azokra, akik a közrendet zavarták, akik erőszakos vagy megfélemlítő magatartást követtek el, stb... ezek a személyek 15 napig „terjedhető” elzárással és kétszáz koronáig „terjedhető” pénzbüntetéssel voltak büntetendők.

1905-ben a választójogért folytatott küzdelem keretében volt tömegtüntetés, majd 1912-ben volt ezzel kapcsolatban egy újabb, amely azonban összecsapásba torkollott a rendőrséggel. A korszakban szegényparaszti tüntetések is jellemzőek.<sup>16</sup>

Ebben az időszakban megemlíthető egy Tisza-ellenes tüntetés<sup>17</sup> 1917. június 8-án Pesten, ez egy háborúellenes tömegdemonstráció volt. Negyedmillióan tüntettek, Tisza azonban maximum 50.000-re becsülte a résztvevők számát. A tüntetés összefüggött a választójogi követelésekkel, amit Tisza István nem támogatót.<sup>18</sup> Az 1900-as években háborúpárti és háborúellenes tüntetések egyaránt jellemzőek, Magyarországon és külföldön egyaránt.

Összességében elmondható, hogy a korabeli szabályozás csekély kivétellel, mai szemmel sok kívánnivalót hagyott maga után, mind a szabályok rövidegét, jogforrási szintjét és helyenként homályosságát tekintve. Megfigyelhető, hogy gyakran nem önálló törvénycikkben, hanem más tárgykört szabályozó joganyagban találunk rövid utalást a gyülekezésekre vonatkozóan. Ugyanakkor a korszak érdeme, hogy lefektette a későbbi korok szabályozásának alapjait.

<sup>15</sup> A) 9. pont

<sup>16</sup> Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. I. Fejezet. A „boldog békeidők”. [Osiris] Budapest, 2010, 50. és 52. p.

[https://tortenelem.unideb.hu/sites/default/files/upload\\_documents/romsics\\_magyarorszag\\_tortenete.pdf](https://tortenelem.unideb.hu/sites/default/files/upload_documents/romsics_magyarorszag_tortenete.pdf)

<sup>17</sup> Hajdu Tibor: Krúdy a világháborús Budapestről, 40. p. Acta Musei Militaris In Hungaria. A Hadtörténeti Múzeum Értesítője, Budapest, 2011, 12. p. [https://militaria.hu/uploads/files/82849700\\_1337252289.pdf](https://militaria.hu/uploads/files/82849700_1337252289.pdf)

<sup>18</sup> Gellért Oszkár: A politika mögöl. Észrevételek. «Kinek kell az általános szavazatjog?» In Nyugat. 1917/12. szám. [Arcanum Adatbázis] <https://www.arcanum.com/en/online-kiadvanyok/Nyugat-nyugat-1908-1941-FFFF0002/1917-40F786/1917-12-szam-78B087/gellert-oszkar-a-politika-mogul-eszrevetelek-22B487/kinek-kell-az-altalanos-szavazatjog-23B487/>

#### IV. A Károlyi-kormány időszaka

A Károlyi-kormány korszaka az őszi 1918-as forradalmat követően kialakult rendszer volt hazánkban, saját törvényeit már néptörvénynek nevezi, (a rendszert pedig népköztársaságnak) de ugyanakkor még polgári keretek között mozog. A rendszer nem hosszú életű. Már érződnek a szocialista eszmék, Kun Béla időközben maga mellé állítja a néptömegeket. Károlyi március 21-én végül átadja a hatalmat Kun Béla és Garbai Sándor részére. Károlyi értelmiségi, arisztokrata politikus, Tisza István politikai ellenfele. Megítélése ellentmondásos, elsősorban külpolitikai szerepe miatt és a véderő megszervezésének hiánya kapcsán.

Volt néhány nagyon fontos törvényi szabályozása azonban, melyet véghez tudott vinni, ezek közé tartozott a választójogi törvény, (1918. évi I. néptörvény a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogokról) a sajtószabadság szabályozása (1918. évi II. és III. néptörvény a sajtó szabadságáról és a nép esküdtbíráskodásáról) vagy az egyesülési és gyülekezési jog tárgyában született *1919. évi III. néptörvény*, mely semmilyen feltételt nem kívánt meg a gyülekezési jog gyakorlásához. Eszerint 1.§ *„Az egyesülés és gyülekezés joga mindenkit megillet. 2.§ Egyesület alakításához vagy gyülekezéshez sem hatósági engedély, sem pedig bejelentés nem kell. Azt sem kell bejelenteni, hogy az egyesület megalakult, vagy, hogy a gyülekezést megtartották. 4.§ E néptörvénynek azok a rendelkezései, amelyeknek végrehajtásához további intézkedés nem kell, azonnal életbe lépnek.*

*A többi rendelkezés végrehajtása végett szükséges szabályokat a népkormány sürgősen megállapítani köteles. Ez a szabályozás, amely rendelettel is történhetik, nem érintheti a jelen törvényben foglalt alapelveket.*” A szabályozás mostani mércével már enyhén szólva nem üti meg a szintet, hiányos, alkalmazhatatlan és jól érzékelhető, hogy ezzel nem a népakaratot szolgálja, hanem valójában nem felel meg a jogállami elvárásoknak. Jobbizonytalanságot eredményez, és nem felel meg a biztonsági követelményeknek sem. A korszak jellemzése kapcsán elmondható, hogy a Kormány fellépett a szélsőjobb és baloldali megmozdulásokkal szemben is, Kun Bélát börtönbe zárták, és feloszlatták a Gömbös Gyula által vezetett Magyar Országos Véderő Egyesületet. Politikai céljai közé tartozott a földreform, a nagybirtokok felosztása, a nemzetiségi autonómia. A korszakban a szociáldemokrata párt által szervezett sztrájkhullám volt jellemző, de volt példa olyan tüntetésre is, amely Károlyi kinevezését követelte József főhercegtől, valamint éhségtüntetésszerű megmozdulások is megemlíthetők.<sup>19</sup>

#### V. A Tanácsköztársaság időszaka

A Tanácsköztársaság is egy rövidéletű rendszer volt hazánkban, 1919. március 21. és augusztus 1. között, amely rövid élete alatt többféle intézkedésbe fogott. Szabályozta többek között meglehetősen röviden a gyülekezési jog gyakorlását. A korszakban már érezhetőek a kommunista eszmék, de ekkor még ez a rendszer nem tudott gyökeret verni hazánkban. 1949-től jön majd el az az időszak, amikor tartósan fenn tud maradni, lerombolva teljesen az addigi társadalmi-gazdasági-vallási kereteket. A Tanácsköztársaság ideiglenes alkotmánya (1919. április 2.) a Forradalmi Kormányzótanács XXVI. sz. rendelete volt, ezzel először fordult elő, hogy egy alkotmány rendeleti formában legyen Magyarországon. Ez a dokumentum még nem tartalmazott rendelkezést a gyülekezési jog tárgyában, de jól érzhető belőle a rendszer filozófiája, amikor bevezetőjében kijelenti, hogy *„a magyarországi Tanácsköztársaság célja: a kapitalista termelési és társadalmi rend megszüntetése s a szocialista termelési és*

<sup>19</sup> Romsics Ignác: i. m. 69. és 72-73. p.

*társadalmi rendszer megteremtése.*” A rendszer intézkedései között említhető, hogy államosításba kezdett, megadta a nőknek is a szavazati jogot a 18. életévtől, (de ezzel nem tett demokratikus lépést ugyanis a rendszeridegen társadalmi elemektől elvonta a szavazati jogot) haderőszerkezéssel foglalkozott, betiltotta a prostitúciót... A kormány a Forradalmi Kormányzótanács, amelyet Tanácskormányként is szokás emlegetni, a rendszer pedig Kun Béla és Garbai Sándor nevével fémjelvezhető. E korszak sem nélkülözi a parasztfelkelést, tüntetéseket, amelyeket kegyetlenül megtoroltak. A vezetés nem felelt meg az antant elvárásainak sem, a vezetők a rendszer bukása után Ausztriába menekültek.

A *Tanácsköztársaság* véglegesnek szánt *alkotmánya* (A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya, Elfogadta a szövetséges tanácsok országos gyűlése 1919. június 23-án.) szerint 9. § „*A Tanácsköztársaságban a munkásság gyülekezési szabadsága teljes. Minden proletárnak jogában áll, hogy szabadon gyülekezessen és fölvonulásokat rendezhessen.*” További részletekbe menő szabályozás nem állt rendelkezésre a korszakban. Az ekkoriban a magyar lakosságtól meglehetősen idegen nézetek meggyökeresedésének majd a Horthy-rendszer vet véget. Megemlíthető, hogy ekkoriban 1919 februárjában volt egy kommunisták által szervezett munkanélküli tüntetés, 1920-ban viszont már a trianoni béke ellen tüntettek az emberek.<sup>20</sup> „1919. február 20-án délután 2 órára nagygyűlést szerveztek a munkanélkülieknek a pesti Vigadóba.” Az 1919. február 20-i tüntetés halottakat is követelt, a KMP azonban elhatárolódott a történetektől.<sup>21</sup>

## VI. A Horthy-korszak

Horthy Miklós a Monarchia flottájának főparancsnoka volt, aki átvette a hatalmat az országban és kezdetét vette megint csak egy új korszak, a király nélküli királyság időszaka. Az állam élén a kormányzó foglalt helyet, akit államfőnek tekinthetünk. Az alkotmány hangsúlyozta, hogy a jogfolytonosság jegyében vissza kíván térni az ún. Tanácsköztársaság előtti időszakhoz. A korszakot szokás közjogi provizórium néven illetni. A rendszer alkotmányának az 1920. évi I. törvény tekinthető, – 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről – amely azonban nem tartalmazott a gyülekezési jogra vonatkozó rendelkezéseket, célja nem is ez volt, hanem a kormányzói hatalom rendezése és a korábbi rendszer eltörlése. Bevezetőjében így fogalmazott: 9.§ „*Az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. Hasonlóképpen érvénytelenek az úgynevezett nemzeti tanácsoknak és szerveiknek mindennemű rendelkezései és határozatai is.*” A Horthy-korszakra esik a második világháború időszaka, amely rendkívül nehéz korszak egész Európa számára. Ez az időszak belpolitikailag is válságos, a földreform, a munkanélküliség és a belpolitikai válságok időszaka. A tüntetéseket tehát ez a korszak sem nélkülözte elsősorban gazdasági okból, a gazdasági válság szintén nemcsak hazánkban érezte hatását, hanem világviszonylatban. A rendszer a későbbiekben majd szélsőjobbaldali irányba tolódik.

A 34.100/1922. sz. *rendelet*<sup>22</sup> értelmében a gyűlést 24 órával korábban kellett az

<sup>20</sup> Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. II. Fejezet. Háború, Forradalmak, Ellenforradalom–Trianon, 2010, 79. p. és 96. p.

[https://tortenelem.unideb.hu/sites/default/files/upload\\_documents/romsics\\_magyarorszag\\_tortenete.pdf](https://tortenelem.unideb.hu/sites/default/files/upload_documents/romsics_magyarorszag_tortenete.pdf)

<sup>21</sup> Serf András: Kun Bélák egy hónappal korábban elpróbálták az erőszakos hatalomátvételt. 2019.03.21. <https://qubit.hu/2019/03/21/kun-belaek-egy-honappal-korabban-elprobaltak-az-eroszakos-hatalom-atvetelt> lásd itt az idézetet.

<sup>22</sup> A m. kir. belügyminiszter 1922. évi 34.100. számú rendelete, a gyülekezési jogról szóló 6.000/1922. B. M. számú rendelet módosításáról.

[https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1922/?pg=252&layout=s&query=34.100](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1922/?pg=252&layout=s&query=34.100)



elsőfokú rendőrhatalóság részére bejelenteni, engedélyezés céljából, ha a rendőrhatalóság székhelyén tervezték, ha másutt akkor 48 órával korábban kellett írásban bejelenteni. A rendelet mindössze két paragrafusból állt, így érthető módon nem felelt meg a mai szabályozás garanciális követelményeinek.

Az 6000/1922. BM körrendelet<sup>23</sup> megemlíthető a korban, szembevetve ekkoriban is a rendeleti szintű szabályozás az állampolgári jogok terén. Gyülekezést ekkoriban a rendőrhatalóság engedélyével lehetett tartani, Budapesten a budapesti m. kir. államrendőrség főkapitányának engedélyével. A kérelmet legalább 3 nappal a tervezett gyűlés előtt kellett benyújtani. A rendelet kiemelt hangsúlyt helyezett a közbiztonságra és a rendőrhatalóság szerepére a rend fenntartását illetően. A rendelet említést tesz az állami és társadalmi rend hatályosabb védelmében született (a Tanácsköztársaságtól és a kommunista mozgalmaktól elhatárolódó) 1921. évi III. törvénycikkéről, a gyűlés nem ütközhetett ennek rendelkezéseibe. A korszakban a rendőrség és a csendőrség kiemelt jelentőséggel rendelkezett.

Érintette a témakört az 1925. évi XXVI. törvénycikk, amely az országgyűlési képviselők választásáról rendelkezett és a pártgyűlések megtartásáról is tartalmazott rendelkezéseket. Kimondta, hogy „állami, törvényhatósági vagy rendezett tanácsú városi köztisztviselő, továbbá községi (kör-) jegyző (segédjegyző) nem vehet részt saját hivatali működése területén választási pártgyűlés vagy pártünnepély összehívásában vagy rendezésében; nem lehet ilyen pártgyűlésnek elnöke vagy jegyzője; nem fogadhat el ilyen pártgyűléstől megbízást...”<sup>24</sup> Tartalmazta, hogy „pártgyűlést a választás napját megelőző 30. napig a népgyűlésre vonatkozó rendelkezések értelmében rendőrhatalósági engedély alapján lehet tartani; ezen túl pedig a választás napjáig terjedő idő alatt pártgyűlést abban az esetben lehet tartani, ha azt Budapest székesfővárosban az államrendőrség főkapitányánál, városokban és olyan községekben, amelyekre a m. kir. államrendőrség működési köre kiterjed, a rendőrkapitányság (kirendeltség) vezetőjénél, egyéb helyeken pedig a járási főszolgabírónál négy helyben lakó választópolgár, a helynek és az időpontnak megjelölésével, legalább 24 órával előbb bejelenti. A rendőrhatalóság a bejelentett pártgyűlés megtartását el nem tilthatja, ha azonban a közbiztonság vagy a közegészség érdeke megkívánja, a pártgyűlés megtartását indokolt határozattal attól teheti függővé, hogy a bejelentők a pártgyűlés megtartására más helyet és időpontot jelöljenek meg. A rendőrhatalóság határozata ellen fokozatos fellebbevitelnek volt helye. Ha a rendőrhatalóság a bejelentéstől számított húsz óra alatt nem nyilatkozott, a pártgyűlést meg lehetett tartani.”

1931-ből megemlíthető a 4980. számú ME. rendelet,<sup>25</sup> mely a gyülekezési jog korlátozásáról szól, mivel egyre több tüntetés volt a 30-as években. További intézkedés megtiltotta gyűlések tartását. Kimondta, hogy megtartásukat karhatalommal is meg kell akadályozni. 1933-ban Gömbös Gyula kiadta az 1570-es ME. rendeletet, amely<sup>26</sup> megismétli a tilalmat. 1939-ből a 8120. ME. rendelet ismert még,<sup>27</sup> amely további intézkedésig megtiltotta a politikai gyűlések tartását, minden egyéb gyűlés pedig csak a rendőrhatalóság engedélyével volt tartható.

Az 1939. évi II. törvénycikk (Ht.) a honvédelemről rendelkezett és érintette a

<sup>23</sup> A m.kir. belügyminiszter 1922. évi 6.000. számú körrendelete, a gyülekezési jog szabályozásáról alkotott 11.004/1921. M.E. számú rendelet végrehajtásáról. Rendeletek Tára. Library Hungaricana.

<sup>24</sup> 176.§1)

<sup>25</sup> A m. kir. minisztérium 1931. évi 4.980. M. E. számú rendelete, a gyülekezési jog korlátozásáról. [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1931/?pg=1304&layout=s&query=gy%C3%BClekez%C3%A9si%20jog](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1931/?pg=1304&layout=s&query=gy%C3%BClekez%C3%A9si%20jog)

<sup>26</sup> A m. kir. minisztérium 1933. évi 1.570. M. E. számú rendelete, a gyülekezési jog korlátozásáról szóló 4.980/1931. M. E. számú rendeletet módosító 6.050/1932. M. E. számú rendelet hatályon kívül helyezéséről. [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1933/?pg=1221&layout=s](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1933/?pg=1221&layout=s)

<sup>27</sup> A m. kir. minisztérium 1939. évi 8.120. M. E. számú rendelete, a gyülekezési jog korlátozásáról. [https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK\\_RT\\_1939/?pg=1415&layout=s&query=1268](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_RT_1939/?pg=1415&layout=s&query=1268)

gyülekezési jog témakörét. Kimondta, hogy „a minisztérium (azaz a Kormány) a közrend érdekében az ország egész területén vagy annak egyes részein politikai jellegű népgyűlések, felvonulások és más politikai összejövetelek tartását megtilthatja és...egyéb gyűlések tartását hatósági engedélytől teheti függővé, tekintet nélkül arra, hogy bejelentésük rendes körülmények közt kötelező-e, vagy nem. Hozzátette, hogy vétséget követ el és két évig terjedhető fogházzal büntetendő, aki a kivételes hatalom alapján tett intézkedés ellenére népgyűlést, felvonulást, körmenetet vagy más gyülekezetet szervez, összehív, vezet, vagy azon felszólal.”<sup>28</sup>

Az 5159/1945. BM. számú rendelet<sup>29</sup> a gyűlések bejelentéséről címet viselte és kimondta, hogy „minden politikai és gazdasági jellegű nyilvános népgyűlés, felvonulás és bármilyen más politikai összejövétel a gyűlés, összejövétel helyén levő rendőrhatalóságnak a gyűlés megkezdéséig szóval vagy írásban bejelentendő.” Kivételt képeznek ez alól a politikai párt vagy gazdasági szervezet párt-, illetve szervezeti helyiségeiben tartott nyilvános, de népgyűlés kereteit el nem érő, vagy népgyűlésnek nem hirdetett összejövetelek (vezetőségi értekezlet, elnöki tanácsülés, taggyűlés stb.). Az illetékes rendőrhatalóság köteles volt a bejelentést nyilvántartásba venni és a nyilvántartásokat megőrizni. A gyűlés bejelentésének elmulasztása kihágásnak minősült és elkövetője 500 pengőig terjedhető pénzbüntetéssel volt sújtandó.<sup>30</sup>

A korszakban munkanélküli és paraszttüntetések egyaránt jellemzőek, több rendezvény a szociáldemokraták szervezésében valósult meg. Híres volt az 1930. szeptember 1-jén rendezett munkástüntetés, amelyben százezrek tüntettek a Horthy uralom ellen, mintegy 5000 rendőr volt jelen az eseményen.<sup>31</sup> A szegényparaszti réteg nyomora és a munkanélküliség továbbra is jellemző. A budapesti megmozduláshoz tüntetők Szegeden is csatlakoztak. Ennek a tüntetésnek is volt halálos áldozata és körülbelül 150.000 főre tehető a résztvevők száma.<sup>32</sup>

### VII. Az 1946. évi I. törvény

Az 1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról címet viselte és köztársasági kisalkotmány néven vonult be a magyar alkotmányfejlődés történetébe. Bár rövid életű ez a rendszer is, maga az alkotmány demokratikus fordulatot eredményezett. A köztársasági államforma, az emberi jogok deklarálása és a köztársasági elnök választásának módja az, ami miatt nagy jelentőséggel bír ez az alkotmány. A rendszerváltás után szembetűnő, hogy innen merítettünk, az államfő választására egészen az Alaptörvény megszületéséig az a háromfordulós eljárás volt jellemző, amit 1946-ban e törvény deklarált. Különbség volt azonban, hogy míg az 1946-os törvényben 4 év volt a megbízási ideje, addig a rendszerváltás utáni időktől 5 év.

Alkotmányjogilag ez a korszak a Horthy-rendszert váltja fel, amely szélsőjobb oldalra tolódott és fokozatosan a fasizmus befolyása alá került. Ez kiváltotta a demokratikus erők ellenállását, ennek következménye az 1946. évi I. törvény. A rendszernek majd az vet véget, hogy a Kommunista Párt megnyeri a választásokat 1947-ben, és ez már előrevetíti azt a

<sup>28</sup> 149. és 197.§

<sup>29</sup> [https://jogkodex.hu/jsz/1945\\_5159\\_bm\\_rendelet\\_2460337](https://jogkodex.hu/jsz/1945_5159_bm_rendelet_2460337)

<sup>30</sup> Megjegyezzük a pontosság kedvéért, hogy 1944. október 16-án Horthyt lemondatták kormányzói tisztségéről, így az említett rendelet valójában Horthy után született.

<sup>31</sup> 1955. Szeptember Magyar Filmhíradó 35. Emlékezés az 1930. szeptember 1-jei munkástüntetésre, <https://filmhíradokonline.hu/watch.php?id=12079> Inzertszöveg 1930. Szeptember 1. Emlékére [Borsodi Ervin, Fehéri Tamás, Macskássy János]

<sup>32</sup> Tömegek tüntetnek Budapesten. Múlt-kor történelmi magazin, 2004. augusztus 13. <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=6654>

radikális változást, ami ezután következett az 1949. évi alkotmánnyal. Az 1946. évi I. törvényt szokás csonka alkotmánynak vagy köztársasági kisalkotmánynak is nevezni, terjedelme meglehetősen rövid volt ugyanis, nem felelt meg egy klasszikus alkotmány felépítésének. Több emberi jogot az ember természetes és elidegeníthetetlen jogaként deklarál bevezetőjében. Ezek között említi a gyülekezési jogon kívül, az egyesülési jogot, a félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez való jogot, a személyes szabadságot, a gondolat és a vélemény szabad kinyilvánításának jogát, a tulajdonhoz való jogot, a vallás szabad gyakorlását, a személyi biztonsághoz való jogot, a munkához és a méltó emberi megélhetéshez való jogot, a szabad művelődéshez való jogot és a jogot az önkormányzatok életének irányításához, amit ma úgy mondadanánk, hogy a közügyekben való részvétel joga. „*A Magyarország államformájáról rendelkező 1946. évi I. törvénycikk a republikánus közjogi hagyományok egyik legfontosabb alkotmányjogi dokumentuma. Mérőföldkövet jelentett hazánk legújabb kori történetében, függetlenül attól, hogy a Magyar Köztársaság alaptörvényeként mindössze három és fél esztendeig, a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény elfogadásáig maradhatott gyakorlatilag hatályban.*”<sup>33</sup>

Sajnos az alkotmány demokratikus mivolta ellenére a lakosság körében sor került antiszemita tüntetésekre 1946-ban. Majd 1948-ben Rákosi ellen tüntettek. A Rákosi elleni tüntetés előzménye az iskolák államosítása volt, amely ellen az egyház ellenállásra szólított föl. Ennek hatására tüntetés jött létre Pócspertrin, június 3-án. A tüntetés során meghalt egy rendőr, így koncepciós per kerekedett, az esemény pedig alkalmassá vált arra, hogy az egyházak ellen buzdítson az akkori hatalom.<sup>34</sup>

### VIII. A szocialista szabályozás

Magának a korszaknak az elemzéséről és az ideológiai háttéréről rengetegen írtak. A rendszer közismert jegyei közé tartozott az egypártrendszer, a materialista felfogás, az egyházak háttérbe szorítása, a törvényalkotás formális jellege, az Elnöki Tanács jelentős hatalma, mely kollektív államfőként és jogalkotó szervként is funkcionált. A rendszerben megszűnt a hatalommegosztás, az élet minden területe politikával átitatódott. A gazdaságot az ötéves tervek jellemezték és a társadalmi tulajdon preferálása, vagyis a tulajdonformák eltérő védelemben részesítése. Ellentétben az egyesülési joggal, a szocializmusban nem szabályozták a gyülekezési jogot külön törvényekben vagy törvényerejű rendeletekben. Így valójában jogszerűen nem lehetett gyűléseket tartani.<sup>35</sup> Az alkotmány azonban említést tett a jogról és deklarálta annak meglétét. A következőképpen rendelkezett: 55. § (1) „*A Magyar Népköztársaság a dolgozók érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot, a gyülekezési szabadságot.*” Ennek ellenére volt tüntetés a szocializmusban, 1954-ben, amikor a szövetségi kapitány leváltását követelték a szurkolók, lévén Magyarország, „az aranycsapat” vesztett a fociban július 4-én az NSZK ellen. Bár ez a tüntetés nem politikai, hanem sportesemény kapcsán robbant ki, mintegy 10.000 főt vonzott az utcára, a szocializmus időszakának legnagyobb tömegmegmozdulása volt. Az eseményről később könyv is íródott Focialista forradalom címmel, Benedek Szabolcs tollából.<sup>36</sup> A tüntetés a Lenin körúton zajlott, de a csoport egy része a Rádió elé vonult. Ember Mária szerint a

<sup>33</sup> Schweitzer Gábor: A „magyar királyi köztársaságtól” a magyar köztársasáig-Az 1946. évi I. törvénycikk visszhangja a korabeli közjogi irodalomban. In Acta Humana, 2017/1. szám, 27. p. [http://real.mtak.hu/73218/1/schweitzer\\_1946\\_evi\\_i.pdf](http://real.mtak.hu/73218/1/schweitzer_1946_evi_i.pdf)

<sup>34</sup> Romsics Ignác: IV. Fejezet, Magyarország Szovjetizálása. i.m. 206. p. és 219. p.

<sup>35</sup> Sári: i.m. 177. p.

<sup>36</sup> Benedek Szabolcs: Focialista forradalom. Libri Könyvkiadó Kft. 2013. [https://www.libri.hu/konyv/benedek\\_szabolcs.focialista-forradalom.html](https://www.libri.hu/konyv/benedek_szabolcs.focialista-forradalom.html)

tüntetésnek szimbolikus jelentősége is volt, mert nem önmagában a sportvereség váltott ki indulatokat az emberekből. A sportnak ekkoriban elvont jelentése is volt, jelentette a tiszta játszmát az emberek számára a szocialista korban, a hétköznapokból való lelki kitörést. Sokan azt feltételezték, hogy a vezetés anyagi javakért cserébe „eladta” a mérközést. A sport túltisztelete azonban a totalitárius rendszerek csodafegyvere is volt-teszi hozzá.<sup>37</sup>

A tüntetések a 70-es és a 80-as években is jelen vannak Magyarországon, érezhető fokozatosan a rendszerváltás előszele.

A szocialista rendszerek társadalmilag, gazdaságilag és politikailag rendkívül hasonló jegyekkel rendelkeztek Európában. Jellemezte tehát a rendszert a hatalommegosztás elvének hiánya, az egypártrendszer, a gazdasági jogok előtérbe helyezése, a marxista-leninista ideológiai alapok, a kollektív államfők megjelenése, a bíróságok és ügyészségek átpolitizálódása, a tanácsrendszer és a tervgazdálkodás, a nők munkába állítása, az egyházak és a vallás száműzése, az egyházi ünnepek és szertartások világiasítása, a tulajdonformák egyenjogúságának hiánya, a rendeleti szintű jogalkotás és a törvényalkotás háttérbe szorulása....

### *IX. A rendszerváltástól 2018-ig hatályban lévő szabályozás*

A rendszerváltó törvények sorában elsők között látott napvilágot a gyülekezési jogról szóló *1989. évi III. törvény*, melyet a későbbiekben többször módosítottak. A törvény meglehetősen rövidre sikeredett, így a hiányzó kérdésekre az Alkotmánybíróság határozataiban adott választ. A hiányosságok kitöltésében segédkezett a gyakorlat és a jogirodalom. Ennek a helyzetnek a következménye az lett, hogy sokan sürgették az új komplex szabályozás megalkotását, amely 2018-ig váratott magára. A gyülekezési jog korlátai között olyan szabályok szerepeltek, melyek egy demokratikus társadalomban elfogadhatóak. Ennek megfelelően a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthatott meg bűncselekményt vagy arra való felhívást, nem járhatott mások jogainak vagy szabadságának sérelmével. A törvény hatálya értelemszerűen nem terjedt ki a családi rendezvényekre, a vallási eseményekre, a sporteseményekre, illetve egy későbbi módosítás eredményeként a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre. A tervezett gyűlést a szervezőnek legalább 3 nappal korábban be kellett jelenteni a rendőrség részére, a helyileg illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a BRFK-nak. A gyülekezési jog korlátai voltak, hogy nem veszélyeztethette a népképviselői szervek és bíróságok zavartalan működését illetve a közlekedés zavartalanságát, a gyűlésnek békés keretek között kellett maradnia, nem lehetett fegyverrel vagy felfegyverkezve megjelenni. A gyülekezés előzetesen is megtiltható volt, amellyel szemben fellebbezésnek volt helye. A törvény a közterület fogalmát úgy definiálta, hogy közterület a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér. A törvény végrehajtási rendelete a *15/1990. (V.14.) BM rendelet* volt ekkoriban. Ebben az időszakban még jórészt hatályban van az *1949. évi XX. törvény* módosított formában, melyet 2012. január 1-jén majd az Alaptörvény szövege vált fel. A módosított jogállami keretekhez igazított alkotmány az alábbiak szerint rendelkezett a jog gyakorlásáról: *62.§ (1) „A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. (2) A gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”*

Mondanunk sem kell, hogy a gyülekezési törvény megalkotása bár nagyon jelentős, egy a rendszerváltás során tett jogalkotási lépések sorában, hiszen ekkoriban a teljes államforma, a kormányforma, az állami szervek megújultak. Létrejött a jogállami demokrácia

<sup>37</sup> Ember Mária: A kis magyar „focialista forradalom”. In Eső. Irodalmi lap, 2001/1. szám. <https://www.esolap.hu/archive/11/231.html>

a szabadságjogok sokaságával és kiteljesítésével, demokratikus intézmények létrejöttével, érvényesült hosszú idő után az államhatalmi ágak megosztása, a piacgazdaság...stb.

Amíg a törvény hatályban volt, addig az Alkotmánybíróság több ízben elemezte a gyülekezési jog fogalmát, amellyel hozzájárult a jog tökéletesebb megértéséhez, és ezek a fogalmi elemek már megjelennek az új törvényben is.

A 30/1992. (V. 26.) AB határozat szerint: „a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog is. Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége.” ABH 1992, 167, 171.

Időrendben a következő az 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, amely kimondja, hogy: „az Alkotmánybíróságnak az álláspontja az, hogy a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul. Más szóval az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a gyülekezési jog érvényesülésének biztosítása érdekében. Ezt alátámasztják az Emberi Jogok Európai Bírósága által a gyülekezési joggal összefüggő ügyekben hozott döntései is.” ABH, 2001, 442, 453.

A gyülekezési joggal kapcsolatosan az Alkotmánybíróság a 4/2007. (II. 13.) AB határozatában a következőképpen fogalmazott: „A békés gyülekezés szabadsága a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke. A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják [...]” 2007, 911, 914.

A sokszor hivatkozott 75/2008. (V. 29.) AB határozat hangsúlyozza: „Önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt.” 2008, 651.

Az Alaptörvény létrejöttét követően is születtek határozatok a témakörben, így a 28/2014. (IX. 29.) AB határozatban a képmás védelmével foglalkozott az Alkotmánybíróság, amivel több határozatban is találkozhatunk még. A határozat szerint nyilvános közszereplés esetén nem kell engedélyt kérni a felvétel elkészítéséhez és nyilvánosságra hozatalához. „Tipikusan ilyen a kulturális, társadalmi, politikai rendezvényeken, gyűléseken történő felszólalás, nyilvános szerepvállalás.” Más a helyzet, amikor egy ember látható a fotón, ez ugyanis nem értelmezhető tömegfelvételnek. Ebben a határozatban utalt arra is, hogy „az alkotmányos értelemben vett gyülekezési jog nem csupán azokat a közterületen tartott rendezvényeket védi, amelyek közvetlenül politikainak minősülnek, hanem a gyülekezésnek minősülő egyéb, de nem közvetlenül politikai összejöveteleket is, amelyek célja a széles értelemben vett közügyek megvitatása.”[30][37]

A 30/2015. (X. 15.) AB határozat szerint a gyülekezési jog gyakorlásakor a bizonyítási teher mindig a korlátozást előíró hatóság oldalán áll fenn. [32]

A 24/2015. (VII. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta a jogalkalmazók számára, hogy a gyülekezések megítélésekor a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést kell hozniuk. [30]

A 3211/2016. (X. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a békés gyülekezés szabadságának néhány óráig tartó korlátozása az alapjog lényeges tartalmát nem érinti. [20]

A 16/2016. (X. 20.) AB határozat szerint „rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú,

vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül. A konkrét ügyben a rendőrök másokkal együtt, kiemelés nélkül látszanak... Van olyan eset is, amikor azonban a sajtószabadság más oknál fogva meghajol az emberi méltóság védelme előtt, ilyen például az egyébként közérdeklődésre számot tartó eseményről készült felvétel körében a megsérült rendőr szenvedését megörökítő felvétel.” [3] [23]

A 14/2016. (VII. 18.) AB határozatban az AB mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg a magánszférához való jog és a békés gyülekezéshez való jog kollíziójának esetére, valamint kimondta, hogy a jogalkotónak törvényi szabályozás útján pontosan meg kellene határoznia a bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát. [66]

A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban ismét rámutatott arra, hogy „alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollízióját”. Ez a határozat az amerikai Legfelsőbb Bíróságra hivatkozva tartalmazza azt a megállapítást is, hogy „az otthon nyugalma” („a fáradt emberek utolsó mentsvára”) az a tér, ahova az emberek visszahúzódhatnak a mindennapi nyüzsgés elől, és ez kiemelten fontos érték.<sup>38</sup> [43] [56]

### X. A hatályos szabályozás

A hatályos szabályozás részletekbe menő rendelkezéseket tartalmaz. Rendelkezéseinek egy része teljesen új, bajor és angol mintára született szabályozás, míg másik része az Alkotmánybíróság által korábban határozatokban kimondott rendelkezések törvénybe emelését jelenti. Sokan úgy vélik, hogy az új törvény sok kérdésre választ adott, de új problémákat is teremtett. A gyülekezési jog gyakorlása összességében bonyolultabb és drágább lett.

Az újítások az alábbiakban foglalhatóak össze:

- A törvény a nem közterületen megrendezett gyűlésekhez kéri az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulását, ez korábban nem kellett.

- Definiálja, hogy a gyűléshez legalább 2 fő kell, ez ugyan eddig is evidencia volt, de most törvényi szinten is rögzítésre került.

- A gyűlés szervezője immár jogi személy is lehet nemcsak természetes személy.

- A törvény a szervező és a vezető fogalmán kívül bevezeti német mintára a rendező fogalmát. A gyűlést a szervező vezeti, de szervező lehet több is, ebben az esetben közösen kijelölik a vezetőt. A vezető felel a békés jellegért. A rendező nagykorú cselekvőképes személy, aki a vezető utasításait követi, létszámuk igazodik a jelenlévők létszámához. A rendezők rendező feliratú mellényt vagy karszalagot viselnek. (Lásd a német szövetségi törvényt, amely fehér karszalag viselését írja elő a rendezők részére.)<sup>39</sup>

- A gyűlés békés jellegén eddig is nagy hangsúly volt, de most új rendelkezések is megjelentek e téren. Tilos a gyűlésen robbanóanyagot, robbanószer, lőfegyvert, lőszer, vagy robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket magunknál tartani-ezek a rendelkezések eddig is megvoltak azonban új, hogy

- Tilos megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselni. Ezek az

<sup>38</sup> Ehhez a részhez felhasználtam Bódi Stefánia: A gyülekezési jog c. könyvfejezetet. In Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): Alapjogok – Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.

<sup>39</sup> Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz). <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

öltözetek ugyanis félelmetes emlékeket idézhetnek emberekben az egyes történelmi időkből.

- Tilos az élet kioltására vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal megjelenni-ezek a szabályok is léteztek idáig, újdonság viszont, hogy nem lehet védőfelszerelést, egyenruhát viselni és

- Az arc nem takarható. Az arc eltakarása eddig szabálysértésnek számított, jelenleg bűncselekmény. A korlátozásnak közbiztonsági okai vannak, a résztvevőknek jól beazonosíthatónak kell lenniük.

- Változott a bejelentés időpontja, már nem legalább 3 nappal korábban kell bejelenteni, amely amúgyis bizonytalan meghatározás volt, hanem legfeljebb 3 hónappal korábban illetve legkésőbb 48 órával előbb. A gyülekezési hatóság nem változott.

- A gyűlést személyesen vagy írásban kell bejelenteni. A szóban tett bejelentésről a hatóság jegyzőkönyvet vesz fel. Bár nincs a törvényben, a gyakorlatból tudni lehet, hogy faxon immár nem lehet bejelentést tenni.

- A törvénybe bekerült a spontán és a sürgős gyűlés fogalma. Ezeket az Alkotmánybíróság korábban definiálta, csak nem voltak a törvényben. A valóban spontán gyűlések az AB meghatározása szerint nincsenek előre bejelentve és nincs szervezőjük sem, emberek spontán összegyűlése, mert azonnal reagálni akarnak valamire. Ilyen spontán gyűlések jöttek létre 2006 őszén hazánkban.

- Ezzel szemben a sürgős gyűlések be vannak jelentve, van szervezőjük is, de a gyűlésre okot adó esemény miatt nem lehetett őket időben bejelenteni.

- Az új törvény részletesen taglalja az egyeztető tárgyalás fogalmát, amely ugyan eddig is létezett, csak nem szerepelt a korábbi törvényben. Az egyeztető tárgyalás során a hatóság információt szerez a szervezőktől a tervezett gyűlésről, amely alapján el tudja dönteni, hogy megtiltja vagy nem.

- A törvény tartalmazza a versengő rendezvények szabályait, amikor ugyanazon a helyen és időben egyszerre kettő vagy több gyűlést terveznek, azonban nem célszerű ezeket egyszerre megtartani. A hatóság az elsőbbség elve alapján dönt, vagyis az a rendezvény kerül megtartásra, amit korábban jelentettek be. Korábban a törvény hatályba lépése előtt vagy a közlekedés rendjére hivatkozva megtiltották az egyik rendezvényt vagy pedig a terület megosztását alkalmazták. Ilyen versengő rendezvények lehetnek tipikusan az ellentüntetések, ahol fennáll a veszély, hogy az ellentüntetők sérülést okoznak a tüntetőkben, a rendőrökben vagy a gyalogosokban.

- A törvény ezután a gyűlés megtiltásának okait sorolja föl, amely előzetes tiltást jelent, tehát ez egy súlyosabb kritika a tervezett gyűléssel szemben, mintha utólag kellene beavatkozni,<sup>40</sup> mert már előre látható hogy a gyűlés megtartását nem szabad engedélyezni. Ezek az okok a következők:

- ha megalapozottan feltehető, hogy a gyűlés a közbiztonságot,<sup>41</sup>
- vagy a közrendet<sup>42</sup> közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti,
- vagy mások jogainak és szabadságának<sup>43</sup> szükségtelen mértékű és aránytalan

<sup>40</sup> A gyűlés a rendőrség vagy a vezető által is felosztható.

<sup>41</sup> 13.§ (2) A közbiztonságot veszélyezteti különösen, ha a felhívás vagy a gyűlés bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg.

<sup>42</sup> 13.§ (3) A közrendet veszélyezteti az is, ha a felhívás, illetve a gyűlés

a) a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza,

b) alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja, vagy

c) a közlekedés rendjének sérelmével jár.

<sup>43</sup> Mások jogainak és szabadságának sérelme különösen, ha a felhívás, illetve a gyűlés – az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt – alkalmas mások *magán- és családi életének* védelméhez való jogának, otthonának, *emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához* való jogának korlátozására.

sérelmével jár.

- A gyűlés megtiltásának okaként bekerült egy tipikusan a német szabályozásban olvasható mondat is, mely szerint a gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását akkor is megtiltja, ha a) „a gyülekezés helyszíne olyan országos jelentőségű történelmi emlékhely vagy időpontja olyan nap, ami a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra uralma alatt elkövetett embertelen bűnök áldozataira emlékeztet, és

b) a bejelentéskor rendelkezésre álló körülmények alapján fennáll a közvetlen veszélye annak, hogy a gyűlés a nemzetiszocialista vagy kommunista diktatúra által elkövetett embertelen bűnök tényét tagadja, kétségbe vonja, jelentéktelen színben tünteti fel, vagy azokat igazolni törekszik, és ezáltal a gyűlés alkalmas a köznyugalom megzavarására.” (Itt azonban joghézag van, a tiltott helyek és napok felsorolása nem szerepel a törvényben.)

- Angol mintára a szervezőt rendrakási kötelezettség terheli, amelynek ha nem tesz eleget bírságható, 5000 forinttól 50.000 forintig.

A törvényhez tartozik egy végrehajtási rendelet is, amely a részletszabályok tekintetében további rendelkezéseket tartalmaz, ez a 26/2018. (IX.27.) BM rendelet.<sup>44</sup>

A rendszerváltást követő időszakban rengeteg tüntetés volt, melyeket nem lehet feldolgozni e cikk keretei között. Ezt az időszakot korszakolni lehetne például kormányzati ciklusok alapján. Talán a legnagyobb tüntetéssorozat 2006 őszén volt hazánkban, amikor az emberek egy politikai beszédre reagáltak.

## XI. Következtetések

A gyülekezési jog, összefonódva a véleménynyilvánítás szabadságával és más politikai jogokkal, elsősorban az egyesülési joggal és a petíciós joggal, minden korban a demokratikus társadalom alapját képezte. Szabályozásuk megléte vagy hiánya illetve jellege tükröt tart az olvasó elé az adott társadalom állapotáról. A gyülekezési jog a véleménynyilvánítás szabadságának egyik tükré. Látható, hogy ez az elemi fontosságú jog is hosszú és rögös utat járt be, amíg megfelelő részletességgel, megfelelő színvonalon és jogállami módon szabályozták.

A gyülekezési jog tárgyában meglévő hatályos szabályozás, noha kapott kritikát, úgy gondolom alapvetően megfelel a jogállami szabályozás követelményeinek. Megfelelőek az előzetes tiltási okok és a felosztatás indokai egy demokratikus társadalomban. A joghézagot azonban pótolni kellene. (Gytv. 14.§) A rendőrség a bejelentésben és az egyeztető tárgyaláson elhangzott információk alapján azonban tud arra következtetni, hogy a gyűlés összefüggésben van-e a nemzetiszocialista vagy a kommunista diktatúra bűneivel illetve áldozataival.

A jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állnak mind a gyűlés felosztatása esetére, mind az előzetes tiltás kapcsán. Az új törvény kapcsán kritika is megfogalmazódott, miszerint a gyülekezések szervezése bonyolultabb és drágább lett a korábbiakhoz képest.<sup>45</sup>

13.§ (4) bek.

<sup>44</sup> 26/2018. (IX. 27.) BM rendelet a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésre irányuló bejelentés elintézésének és a gyűlés biztosításával kapcsolatos rendőrségi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól

<sup>45</sup> G. Szabó Dániel – Molnár Noémi: Miért lett nehezebb és drágább október elseje óta tüntetni? 2018. október 23. <https://merce.hu/2018/10/23/miert-lett-nehezebb-es-dragabb-oktober-elseje-ota-tuntetni/>



*Felhasznált irodalom*

Gellért Oszkár: A politika mögül. Észrevételek. «Kinek kell az általános szavazatjog?» In Nyugat. 1917/12. szám. [Arcanum Adatbázis] <https://www.arcanum.com/en/online-kiadvanyok/Nyugat-nyugat-1908-1941-FFFF0002/1917-40F786/1917-12-szam-78B087/gellert-oszkar-a-politika-mogul-eszrevetelek-22B487/kinek-kell-az-altalanos-szavazatjog-23B487/>

Bódi Stefánia: A gyülekezési jog. In Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): Alapjogok. Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.

Ember Mária: A kis magyar „focialista forradalom”. Eső, Irodalmi lap, 2001/1. (Online) <https://www.esolap.hu/archive/11/231.html>

Erdős Csaba: Az alapjogok korlátozása, 3.3. A speciális alapjog-korlátozási tesztek. In Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): Alapjogok. Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2021.

Hajdu Tibor: Krúdy a világháborús Budapestről, 40. p. In Acta Musei Militaris In Hungaria. A Hadtörténeti Múzeum Értesítője, 12. Budapest, 2011. [https://militaria.hu/uploads/files/82849700\\_1337252289.pdf](https://militaria.hu/uploads/files/82849700_1337252289.pdf)

Katona Imre: Agrármozgalom, agrárszocialista mozgalom. Kézikönyvtár, Magyar néprajzi lexikon, A, Á, agrármozgalom, agrárszocialista mozgalom, <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-neprajzi-lexikon-71DCC/a-a-71E01/agrarmozgalom-agrarszocialista-mozgalom-71E41/>

G. Szabó Dániel – Molnár Noémi: Miért lett nehezebb és drágább október elseje óta tüntetni? 2018. október 23. <https://merce.hu/2018/10/23/miert-lett-nehezebb-es-dragabb-oktober-elseje-ota-tuntetni/>

Horváth Attila: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. In Jogtörténeti Szemle, 2007/1. szám, 9. évf. pp. 4-15. [http://real.mtak.hu/35023/7/A\\_gyulekezesi\\_jog\\_elmeletenek\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/35023/7/A_gyulekezesi_jog_elmeletenek_u.pdf)

[S.A.] Tömegek tüntetnek Budapesten. Múlt-kor történelmi magazin, 2004. augusztus 13. <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=6654>

Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. I. Fejezet. A „Boldog Békeidők” II. Fejezet. Háború, Forradalmak, Ellenforradalom–Trianon. IV. Fejezet. Magyarország Szovjetizálása, [Osiris], Budapest, 2010. [https://tortenelem.unideb.hu/sites/default/files/upload\\_documents/romsics\\_magyarorszag\\_tort](https://tortenelem.unideb.hu/sites/default/files/upload_documents/romsics_magyarorszag_tort)

enete.pdf

Sári János: Alapjogok-Alkotmánytan II. Osiris, Budapest, 2006.

Schweitzer Gábor: A „magyar királyi köztársaságtól” a magyar köztársaságig. Az 1946. évi I. törvénycikk visszhangja a korabeli közjogi irodalomban. In Acta Humana, 2017/1. szám, 27-38. p. [http://real.mtak.hu/73218/1/schweitzer\\_1946\\_evi\\_i.pdf](http://real.mtak.hu/73218/1/schweitzer_1946_evi_i.pdf)

Serf András: Kun Béláék egy hónappal korábban elpróbálták az erőszakos hatalomátvételt, 2019.03.21. <https://qubit.hu/2019/03/21/kun-belaek-egy-honappal-korabban-elprobaltak-az-eroszakos-hatalomatvetelt>

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2018. évi LV. törvény a gyülekezési jogról

1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1946. évi I. törvény Magyarország államformájáról

1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről

1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról

1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről

A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya. Elfogadta a szövetséges tanácsok országos gyűlése 1919. június 23-án.

1919. évi III. néptörvény Az egyesülés és gyülekezés szabadságáról

1912. évi LXIII. törvénycikk a háboru esetére szóló kivételes intézkedésekről

1899. évi XV. törvénycikk az országgyűlési képviselő-választások feletti biráskodásról

1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről

1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848: V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről

A m. kir. minisztérium 1939. évi 8.120. M. E. számú rendelete, a gyülekezési jog korlátozásáról

5159/1945. BM. számú rendelet a gyűlések bejelentéséről

A m. kir. minisztérium 1933. évi 1.570. M. E. számú rendelete, a gyülekezési jog korlátozásáról szóló 4.980/1931. M. E. számú rendeletet módosító 6.050/1932. M. E. számú rendelet hatályon kívül helyezéséről

A m. kir. minisztérium 1931. évi 4.980. M. E. számú rendelete, a gyülekezési jog korlátozásáról

6000/1922. BM körrendelet

34.100/1922. sz. rendelet

1913. évi 7.430. eln. számú körrendelet

1898/766. számú BM. rendelet a népgyűlések tárgyában

1868/128. számú BM. rendelet

3211/2016. (X. 26.) AB határozat

16/2016. (X. 20.) AB határozat

14/2016. (VII. 18.) AB határozat

13/2016. (VII. 18.) AB határozat

30/2015. (X. 15.) AB határozat

24/2015. (VII. 7.) AB határozat

28/2014. (IX. 29.) AB határozat

75/2008. (V. 29.) AB határozat

4/2007. (II. 13.) AB határozat

30/1992. (V. 26.) AB határozat

Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), <https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/BJNR006840953.html>

1955. Szeptember Magyar Filmhíradó 35. Emlékezés az 1930. szeptember 1-jei munkástüntetésre, <https://filmhiradokonline.hu/watch.php?id=12079>, Inzertszöveg 1930 Szeptember 1 Emlékére [Borsodi Ervin, Fehéri Tamás, Macskássy János]

**Prugberger Tamás<sup>1</sup>**

**A jogalkotási akarat és a jogalkotási nyilatkozat ütközése, valamint a joghézag és az analógia kérdése a hatósági/bíróági jogalkalmazásban az európai uniós jogot is érintve<sup>2</sup>**

*Absztrakt*

A tanulmány elsőként a jogértelmezés és a joghézag, valamint az analógia alkalmazása között fennálló összefüggést vizsgálja, majd áttér a jogértelmezés céljának és módszereinek vizsgálatára, ami addig alkalmazható, míg a tételesjogi hiányosság ilyen módon reparálható. Ha már nem, és hézag áll fenn a tételesjogban, kerül sor az analógia alkalmazására, amely lehet analogia juris és analogia legis. Az utóbbi a jogbiztonság szempontjából előnyösebb. A szerzőnézete szerint valamennyi itt tárgyalt jogintézmény az európai uniós jogot is érintve alkalmazható.

*Abstract*

The study first examines the relationship between legal interpretation and the legal gap, as well as the application of analogy, then it goes on to the examination of the purpose and methods of legal interpretation, which can be applied as long as the deficiency in the substantive law can be repaired in this way. If it cannot be repaired, and there is a gap in the substantive law, analogy is applied, which can be analogia juris and analogia legis. The latter is preferable from the point of view of legal certainty. According to the author's view, all the legal institutions discussed here can also be applied in relation to the European Union law.

*Kulcsszavak:* jogértelmezés, kiterjesztő, megszorító jogalkotás, jogalkalmazás, joghézag, joganalógia, törvényi analógia

*Keywords:* legal interpretation; expanding, restricting legislation; application of law; legal gap; legal analogy

*I. A két témakör viszonyulása egymáshoz*

Ahogy a jogalkotás és a jogalkalmazás a hatósági/bíróági döntéseken keresztül egymással átjárási kapcsolatban áll, úgy áll kapcsolatban a jognak ez normaalkotási és normaalkalmazási területe a joghézaggal és annak kitöltését jelentő analógiával, azon az alapon, hogy a tételes-jog valamely jogilag releváns kérdésében szabályozási űr, illetőleg hiány áll fenn. Vagyis az anyagi jogi jogforrás, amely nem más, mint a jogi szabályt megalkotó szerv által megfogalmazódott jogilag releváns normatív akarat, miként nyilvánul meg az alaki

---

<sup>1</sup> DSc. Prof. Emeritus, Miskolci Egyetem

<sup>2</sup> DOI szám: 10.59558/jesz.2023.3.20

jogforrásban. Az alaki jogforrás ugyanis az a nyilvánosságra hozott normaszöveg, kinyilatkoztatás, amely megjelenik az ország hivatalos közlönyében, valamint az országos főhatóságok (minisztériumok) tárcaközlönyeiben. Lényeges szempont, hogy e folyamat során a jogalkotói akarat és kinyilatkoztatás összhangban álljon a társadalom és egyedeinek azzal a közérkölcseivel, és íratlan együttélési jogi szokásnormáival, ami az idők folyamán az igények és azok változásának folyamatában kialakul és módosul a közfelfogásban. Előfordul, hogy az anyagi jogforrás jogi akarata nem tükröződik jól az alaki jogforrásban és a kettő nem áll összhangban egymással. Ilyenkor kerül sor *jogértelmezésre*, nyelvtani, történeti, logikai és jogrendszeri formában. Van *megszorító és kiterjesztő* jogértelmezés is. A megszorítóra legtöbbször akkor kerül sor, ha a jogforrás (anyagi és alaki egyaránt) túlmegy a célján, a kiterjesztőre viszont akkor, ha a hatályban lévő jogi normán túlmegy, de még kiterjesztő jogértelmezéssel ítéletet lehet hozni olyan ügyben, amelyet az életviszonyok bekövetkezett változása miatt csak egy értelmező jogszabály kiterjesztéssel lehet csak korrekt jogi döntést (ítéletet) hozni, egyedi normát megalkotni. Ha pedig erre a jogbiztonság feladásának a veszélye miatt nincsen lehetőség, mert a jogi szabályozatlanság olyan mértékű, vagy pedig a korábban alkalmazható kiterjesztés jogbizonytalansághoz vezetne, akkor kell keresni más területről olyan hasonló jogi szabályt, amelynek alkalmazásával a joghézag miatt nem szabályozott jogterülethez tartozó ügyben egyedi döntést (ítéletet) hozni törvénysértés nélkül lehet.

Így függ össze egymással az anyagi jogforrás, vagyis a jogalkotói akarat a jogalkotói nyilatkozattal, ahol az esetleges összhang hiányát, az ütközést, vagyis a diszkrepanciát jogértelmezéssel lehet feloldani. Ha pedig a tételes jogi hézag olyan nagy, hogy a kiterjesztő jogértelmezés is a jogbizonytalanság veszélyével járna, az adott jogág elveinek egy másik jogág elveivel történő összehasonlítására kerül sor, és ha azok hasonlóak, akkor a hézaghoz hasonló jogviszonyt jelentő más jogági szabályozás alkalmazható. Eörsi Gyula ezt úgy fogalmazta meg, ha két jogág elvei egymáshoz hasonlítanak, és az egyiknél a jogalkalmazás nem talál a döntéshez tételes jogi normát, de a másik jogágnál talál, akkor a joghézag *analogia legis*-sel kitölthető.<sup>3</sup> Természetesen ezt megelőzően meg kell vizsgálni, hogy annak a jogágnak az elveivel, vagy azok valamelyikével, ahol a *joghézag* van, kitölthető-e a joghézag. Ugyanis csak akkor indokolt más jogterületen analógiát keresni, ha a hézagos jogterületen az elvek körében erre nincsen mód.

## *II. Jogértelmezés a nemzeti és az uniós jogi norma ellentmondása és félreérthetősége esetén*

A jogszabály, pontosabban a jogforrás értelmezés alapvetően egy olyan jogelméleti kategória, amely a különböző jogesetek hatósági, bírói vagy közigazgatási döntéseit megelőzően jelenik meg. Jellemzője, hogy egyedi jogeseteket általános jogi normák alkalmazásával egyedi döntéshozók, bírák, és hatósági döntéshozásra feljogosított köztisztviselők egyedileg vetnek össze az általános normával annak érdekében, hogy az általános norma alapján egyedi normát alkothassanak. Olyan egyedi normát, amely összhangban áll az egyedi jogesetre vonatkozó tételes-jogilag megfogalmazott általános jogi normával. Abban az esetben, ha nem fedi le teljesen az adott jogeset eldöntéséhez legközelebb álló tételes-jogi általános norma a tényállást, alkalmazza a bíróság/döntéshozó hatóság a jogértelmezés különböző formáit. Attól függően, hogy az általános normaszöveg milyen természetű diszkrepanciában áll a jogesettel, dönti el a bíró, hogy történeti, nyelvtani, logikai és/vagy kiterjesztő-megszorító értelmezést alkalmaz. Nyelvtanira általában akkor kerül sor, ha a jogszabálysöveg túl bonyolult és nehezen érthető. Azt, hogy a jogszabály értelmezésének

<sup>3</sup> Eörsi Gyula: A szocialista polgári jog alapproblémái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965, p. 13.

szükségessége esetén melyiket alkalmazza a döntést hó, az mindig az adott jogesettől függ. Legtöbbször több jogértelmezési mód együttes alkalmazása az indokolt. A történeti módszer alkalmazásra, ha a pl. a felek között létrejött szerződés egy olyan időszakban került akkor érvényes alaki jogforrás alapján, ami ma már nem létezik, vagy másképpen létezik. Pl. egy korábban megkötött tartós birlalati jogviszonyt a felelős őrzés alapján szükség elbírálni.<sup>4</sup> Történeti és logikai együttes jogértelmezésnek tipikus esete áll fenn a súlyos gondatlansággal elkövetett munkavállalói károkozás, ahol a 2012. évi magyar Munka Törvénykönyv a szándékos károkozással egyezően teljes kártérítést ír elő. A bírói gyakorlat egységes logikai jogértelmezéssel a szándékos károkozáshoz viszonyítva enyhébb elbírárást alkalmaz, amibe bele játszik történetileg az is, hogy a korábbi magyar munkajogi szabályozás és gyakorlat a súlyos gondatlanságot ilyen esetben az átlagos gondatlanságnál szigorúbban, de a szándékosnál enyhébben bírálta el.<sup>5</sup> Tételes-jogilag nem kimondva, de ez érvényesül a nyugat-európai és a kelet-európai államok munkajogi kártérítési jogában is. Ki nem mondott erkölcsi-természetjogi méltányossági-logikai jogértelmezéssel a legtöbb bíróság a munkáltatónak a munkavállaló irányában korábban fennállt veszélyes üzemi felelősséghez hasonló objektív kártérítési felelősségét az előreláthatóság beiktatásával enyhítő, a munkavállaló kártérítési felelősségét pedig az általában elvárhatóság behozatalával szigorító megoldását méltányossági attitűdű rendszertani és logikai jogértelmezéssel visszaállította a korábbi felelősségi arányokat. Eszerint a bírói gyakorlat latens módon továbbra is figyelembe veszi, hogy a munkáltatónak, mint üzembirtokosnak a kockázata az üzem rendeltetésszerű működése, amiért felelőssége a munkavállalók irányában is veszélyes üzemi felelősségi jellegű, a munkavállaló felelőssége viszont enyhébb elbírárást indokol a károkozási kockázata magas foka miatt. Nyugat-Európa országainak többségében a munkavállalói felelősségenyhítést még az is növeli, hogy a munkáltatónak kármegelőzési és kárenyhítési felelőssége is van az általa működtetett üzem és munkavégzés területén.<sup>6</sup>

A megszorító és a kiterjesztő jogintézmény viszonyáról és alkalmazási indokáról a jogirodalomban Peschka Vilmos abban az összefüggésben értekezik, hogy ha a jogalkotó túlmegy a szabályozás során és indokolatlanul, vagy szükségtelenül tágan, vagy pedig túl szigorúan szabályoz, akkor legtöbbször megszorító jogértelmezéssel „szubszumálja” az eldöntésre váró jogesetre a hozzá legközelebb álló tételes-jogi normát. Ez az eset áll fenn akkor is, ha a jogesethez közel álló tételes-jogi norma bizonyos fokig a társadalmi viszonyok változása miatt részben meghaladottá vált, de még jogértelmezéssel alkalmazható. Abban az esetben viszont, ha akár eredetileg, akár pedig a társadalom gazdaságpolitikai vagy egyéb okok miatt úgy vált bizonyos fokig meghaladottá, hogy már nem tudja teljesen lefedni az általa szabályozott jogviszonytípust és ennek következtében az ide tartozó jogeseteket sem, de még joghézag nem áll fenn, kiterjesztő jogszabály értelmezéssel még helytálló döntés az adott ügyben hozható. Ha viszont a kiterjesztő jogértelmezéssel az adott ügy, vagy ügytípusok helytálló módon nem dönthetők el, a jogalkalmazás átfordul a joghézag megállapításához és az analógia alkalmazásához.<sup>7</sup> De erről majd később, csak azt követően, hogy a már az

<sup>4</sup> Az 1959 előtti birlalat és birlaló, valamint az 1959 utáni felelős őrzés és a felelős őrző közötti párhuzamot ld. Mjt. 445. § Kolosváry Bálint: Birtok és birtokvédelem. In Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog, V. Dologi jog, Grill, Budapest, 1942. p. 57. és 59., valamint 1959. évi Ptk. 196-197. §§ és a hozzá fűzött indokolást, Világhy Miklós – Eörsi Gyula: Magyar polgári jog, I. kötet Tankönyvkiadó, Budapest, 1962, p. 332. között.

<sup>5</sup> Ld. az 1992-ig hatályban volt 1967. évi II. tv (Mt.) 57. § (2). bek. és 34/1967. Korm. rendelet (Mt.V.) 195. §-át

<sup>6</sup> Deli Petra Eszter: A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jog-összehasonlító intézményrendszerében. PhD értekezés, Szeged, 2013, (3. fejezet német, 4. fejezet osztrák szabályozás) pp. 111-114. (német), és pp. 162-166. (osztrák); továbbá: Nadas György – Prugberger Tamás: Jogkövetkezmények és szankciók a munkával összefüggő jogviszonyok körében. Debreceni Egyetem ÁJK. kiadása, Debrecen, 2019.

<sup>7</sup> Peschka Vilmos: A jog sajátossága, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, pp. 146-154.; Uő: Appendix a jog sajátosságához. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó és az MTA. Állam és Jogtudományi Intézet közös kiadása, Budapest, 1992, pp. 60-78. és 144-170.

eddigiek során is a már érintettek alapján fenn áll egy olyan lehetőség is, amikor egy más állam jogrendszerében, vagy az európai uniós jogban található meg az a szabály, amit megfelelő jogértelmezéssel a hazai jogeset elbírálása során alkalmazni lehet.

A XX. század utolsó és a XXI. század első évtizedében a német jogtudomány képviselői túlnyomóan akként vélekedtek, hogy az Európai Unió által kibocsájtott jogforrások – különösen az irányelvek – meglehetősen pontatlanok, amelyeket a nemzeti jogrendszerbe történő átültetés során az összehasonlító módszert is felhasználva pontosítani kell. Ebbe gyakran belejátszik a félre fordítás veszélye, de ilyen probléma fenn nem állása esetén is gyakori, hogy bizonyos mértékig másként értelmezik a szöveget a fordítás során a felek, illetve képviselői, az Európai Bíróság főtanácsnokai, sőt azok a bírák is, akik az Európai Curia, vagy a Tribunal ítélkező tanácsaiban ülnek. Ez által gyakori, hogy mind az adott ügyben eljáró tanácsban szereplő bírák és a főtanácsnokok, valamint az ügyfelek, illetve képviselőik különbözőképpen értelmezik a szöveget részben a pontatlansága miatt, részben pedig a különböző nyelveken történt szövegfordítások miatt. Ilyenkor legtöbb esetben az eljáró tanácsok bírái a szavazati többsége dönti el, hogy melyik jogértelmezés alapján születik meg az ítélet.

Még problematikusabb a helyzet az Európai Unió határozatának (direktívájának), valamint irányelvének a nemzeti jogba történő átültetésénél. Az uniós határozat átültetésénél csupán egy mechanikus automatizmusra kerül sor, mivelhogy a határozat a meghozatal időpontjában automatikusan a nemzeti jog részévé válik. Problémát okoz viszont itt is a nemzeti nyelvre való fordítás, mivel arra az egyes tagállamok különböző nyelvén kerül sor és óhatatlanul fennáll bizonyos eltérés az egyes szövegek tartalmában, illetve a fogalmak értelmezésében a fordítások során. Ez problémát okozhat akkor, amikor tagállamok állnak szemben egymással az Európa Bíróság előtt, mert másként értelmezi a direktíva szövegét a felperesként szereplő állam vagy tagállami polgár, illetve jogalany és másként az alperesi állam illetve a felperessel nem azonos államhoz tartozó uniós polgár, ahol a nemzeti alapeljárásokban eltérő nyelvű szövegértelmezést alkalmaztak a határozathozatal során. Ugyanakkor mind a nemzeti, mind az európai bírósági szövegértelmezés kiinduló alapját az anyagi jogforrásként megalkotott uniós szerv alaki jogforrásként megjelenő hivatalos angol nyelvű szövege lesz a döntő, amelyet a bíróság mechanikus alkalmazás helyett részben vagy teljesen elfogadva, vagy elutasítva a felek jogértelmezését, maga értelmezheti a direktíva szövegét a már leírt értelmezési módozatok figyelembe vételével. Ennek során, ha kiterjesztő jogértelmezést alkalmaz, az már jelzés értékű lehet, hogy joghézag közeli helyzet áll fenn az adott direktíva szabályozási területén.

Áttérve az irányelvek területére, az uniós határozathoz képest annyival bonyolultabb a jogértelmezés mechanizmusa, hogy itt az uniós jognak nem a tagállami jogokba történő automatikus bekerülése következik be, hanem meg kell vizsgálni, hogy az egyes nemzeti – tagállami szabályok mennyiben felelnek meg az irányelvnek, illetve mennyiben térnek el attól. Ha nagy az eltérés olyanképpen, hogy a tagállami szabályozás nem áll összhangban az irányelvvel, akkor a tagállami jogalkotónak a tagállami jogot módosítással, vagy új jogalkotással összhangba kell hozni az irányelv vezérfonalával. Ez azt jelenti, hogy bizonyos keretek között mód van arra, hogy eme eljárás, vagyis az *implementáció* során figyelembe vételre kerüljenek az adott nemzeti jogi sajátosságok. Míg korábban ezek a keretek sokkal tágabbak voltak, újabban az Európai Unió irányelv kibocsájtásra jogosult szervei egyre szűkítik ezeket a kereteket, módosítva a korábbi irányelveket. Ez tapasztalható a fogyasztóvédelmi irányelvek módosításánál, ami legszembe tűnőbb a fogyasztási hitel irányelvi novellájánál.<sup>8</sup> Ez összhangban áll azzal a nem kívánatos folyamattal, miszerint az Európai Unió a Római Szerződéssel és a Lisszaboni Kartával szemben állva, hatáskörét

<sup>8</sup> Markus Artz: Integration der Nebengesetze in das BGB. In Martin Schwab (Hrsgb.): Einführung in das neue Schuldrecht. Verlag C. H. Beck, München, 2002, pp. 225-256.

jogellenesen alattomoságból egyre agresszívebbé válva igyekszik bővíteni annak érdekében, hogy az Amerikai Egyesült Államokhoz hasonló Európai Egyesült Államokhoz hasonlóvá váljon a jelenlegi Európai Unió.

Ami az implementációval kapcsolatos jogértelmezési folyamatot illeti, az Európai Unió az angol nyelvű irányelv kibocsátásakor az irányelv szövegébe foglalva kitűzi azt a határidőt, amelyen belül az irányelvet az egyes tagállamoknak implementálniuk, azaz az irányelvvvel összhangban az adott jogterületen jogszabályt alkotni, vagy jogszabályt módosítani szükséges. Ha ezt nem, vagy nem a megadott időben teszi meg az adott tagállam, akkor az Európai Unió kötelességszegési eljárással sújthatja, az Európai Bíróság pedig kártérítésre kötelezheti a károsulttal szemben az implementálást elmulasztó, vagy késve teljesítő államot. Ez állt elő az elhíresült Francovich ügyben, amelyben az Európai Curia az olasz államot végkielégítés megfizetésére kötelezte Francovich és mindazok javára, akik a Francovich ítélet meghozatala előtt együtt pereltek be az olasz államot. Az olasz állam ugyanis nem implementálta a csoportos létszámleépítésről szóló irányelvet, amelynek alapján, ha az implementálás megtörtént volna, a Fiat Autógyár bolognai üzemének a leállítása miatt bekövetkezett tömegesen elbocsájtottak végkielégítéshez jutottak volna.<sup>9</sup> Az implementációnál ugyanúgy, sőt hatványozottabban érvényesülnek az értelmezés körül azok a nehézségek, illetve jelennek meg azok a problémák, amelyek felvázolásra kerültek a direktívánál. Az implementáció esetében ugyanis nemcsak több nyelvi szövegfordításról van szó, amelyből már fennállhatnak eltérések az egyes nyelvek esetében, ugyanakkor az egyes államok jogalkotói különbözőképpen és általában a saját javukra, előnyeikre értelmezik az irányelvi szöveget. Ezért, ha az irányelvek alkalmazásával hasonló ügyek kerülnek közvetlenül vagy tagállami bíróságok általi jogerős elbírálásokat követően az Európai Törvényszékhez (Curia), a legtöbb esetben a felperesi és az alperesi jogértelmezés merőben egymástól eltérő. Ez kívül még további eltérések lehetnek a jogértelmezés során az eljáró bírák között és az ügyben esetleg szereplő főtanácsnok, illetve főtanácsnokok között, amikor jogértelmezéssel kell figyelembe venniük a tagállami és uniós jogot egyaránt. Tipikusan ilyen helyzet állt elő az Európai Curia elé került két ügyben, amelyeknél a Curiának a saját kiküldési irányelveit kellett értelmeznie. A két hasonló ügy egyike a Spijkers ügy, a másik pedig a jóval későbbi Laval ügy volt. A két ügyben a Curia két különböző eredménnyel értelmezte a munkahelyvédelem és a munkaerő szabad vándorlásának, illetve mozgásának egymáshoz fűződő viszonyát. A Spijkers ügyben a jogértelmezésnél a munkahelyek megtartását találta fontosabbnak a munkaerő szabad vándorlásánál, az által, hogy a munkáltatói jogutódlás és ez által a munkaviszony folytonosságának a lehetőségének fenntartása érdekében kiterjesztően értelmezte a cég működésének fennállásához fűződő érdeket abban az esetben is, hogy a tényleges működése leállt, de még a vállalat a cégnyilvántartásból törlésre nem került. A munkavállalók ugyanis ilyen helyzetben is igényelhetik a céget jogutódként átvevőtől, hogy tovább foglalkoztassa őket. Itt a Curia lényegében kiterjesztett jogértelmezéssel élt a munkahelyek megvédését célozva.<sup>10</sup> Ezzel szemben a Laval ügyben ennek ellenkezőjeként a munkaerő szabad vándorlásához fűződő érdeket látta fontosabbnak az Európai Törvényszék, amikor kártérítésre kötelezte a svéd anyacégnél működött munkabeszüntetést szervező szakszervezetet azzal az indokolással, hogy a munkaerő szabad vándorlása a munkahelyvédelemnél fontosabb szempont.<sup>11</sup> E két ügyben a munkahelyek védelmét célzó uniós irányelveket érintő jogértelmezések homlok egyenesen eltértek egymástól. Általában azonban némileg egyszerűsíti a helyzetet, hogy az Európai Bíróságnál az egyes tanácsok, illetve bírák mellé rendelt ügyelőkészítő szakértői

<sup>9</sup> Frankovich and Bonifacio v. Italian Republic 6/90 (1971). ECR I-5357. & Comission v. Italy 91/81 (1982) ECR. 21.33.

<sup>10</sup> Spijkers v. Benedek ECR. 1119. 1986.; 24/86 ECR I. -I-01253/1996

<sup>11</sup> Laval eset C-341/05, Ítélet 2007 dec. 18.



személyzet a jogértelmezés terén is ad iránymutatást, amelyet az ítéletet meghozó bíró, vagy tanács általában elfogad.<sup>12</sup>

Az irányelvek, illetve az irányelvek figyelembevételével történő tagállami bíróságok részéről történő megkeresés apján szokott leginkább sor kerülni az európai bírósági jogértelmezésre. Ilyen kúriai jogértelmezés, hogy azoknál a vállalatoknál, amelyek megtakarítás céljából felszámolták területi fiókjaikat, és központosítottak, és ezért azoknak a dolgozóknak, akik a területi fiók közelében laktak és az előtt minden nehézség nélkül be tudtak menni a fiókhoz eligazításra, a központosítást követően pedig a központba kell utazniuk, az Európai Törvényszék kiterjesztő jogértelmezéssel az utazási időt rendes munkaidővé minősítette, mely jogértelmezést a magyar Kúria is elfogadott.<sup>13</sup> Ugyancsak kiterjesztő jogértelmezéssel mondta ki az Európai Curia, hogy indirekt diszkriminációt követett el a németországi Kaufhaus Áruház azzal, hogy a részmunkaidős eladók órabérét annak érdekében, hogy az így dolgozókat teljes munkaidős foglalkoztatásra ösztönözze, mivel a teljes munkaidős foglalkoztatás a nők számára a gyermekneveléssel és a háztartásvezetéssel kapcsolatos többletfeladatok miatt hátrányos.<sup>14</sup> Megszorító jogértelmezést alkalmazott az Európai Törvényszék akkor is, amikor a Kalenke ügyben megállapította, hogy a nők által alulreprezentált munkahelyeken felvételi előnyben részesülő nők csak abban az esetben élveznek alkalmazási elsőbbséget férfiakkal szemben, ha velük azonos képzettséggel rendelkeznek. A Kalenke ügyben viszont a férfinek lett volna alkalmazási esélye a női jelentkezővel szemben, mert Kalenke úrnak a közgazdasági végzettsége egyetemi szintű volt, míg a hölgy közgazdasági szakfőiskolai képzettséggel rendelkezett.<sup>15</sup> Itt viszont megjegyzésre kíváncsok az, hogy az óta egyre több olyan szakma jelent meg a munkaerőpiacon, ahol a férfiak az alul reprezentáltak (pedagógus, gyógyszerész és egyes jogász pályák), ahol indokolt lenne az irányelvnek a férfiak javára is történő jogértelmezési kiterjesztésével élni.

Néhány gondolattal indokolt szólni arról is, hogy igen sok esetben a magyar munkajog jogharmonizációs módosítása csak képletes. Ilyen az Mt.-nek az európai joggal való összhangba hozás célzatával megalkotott 2022. évi LXXIV.tv., amelyet részletesen kielemeztünk, és számos olyan módosítást találtunk, amely nem egyezik a neki megfelelő irányelvvel, illetve annak szellemiségével. Legkirívóbb e téren a szülői szabadság.<sup>16</sup> Szinte köszönő viszonyban sincs a kiküldési irányelvvel a Munka Törvénykönyvének a külföldi munkavégzésre irányuló szervezésnek, valamint a munkaviszonytól eltérő foglalkoztatás szabályai,<sup>17</sup> és különösen az ezt megelőző 2017 decemberi módosítás óta a többletmunkaidő vállalásának, a munkaidőkeret maximális hosszának, valamint a heti pihenőnap időtartamának a szabályai. Ez utóbbi területén az eddigi magyar jogértelmezést erősen kritizálta a debreceni tábla megkeresésére az Európai Curia, mely kimondta, hogy két külön pihenőidő a napi pihenőidő és a heti pihenőidő és nem lehet az irányelvi 24 +11 órás heti irányelvi

<sup>12</sup> Pokol Béla: Az európai jurisztokrácia, Dialog Campus 2019. III. fejezet; Prugberger Tamás: A jogalkotás és a jogalkalmazás torzulásának világjelensége és az ahhoz vezető okok. In Polgári Szemle, 2019/4-6. szám, pp. 178-190.

<sup>13</sup> Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: Dolgozik és pihen? A munkaidő fogalmának bővítése az Európai Unió Bíróságának újabb ítélete nyomán, tekintettel a magyar bírói gyakorlatra. In Jogtudományi Közlöny, 2016/9. szám, pp. 449-457.

<sup>14</sup> Kiss György (szerk.): Az európai unió munkajoga. Osiris, Budapest, 2001, pp. 141-144.

<sup>15</sup> Kalenke v. Freie Hansestadt Bremen 450/93 (1995) ECR 600.112—115.197

<sup>16</sup> Prugberger Tamás – Mészáros Melinda: A munka Törvénykönyve 2023. január 1-jén hatályba lépett jogharmonizációs módosításának az elemzése. In Munkajog, 2023/2. szám, pp. 49-55.

<sup>17</sup> Az Mt. 47. §-a alapján külföldi munkára történő munkára küldésnél a magyar Mt.-ben joghézag van, mert nem határozza meg a kiküldés időtartamát. Jogágon (munkajogon) belüli hazai analógia alkalmazása esetén a 2014. § (2). bek.-e jöhetne analógia szempontjából számításba, de ez ellentétben áll a kiküldési irányelv egyszer meghosszabbítható egy éves tartamával, ugyanakkor a munkaszerződéstől eltérő foglalkoztatás 53. §-a az idő rövidsége miatt logikai értelmezés következtében nem jön analógiaként számításba. Európa komfortként ezért egyedül a kiküldési irányelv egyszer hosszabbítható egy éves időtartama jöhet számításba (P.T.)

pihenőidőnél hosszabb, 48 órás pihenőidőbe betudni a napi pihenőidőt.<sup>18</sup> Ezen kívül az is egy magyarországi önkényes irányelv-értelmezés, mely a munkaerő kölcsönzésnél fennálló azt a lehetőséget, miszerint egy kölcsönvevő cég egy kölcsönző céggel öt éves időtartamú kooperációs szerződést köthet kölcsönmunkaerővel történő ellátásra. Ezt a magyar jogalkotás önkényes jogértelmezéssel kiterjesztette akként, hogy ugyanazon kölcsönmunkás öt évig ugyanazon kölcsönbe vevő cégnél foglalkoztatható. A Munka Törvénykönyvének ez a rendelkezése ellenkezik a munkaerő kölcsönzésnél is alkalmazandó kiküldési irányelv ama előírásával, miszerint a kiküldés maximális időtartama egy év, ami azonban a munkaügyi hivatal hozzájárulásával újabb egy évre meghosszabbítható.<sup>19</sup>

### *III. A joghézag és az analógia alkalmazásának mai aktuális kérdései*

Ami a joghézagot illeti, a II. Világháború befejeződéséig nem volt ismeretes Magyarországon. Ebbe belejátszott az, hogy a magyar jogrendszer közjogi része, ide értve a rendészeti és a szak közigazgatási jognak, valamint a büntető jognak mind az anyagi, mind pedig az alaki jogi része a szükséges mértékben leszabályozott volt, és ugyanez a helyzet volt jellemző a kereskedelmi jogra is, ide értve a jogi személyiséggel rendelkező és a jogi személyiséggel nem felruházott kereskedelmi társaságokat, valamint a kereskedelmi és váltó jogi ügyleteket.<sup>20</sup> A polgári jog területén szintén hasonló volt a helyzet, mivelhogy formálisan, azaz „de iure” a polgári jog valamennyi intézményét a BGB. hatályba lépését megelőző időszakhoz hasonlóan Magyarországon is, részben a római jog recepcióján, részben a városi jogi statutumok, részben a vármegyei önkormányzatok és a vidéki lakosság által kialakított magatartási szabályokon alapuló bírói gyakorlat által rendszerezett szokásjogjogon nyugodott. Ez először átfogó jelleggel rendszerezve a középkori magyar jogot teljesen átfogva Werbőczy Tripartitumában jelent meg nemcsak a felső társadalmi rétegek, hanem az alsóbb társadalmi rétegek szokásjogát is összegyűjtve. „De facto” azonban ez a „Tripartitum” óta tovább fejlődő és fejlesztett bírák alkotta szokásjog (bírói szokásjog) rendszerbe foglalva egy több évtizedig tartó folyamaton keresztül ténylegesen kodifikálásra került írott jogként, amit két polgárjogi törvénykönyv-tervezetet követően az 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat (MJT) elkészülése és vitára bocsájtása zárt le. Mivel az MJT. a korábbi tervezetekhez hasonlóan szintén nem került az Országgyűlés elé elfogadtatásra, a bírói gyakorlat egészen 1961-ig, az 1959. évi IV. tv.-el kihirdetett magyar Polgári Törvénykönyv hatályba lépéséig az ítéleteit formálisan a mindenkor bírói gyakorlatra hivatkozással indokolt, informálisan azonban az MJT. megfelelő szakaszaira alapozta. Ezen kívül a XIX. századi két gyári törvényhozással, valamint az ipartörvénnyel az iparosok, és az iparban működő vállalkozók és dolgozók jogviszonya is a kor színvonalának megfelelően került rendezése. Hogy a XX. századnak majdnem az első feléig nem volt hézag a magyar jogi szabályozás, abba több tényező is bele játszott. Először is az, hogy a fejlett nyugat-európai államoknak, mindenekelőtt Németországnak, Ausztriának, Svájcnak, Franciaországnak és Olaszországnak a gazdasági és gazdaságpolitikai viszonyokkal összhangban álló jogfejlesztési tevékenysége hatással volt a magyar jogtudományra és a

<sup>18</sup> Ezt a problémát elemzi a Munkajog 2023/3. számának négy tanulmánya, u. m. Fodor T. Gábor – Szemenyei Barabás Máté: A napi és heti pihenőidők kiadásának problémái. Kártyás Gábor: Pihenés után is édes a pihenés? Hozzászólás a napi és heti pihenőidő uniós jogi értelmezéséhez, Nemessányi Zoltán: A C-477/21. számú MÁV-START-ítélet EU-Jogi kérdései, Zaccaria Márton Leó: A napi és a heti pihenőidő fogalmi dilemmái az Európai Unió Bíróságának esetjogában – Időszerű kérdések a C-477/21. sz. ítélet alapján.

<sup>19</sup> Ld. a 15. jegyzetet.

<sup>20</sup> Ld. Téry Gyula: Igazságügyi Zsebtörvénytár 3. kiadás, 1936. Hiteljog fő cím alatt: Hiteljog. Kereskedelmi jog, Hiteljog. Váltójog. 1875: XXXVII.tc., 1930:V.tc., 4600/1933. M. E. sz. r., Hiteljog. Kereskedelmi jog, 1930:XXII. tc., Hiteljog. Kartell. 1931:XX. tc., Hiteljog. Váltójog, 1876:XXVII. tc.

jogalkotásra egyaránt.<sup>21</sup> Ez a szűkebb értelmű polgári jogon túlmenően a tágabb értelmű civilisztikára is jellemző volt, ahol a kereskedelmi és a váltójogi vitákat a felek legtöbb esetben nem a rendes bíróságok elé vitték, hanem a választó bíróságok elé. A választó bírák javaslatára pedig legtöbbször megegyezéssel rendeződtek az ügyek, ahol a választó bírák igen sok esetben a külföldi gyakorlatot vették mintául.

Az 1948-at követő szovjet modell szerint kialakításra kerülő „reál-szocialista” gazdaság-, és társadalom-, valamint jogpolitikai rendszer kiiktatta a többi szovjet érdekszférába került közép-, és kelet-európai országhoz hasonlóan a polgári társadalomban kialakult jogintézmények közül azokat, amelyek a proletárdiktatúra „reálszocialista” társadalmi rendszerében feleslegessé vagy azzal ellentétessé váltak. E jog szimplifikálási és átalakítási folyamat eredményeként már előfordultak joghézagok, amire és amelyek megszüntetési módjára a magyar jogelméletben a már említett módon Eörsi Gyula reagált.<sup>22</sup>

Míg a nyugat-európai államok a joghézag kitöltésének módjaként nemcsak a szocialista jogrendszerben elfogadott *törvényi analógiát*, az „*analogia legis*”-t ismerik el, hanem a *jogi analógiát*, az „*analogia iuris*”-t is. Ez azt jelenti, hogy ha nincs valamilyen jogviszony, vagy jogi kérdés nincs az állam jogrendszerében tételes jogilag szabályozva, olyan jogon túli, metajurisztikus norma is alkalmazható, ami csak az eljáró bíró, illetve jogalkalmazó jogtudatában, jogi meggyőződésében létezik. Ez lehet, hogy a társadalmi környezet többségében vagy kisebb részében, a szélesebb körök, valamint a szűkebb elit társadalmi diskurzusában természetjogi normaként vagy erkölcsi normaként létezik, de lehet, hogy csak egyedül az eljáró bíró, hatósági alkalmazott tudatában. Ez a külső behatásokon alapuló jogi meggyőződés, ami ha valamilyen kérdésben nem áll fenn semmiféle bizonyíték, vagy jogilag mérlegelhető támpont, a svájci jog felhatalmazza a bírót, hogy saját lelkiismerete alapján döntsön.

Abból kiindulva, hogy a rendszerváltást követően általános politikai igényné vált a posztkommunista államokban a jogrendszer ún. „deregulációja”, amely a nyugat-európai tőkének a közép-, és kelet-európai piacokra történő gyors beáramlását és elfoglalását volt hivatva elősegíteni az állami érdekeltségű vállalatok megvételével és lebontását jelentő privatizációval. Ennek érdekében a dereguláció és a privatizáció, valamint a kapitalista jogrendszer kialakítása során számtalan joghézagot tudatosan állítottak elő a jogalkotók. Csak néhányat megemlítve ilyen, és ami máig is fennáll a magyar jogrendszerben, hogy a magyar csőd-, és felszámolási törvény máig sem ismeri a hitelezők csődindítási lehetőségét, csakis az öncsődöt. Ennek következtében a cég, vagyis az üzembirtokos ki tudja venni a vagyont a vállalatából, máshová, más vállalkozásba helyezve azt és miután ezt megtette, jelenti be a csődöt, amire fel a hitelezők által indított felszámolási eljárás vagyon hiányában egyszerűsítetté válhat, kismisítve a hitelezőket. A privatizációs törvények nem írták elő, hogy a vállalat személyzetének értékét is be kell venni az eladási árba, miként ez minden nyugati tőkés országban alapkövetelmény, csak azért, hogy a multinacionális nagyvállalatok olcsó vételáron vehessék meg a hazai állami vállalatot.<sup>23</sup> A rendszerváltást követően több

<sup>21</sup> Habermann György: A munka szervezete és védelme az újabb olasz és német jogalkotásban és a magyar jogban. Magyar Jogi Szemle 1941/9. és 11. sz.; Szladits Károly: A magánjog fogalma, fejlődése és tudománya. In Szladits (szerk.): Magyar Magánjog I. Általános rész, személyi jog. Grill 1938, pp. 9., 11. és 19-20.; Villányi László: Bevezetés: Kötelmi típusok. Vegyes szerződések. In Szladits Károly (szerk.): IV. Kötelmi jog, különös rész. 1-14. (jelentős a külföldi szerzőkre való utalás a jegyzetanyagban); Vincenti Gusztáv: A munka jogviszonyai. In Szladits Károly (szerk.): IV. 500. Ld. a 12. jegyzetet; továbbá Marton Géza: XI. fejezet, Kártérítés jogellenes magatartásból. Az A. pontnál erős a francia jogra történő hivatkozás.

<sup>22</sup> Ld. 1. sz. jegyzetet

<sup>23</sup> Lentner Csaba: Ki fizeti meg a privatizációt? In Gazdaság és Társadalom, 1996/3-4. szám; Prugberger Tamás: A jog működésének korlátai Magyarországon a gazdaság globalizált szociál-liberálkapitalista belső és külső környezetében. Gazdaság és Társadalom. 2005/1. 34-49.; Uő: A nyugat-európai és a közép-európai privatizáció jogi rendjéről Prugberger Tamás: A nyugat-európai és a közép-kelet-európai országok privatizációjának jogi

évtizeden keresztül hiányos előírások következtében teljesen joghézagos volt a műemlék felügyelet, az erdészeti felügyelet, az agrárgazdaságot érintő jog, aminek következtében az országba beözönlött multik jogkövetkezmények nélkül műemlékeket bonthattak le, tarvágásokkal erdőket semmisítettek meg, és tudták padlóra tenni a magyar agráriumot és élelmiszeripart, valamint tették tönkre a magyar bank-, és biztosítási rendszert.<sup>24</sup> A joghézag alkotásnak ez a folyamata elindult mindjárt a rendszerváltást követően az Antall és Boross konzervatív kormány idején, folytatódott e konzervatív kormányt felváltó bal-liberális Horn kormány idején és újabb lendületet vett a Medgyessy-Gyurcsány-Bajnai balliberális kormányzás során. A FIDESZ-KDNP Orbán vezette egyszer megszakadt, azóta azonban már több mint egy évtizede fennálló folyamatos regnálása alatt tudatos joghézagok a jogalkotás során nem alakultak, sőt a jogpolitika igyekszik betömni a korábbiakat. Más kérdés, hogy nem minden jogalkotásával lehet egyetérteni.<sup>25</sup>

Joghézag tehát most is van, lehetséges, de nem célzatos. Megszüntetése analógia útján lehetséges. De milyen analógia jöjjön számításba? A tágabb jogi, az *analogia juris*, vagy a szűkebb törvényi, vagyis az *analogia legis*? Az analógia jurisnál szóba jöhet az ún. „természetjogi” elvek, az etikai meggyőződés és a bíró jogi és etikai felfogásának az alkalmazása abban az esetben, ha sehol sem talál a joghelyzet megoldására alkalmas tételesjogi szabály vagy elvi előírást. A svájci Zivilgesetzbuch 4. §-a az ilyen joganalógiára felhatalmazza a bírót.<sup>26</sup> Én magam az analógia jurist tartanám szimpatikusabbnak. Ehhez azonban egy lenyugodott jogi és társadalmi környezet szükséges. Ma viszont egy olyan antiszociális, anti-etatista és anarchista külső és belső környezettel kell számolnia, ahol a külső környezet amerikai nyomásra az Európai Uniót használja fel, hogy az országot Európa többi államával együtt az USA-hoz hasonló Európai Egyesült Államokba terelje, politikailag és gazdaságilag függővé téve Amerikától, amiben segítségére van az ezt az irányvonalat kiszolgáló agresszív és gátlástalan belső ellenzék. Ezért a tételes jogi keretek által behatárolt analógia legis mellett foglalok állást a jelenlegi külső és belső bal-liberális környezet miatt. Ugyanakkor azonban kitágítanám az analógia legisnek az Eörsi Gyula általi alkalmazhatóságának a lehetőségét az által, hogy nem csak egy másik jogág, vagy jogterület, illetve jogforrás hasonló szabályát lehessen csak törvényi analógiaként figyelembe venni, hanem ha van a joghézag jogforrásnak egy másik helyén a hézaghoz hasonló szabálya, az is törvényi analógiaként figyelembe vételre kerülhet. Ez a joghézag és az analógia problematikája a nemzeti jogon belül.

Annál fogva azonban, hogy tagjai vagyunk az Európai Uniónak, amely jelenleg huszonegy tagot számlál, felvetődhet, hogy a magyar tételes jogban lévő joghézagot adott esetben ki lehet –e jogsértés nélkül tölteni egy másik tagállam hasonló szabályával, ha nincsen a magyar jogban joghézag kitöltésre alkalmas szabály vagy jogintézmény. A fentiek során már bemutatott évszázadokra visszamenő gyakorlat alapján ennek semmilyen akadályja nincsen. Sőt, ahogy erről már szó esett, a külföldi államok fejlettebb joga került lemásolásra, adaptálásra nemcsak a magyar, hanem a külföldi jogalkotás során egyaránt. Ugyanez történt a jogalkalmazás területén is, ahol a belföldi bíróságok a jogalkalmazás során a joghézagokat nem egyszer a külföldi szabályok és/vagy szokások alkalmazásával hozták meg joghézag

---

rendezéséről. In Cserba Lajos (szerk.): Ünnepi tanulmányok Gaspárdy László professzor 60. születésnapjára. Novotni Kiadó, Miskolc, 1997, pp. 138-156.

<sup>24</sup> Bővebben erről ld. Prugberger Tamás: A jog működésének korlátai Magyarországon a gazdaság globalizált szociál-liberálkapitalista belső és külsőkörnyezetében. In Gazdaság és Társadalom, 2005/1. szám, pp. 29-58.

<sup>25</sup> Ez utóbbi megállapítás a munkajogi kódexre vonatkozik. Ld. Prugberger Tamás – Mészáros Melinda: 14. jegyzet, valamint u. ök: Tézisek a munka törvénykönyvének szociális szempontú módosításához. In Magyar Munkajog (E-folyóirat), 2022/2. szám, pp. 1-17.

<sup>26</sup> § 4. CGB. Forrás Mádl Ferenc: Magyarország első polgári törvénykönyve (Az 1959. évi Törvény a polgári jogi kodifikáció történetének tükrében. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2022, 2. kiadás, p. 71.

esetén a döntéseiket. Felvetődhet azonban még az is, hogy joghézagot ki lehet-e tölteni a nemzeti joggyakorlaton belüli döntés, illetve az ítélet meghozatala során közvetlenül európai uniós normával. Ez rendelet esetében nem jelenthet problémát, mivel az minden európai uniós ország jogrendszerébe automatikusan bekerül. Ezen túlmenően az az egyéb uniós jogforrások, ide értve az irányelvet is, valamint a többi tagállamnak bármely jogszabálya joghézag kitöltésére alkalmasként azért is jöhet számításba a hazai jogban és más európai uniós tagállamban, mert végső soron valamennyi tagállami jogeset legfőbb döntési fóruma az Európai Bíróság és ezen túlmenően valamennyi tagállam pozitív jogának összhangban kell állnia az uniós tételes joggal. Ugyanakkor az uniós jog alkotójától is elvárható, hogy olyan európai jogi normákat alkosson, amelyek megfelelnek Európa sokszínű nemzetekből és nemzetiségekből álló jellegének és ennek, valamint Európa gazdasági, politikai érdekeinek és szociális szempontjainak figyelembe vételével és tiszteletben tartásával alkossa meg az uniós normákat, ide értve a határozatokat, az irányelveket és az ajánlásokat egyaránt. Viszont ennek a fordítottjára is lehetőséget látunk, miszerint az Európai Bíróság is alkalmazhasson „törvényi analógiát” akár a maga alkotta uniós pozitív jogából (határozat és irányelv), akár pedig bármely tagállam joghézag kitöltésére alkalmas tételes jogából.

Ezen a téren azonban komoly problémák állnak fent. Először is abban, hogy az Európai Törvényszék rangon alulinak tartja, hogy döntése során joghézagot töltsön ki valamely tagállam tételes jogi normájával, ha csak nem annak az államnak a tételes jogával, amelynek vagy amely polgárának vagy pedig jogi személyének az ügyét tárgyalja. A másik probléma pedig az, hogy sok esetben vagy az Európai Unió, vagy az egyes államok jogalkotási hibájából nem áll fenn összhang a nemzeti jog, valamint az európai uniós jog között és emiatt keletkezik valamelyik oldalon joghézag. Ez áll fenn Magyarország esetében a munkáltatók szolgáltatásnyújtás érdekében történő kiküldetését szabályozó ma hatályos 96/5. EK. sz. irányelv és a munkaerő kölcsönzést rendező 2006/104. sz. EK ir. elv esetében.

Ami a kiküldetési irányelvet illeti a jelenleg hatályos 96/65. sz. EK. irányelv, amelynek jogelődje a 91/983. sz. EGK. r. elv volt. Ez az irányelv vezette be ideiglenes egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségével az átirányítást, a kiküldetést és a munkavállaló más munkáltató részére történő kölcsönbe adását. Átirányítás esetében a munkáltató a munkavállalóját többnyire helyettesítés végett áthelyezi a központból valamelyik üzemébe, vagy egyik üzeméből a másikba. Ezen kívül átirányítás az is, ha a munkáltató a munkavállalót másik munkakörbe helyezi ideiglenesen át. Kiküldetés esetében a munkáltató a munkavállalóját ingyenesen olyan munkáltatóhoz küldi át dolgozni, amellyel tulajdonosi, vagy gazdasági összefonódásban van, vagy pedig ingyenesen átengedi olyan más munkáltatónak, amelyiknek átmenetileg többletmunkaerőre van szüksége, míg az átengedőnél átmeneti munkaerő felesleg áll fenn. E két kiküldetésnél a munkáltatói utasításadási jog átmegy a fogadó munkáltatóhoz, a munkaviszony azonban jogilag a kiküldőnél áll fenn továbbra is. E két kiküldési forma ingyenes és a polgári jogi haszonkölcsönhöz hasonlít, míg ha a fogadónak a hozzá kiküldött munkavállalóért használati díjat kell fizetni, tulajdonképpen munkaerő bérbe adása áll fenn, amit az irányelv nem munkaerő bérbeadásnak, hanem polgárjogilag teljesen helytelenül szemérmesen munkaerő kölcsönzésnek nevez, e jogviszonyt önálló munkaszerződés-típussá téve a munkaerő kölcsönzésről szóló 2008/104. sz. EK. irányelvvel. A kiküldetésnek ezen kívül van még két másik formája is, amelyiknél az egyik olyan kiküldetés, amelyik a munkáltató egyik telepéről a másikra szól, ami lényegében átirányítás, vagy változó helyre szóló munkaviszony, pl. belső ellenőri munkakör. Ezen kívül előfordul olyan kiküldetés is, amikor a munkáltató másik jogalanyhoz küldi a munkavállalóját, mert eladott vagy bérbe adott számára valamit, aminek használatára, vagy üzemzavar esetén annak kiküszöbölésére a vevőt, vagy a bérlőt be kell tanítani. Tipikusan ez az eset állt fenn akkor, amikor Budapest a kombinó villamosokat a Siemenstől megvásárolta, amelyeknél kezdetben számos üzemzavar jelentkezett. Ezek kijavításának elvégzésére és

elhárításuk betanítására a Siemens Budapestre küldte hat szerelőjét. Valamennyi itt megjelölt egyoldalú munkáltatói ideiglenes munkaviszony-módosítás belföldre és külföldre egyaránt szólhat és nem lehet egy évnél hosszabb, kivételesen azonban egy évvel meghosszabbítható. Mind az elrendelésére, mind a meghosszabbítására azonban csak a munkaügyi hivatal hozzájárulásával kerülhet sor. Az Európai Unió régi tagállamai e két irányelvet ekként implementálták.

A magyar szabályozás azonban ettől homlok egyenesen eltér. Az Mt. 47. §-a ugyanis csak azt írja elő, hogy a munkavállalókat abban az esetben, ha külföldi munkavégzésre küldi ki a munkáltató, a munkaszerződés megkötésénél előírt tájékoztatáson túlmenően mire kell még külön tájékoztatni. Arról azonban egy szóval sem szól, hogy a külföldi munkavégzés nem lehet több, csak maximálisan két év. Ezért a kiküldött magyar munkavállalók zöme csalódottá válik, ha egy, vagy két év után haza küldik. Itt jelentkezik az első joghézag. A másik joghézag az, hogy az egy évvel meghosszabbítható egy éves kiküldetést, átirányítást belföldi viszonylatban nem ismeri a magyar munkajog. Ugyanis az Mt. 53. §-ában szabályozott szerződéstől eltérő foglalkoztatás –ami az irányelvben szereplő átirányításnak és kiküldetésnek felel meg— naptári évenként nem lehet több 44 munkanapnál, vagy 352 óránál. Ez a korábbi magyar szabályozásnál annyival jobb, hogy lerövidítette a kirendeléssel, átirányítással, kiküldetéssel összesen 110 napra lehetőséget adott „szerződéstől eltérő foglalkoztatást”, amelyen belül mind a három nevesített szerződéstől eltérő foglalkoztatás külön-külön 44 napig tathatott. A szerződéstől eltérő foglalkoztatás lerövidített ideje, amely rendszertani jogértelmezés mellett külföldre is szólhat, általában kedvezőbb a munkavállalók számára. Ugyanakkor főleg gazdasági válság idején előfordulhat, hogy a munkáltatónál átmeneti gazdasági krízis miatt le kell építeni munkavállalót. E helyett viszont a munkavállalót szívességi használatba, azaz haszonkölcsönbe adhatja a munkavállalót olyannak, akinél munkaerőhiány van. Ezt a korábbi munkajog két hónapos időtartamra lehetővé is tette. A mostani Mt.-ben ilyenről nincsen szó. Az Mt. megalkotója szerint sehol nem áll fenn joghézag, mert az Mt. felhatalmazza a feleket a szabad megállapodásra, vagyis növelte a diszpozitivitást, amit azonban az erősebb félként megjelenő tud a munkavállaló kárára és a maga javára kihasználni. Ez különösen fenn áll a munkaerő kölcsönzésnél. Az irányelv ugyanis a kölcsönző, vagyis a munkaerőt bérbe adó cég és a kölcsönvevő, vagyis a munkaerőt bérbe vevő munkáltató között létesíthető hosszabb időre szóló együttműködést öt éves időtartamban korlátozta, a magyar Mt. ennek alapján törvénysértő kiterjesztő jogértelmezéssel ötévi maximális időtartamra teszi lehetővé a kölcsönmunkás foglalkoztatását. Összegezve mindezt, ezen a téren óriási a joghézag jellegű diszkrepancia a magyar jog hátrányára, ami csak az irányelv analógiakénti alkalmazásával oldható fel.

#### IV. Összegző megállapítások

Az eddigi fejtegetések és vizsgálatok azt mutatják, hogy a jogértelmezés ha túlságosan kiterjesztővé, vagy megszorítóvá kell, hogy váljon, vagyis amikor már jogértelmezéssel, annak erőltetetté válása miatt élni nem lehet, mert joghézag ilyen módon már ki nem tölthető, jogi analógiát kell alkalmazni, amely lehet *tételes jogi analógia*, vagyis analógia legis, de lehet *természetjogi, illetve metajurisztikus analógia*, vagyis analógia juris. Megítélésem szerint mind a kettőnek helye van, bár az utóbbival csínján indokolt bánni, nehogy parttalaná és ez által anarchikus jellegűvé váljon. Az analógia a belső nemzeti jogon belül, de más, külső jogi rendszerek átvételével is alkalmazható. Az implementálás intézményével és az uniós normák sajátossága ellenére meg van a lehetőség arra, hogy egy adott állam nemzeti joga mind jogértelmezést, mind analógia legis és az analógia jurist egyaránt az uniós jogból egyaránt alkalmazhasson, ugyanúgy mint uniós tagállam másik uniós állam, valamint nem

uniós állam jogát.

*Felhasznált irodalom:*

Artz, Markus: Integration der Nebengesetze in das BGB. In Martin Schwab (Hrsg.): Einführung in das neue Schuldrecht. Verlag C. H. Beck, München 2002, pp. 225-256.

Deli Petra Eszter: A munkavállaló általános felelőssége a német és az osztrák modellek jogösszehasonlító intézményrendszerében. PhD. értekezés, Szeged, 2013.

Eörsi Gyula: A szocialista polgári jog alapproblémái. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.

Fodor T. Gábor – Szemenyei Barabás Máté: A napi és a heti pihenőidők kiadásának a problémái. In Munkajog, 2023/2. szám, pp. 17-20.

Habermann György: A munka szervezete és védelme az újabb olasz és német jogalkotásban és a magyar jogban. In Magyar Jogi Szemle, 1941/9. pp. 164-171, és 1941/11. szám, pp. 224-231.

Kártyás Gábor: Pihenés után is édes a pihenés? Hozzászólás a napi és heti pihenőidő uniós értelmezéséhez. In Munkajog, 2023/2. szám, pp. 21-24.

Kiss György (szerk.): Az Európai Unió munkajoga. Osiris kiadó, Budapest, 2001.

Kolosváry Bálint: Birtok és Birtokvédelem. In Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog. Dologi jog. V. Grill Kiadó, Budapest, 1942, pp. 55-102.

Lentner Csaba: Ki fizeti meg a privatizációt? In Gazdaság és Társadalom, 1996/3-4. szám, pp. 36-51.

Marton Géza: Kártérítés jogellenes magatartásból [1942]. In Szladits Károly (szerk.): Magyar Magánjog, Kötelmi jog különös rész. IV. Grill K. Budapest, 1938.

Mádl Ferenc: Magyarország első polgári Törvénykönyve – Az 1959. évi törvény a polgári jogi kodifikáció történetének tükrében. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2022, 2. kiadás.

Nádas György – Prugberger Tamás: Jogkövetkezmények és szankciók a munkával összefüggő jogviszonyok körében. Debreceni Egyetem ÁJK kiadása, Debrecen, 2019.

Nemessányi Zoltán: A C-477/21. számú MÁV-START-ítélet EU jogi kérdései. In Munkajog, 2023/2. szám, pp. 25-30.

Peschka Vilmos: A jog sajátossága, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, pp. 146-154.

Peschka Vilmos: Appendix a jog sajátosságához. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó és az MTA. Állam és Jogtudományi Intézet közös kiadása, Budapest, 1992, pp. 60-78. és 144-170.

Pokol Béla: Jurisztokrácia. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

Prugberger Tamás: A jog működésének korlátai Magyarországon a gazdaság globalizált szociál-liberálkapitalista belső és külső környezetében. In *Gazdaság és Társadalom* 2005/1. szám, pp. 29-58.

Prugberger Tamás: A nyugat-európai és a közép-kelet-európai országok privatizációjának jogi rendezéséről. In Cserba Lajos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Gaspárdy László professzor 60. születésnapjára*. Novotni Kiadó, Miskolc, 1997, pp. 138-156.

Prugberger Tamás: A jogalkotás és a jogalkalmazás torzulásának világjelensége és az ahhoz vezető okok. In *Polgári Szemle*, 2019/4-6. szám, pp. 178-192.

Prugberger Tamás – Mészáros Melinda: Tézisek a munka törvénykönyvének szociális szempontú módosításához. In *Magyar Munkajog (E-folyóirat)*, 2022/2. szám, pp. 18. [https://hllj.hu/letolt/2022\\_2/M\\_01\\_Prugberger\\_Meszáros\\_hllj\\_2022\\_2.pdf](https://hllj.hu/letolt/2022_2/M_01_Prugberger_Meszáros_hllj_2022_2.pdf)

Prugberger Tamás – Mészáros Melinda: A Munka Törvénykönyve 2023 január 1-jén hatályba lépett jogharmonizációs módosításának az elemzése. In *Munkajog*, 2023/2. szám, pp. 49-55.

Sipka Péter – Zaccaria Márton Leó: Dolgozik és pihen? A munkaidő fogalmának bővítése az Európai Bíróság újabb ítélete nyomán, tekintettel a magyar bíró gyakorlatra. In *Jogtudományi Közlöny*, 2016/9. szám, pp. 446-457.

Szladits Károly: A magánjog fogalma, fejlődése és tudománya. In Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog általános rész, Személyi jog. III.* Grill Kiadó, Budapest, 1938.

Térffy Gyula: *Igazságügyi Zsebtörvénytár*, Budapest, 1936, 3. kiadás.

Világhy Miklós – Eörsi Gyula: *Magyar polgári jog. I.* Tankönyvkiadó, Budapest, 1962.

Villányi László: Bevezetés, kötelmi típusok. Vegyes szerződések. In Szladits Károly (szerk.): *Kötelmi jog különös rész. IV.* Grill K. Budapest, 1942.

Vincenti Gusztáv: A munka jogviszonyai. In Szladits Károly (szerk.): *Kötelmi jog, különös rész. IV.* Grill K. Budapest, 1942.

Zaccaria Márton Leó: A napi és a heti pihenőidő fogalmi dilemmái az Európai Unió esetjogában – Időszerű kérdések a C-477/21 ítélet alapján. *Munkajog*, 2023/2. szám, pp. 31-38.



Vértesy, László<sup>1</sup> – Namomsa, Gutama<sup>2</sup>**The Role of Community-Based Health Insurance in Empowerment of Women's Health and Economic Rights in Ethiopia<sup>34</sup>***Abstract*

The guarantee of fundamental health and economic rights and the role of gender equality are still relevant and quotidian topics, especially in developing countries. Despite the constitutional guarantees within the Federal Democratic Republic of Ethiopia, women's status remains significantly lower than men's, primarily due to lower income, limited access to education, and various social constraints. Due to the absence of social security, health insurance and lack of financial autonomy and self-sufficiency, females often could not access healthcare independently. This situation is changing for women and their families in Ethiopia. The study aims to assess the role of community-based health insurance (CBHI) in fostering the health and economic empowerment of women's rights. The CBHI proves to be an effective means of social security that boosts the provision of health services to members of susceptible peoples, which can improve health knowledge, preventative healthcare measures, and maternal and child mortality rates. This initiative can considerably increase women's access to healthcare services while also providing them with chances for economic empowerment. Those women who are CBHI members spend less on healthcare (reducing out-of-pocket healthcare expenditures), allowing them to increase household income and allocate more resources towards other household expenses or savings. Due to the enrolment, women and other parts of their families have the opportunity for decision-making power and freedom to decide about their health because of financial constraints. Increasing access to the CBHI programs and ensuring that these are accessible to all women and other marginalised communities can help address gender disparities in healthcare access and economic opportunities, ultimately leading to a more equitable society.

*Keywords:* women empowerment, community-based health insurance, women's rights, Ethiopia

*Absztrakt*

Az alapvető egészségügyi és gazdasági jogok garantálása és a nemek közötti egyenlőség szerepe továbbra is aktuális és mindennapos téma, különösen a fejlődő országokban. Az Etióp Szövetségi Demokratikus Köztársaságon belüli alkotmányos garanciák ellenére a nők státusza továbbra is jelentősen alacsonyabb, mint a férfiaké, elsősorban az alacsonyabb jövedelem, az oktatáshoz való korlátozott hozzáférés és a különféle társadalmi korlátok miatt. A

---

<sup>1</sup> Associate professor, National University of Public Service, and head of department at Hungarian University of Agriculture and Life Sciences. E-mail: Vertesy.Laszlo@uni-nke.hu

<sup>2</sup> PhD student, National University of Public Service, Lecturer at Ambo University, College of Business and Economics, Department of Public Administration and Development Management

<sup>3</sup> DOI: 10.59558/jesz.2023.3.33

<sup>4</sup> Conflict of Interest: The authors declare that there is no conflict of interest from any individual or institution regarding the submission of this article.

társadalombiztosítás, az egészségbiztosítás hiánya, valamint a pénzügyi autonómia és önellátás hiánya miatt a nők gyakran nem tudtak önállóan igénybe venni az egészségügyi ellátást. Ez a helyzet megváltozik a nők és családjaik számára Etiópiában. A tanulmány célja, hogy felmérje a közösségi alapú egészségbiztosítás (CBHI) szerepét a nők jogainak egészségügyi és gazdasági megerősítésében. A CBHI a társadalombiztosítás hatékony eszközének bizonyul, amely fellendíti az arra fogékony népek tagjainak nyújtott egészségügyi szolgáltatásokat, amelyek javíthatják az egészségügyi ismereteket, a megelőző egészségügyi intézkedéseket, valamint az anyai és gyermekhalandósági rátákat. Ez a kezdeményezés jelentősen növelheti a nők egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférését, ugyanakkor esélyt ad számukra a gazdasági szerepvállalásra. Azok a nők, akik CBHI tagok, kevesebbet költenek egészségügyi ellátásra (csökkentik a saját zsebből származó egészségügyi kiadásokat), ami lehetővé teszi számukra, hogy növeljék a háztartás jövedelmét és több forrást fordítsanak egyéb háztartási kiadásokra vagy megtakarításokra. A beiratkozásnak köszönhetően a nőknek és családtagjaiknak anyagi korlátok miatt döntési jogkörük és szabadságuk van egészségükről. A CBHI-programokhoz való hozzáférés növelése és annak biztosítása, hogy ezek minden nő és más marginalizált közösségek számára elérhetőek legyenek, segíthet a nemek közötti egyenlőtlenségek kezelésében az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés és a gazdasági lehetőségek terén, ami végső soron egy igazságosabb társadalomhoz vezet.

*Kulcsszavak:* nők szerepvállalása, közösségi alapú egészségbiztosítás, nők jogai, Etiópia

## *I. Introduction*

Empowering women is part of fundamental rights that affect health and security. The status of women in Ethiopia is vastly lower than men, which derives from their lower income, the lack of education, and other social factors. The main goals of women's empowerment include increasing conducive opportunities for women's leadership and creating and expanding economic advantages for women for those living in rural parts of the country. Our study highlights the importance of community-based health insurance (CBHI) in promoting women's health and economic rights in Ethiopia. The research question can be formulated as how CBHI affect women's health outcomes and economic empowerment in rural areas of Ethiopia.

Generally, women share half of the population. According to Rodgers et al., when women access a full range of reproductive health services, they can improve their family's life.<sup>5</sup> Even though women are hard workers and contribute half of the food produced for this world, they get and own less income and property. Therefore, women's empowerment should be an influential agenda of our time.<sup>6</sup> As a result of global industries closing, many families face economic hardship. These issues mainly become the saviour for economically susceptible women, and their health is also at risk. Women are usually engaged in skilled work because they earn less.<sup>7</sup> The majority of women are engaged in the informal sector of

<sup>5</sup> Hall, William J. – Jones, L.H. Benjamin – Witkemper, Kristen D. – Collins, Tora L. – Rodgers, Grayson K.: State policy on school-based sex education: a content analysis focused on sexual behaviors, relationships, and identities. In American Journal of Health Behavior, Vol. 43, No. 3, 2019, pp. 506-519.

<sup>6</sup> Former President Bill Clinton addressing the annual meeting of the Clinton Global Initiative (September 2009).

<sup>7</sup> ILO: Women, Gender, and Work. International Labour Organisation. 20147 Available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_488475.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_488475.pdf)

the economy. Due to the economic hardship and lack of economic women empowerment, they are wedged by issues such as some pandemics.<sup>8</sup> As a result of the masculine nature of society, women are marginalised from different activities, mainly from economic advantages.<sup>9</sup> In different parts of the world, women are not considered equal before the law, rules and practices.<sup>10</sup> There are countries which formally restrict women's asset possession. Besides this, there are jobs where women are not allowed in factories and would not be accessing work deprived of spouse consent.<sup>11</sup>

This article uses published and non-published secondary materials (journals, articles, and government reports regarding healthcare reforms) and data for the methodology. The authors employed narrative review, and the data collected from the different sources were analysed using the content and text analysis methods. The data collected from the different sources were analysed using the content analysis method. Finally, our study highlights the importance of community-based health insurance in promoting women's health and economic rights in Ethiopia.

### *1.1. Women's empowerment*

There is no universal given standard definition of empowerment, however, as some reviewed literature for this study shows that planned continuing course focused in the society involving shared deference, critical replication, kind and team contribution, via which person wanting an equivalent part of esteemed material acquire more gain and managing of this.<sup>12</sup>

Empowerment is the improvement of capital and competencies of a person and team to involve effect and embrace the responsibility of the organisations that determine them.<sup>13</sup> Regarding the empowerment of the women's Network, ODGE stated that empowering women is core to achieving the country's sustainable development goals.<sup>14</sup> It is the means of meeting women's equivalent possess and managing financial capital, guaranteeing the ability to use increased control on significant exists.<sup>15</sup> Females face different economic challenges, such as less access to credit; as a result, they are less endowed economically.<sup>16</sup> Some works of literature suggest that women's economic empowerment is beyond money, according to HSNR/HFG.<sup>17</sup> The degree of women's economic empowerment is measured using the

<sup>8</sup> Bonnet, Florence – Vanek, Joann – Chen, Martha: "Women and men in the informal economy: A statistical brief." International Labour Office, Geneva, 2019, pp. 20.

<sup>9</sup> Seleshi, Beyene: Women Empowerment Programmes in Ethiopia-Extensive. In OSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS), Vol. 24, No. 1, 2019. DOI: 10.9790/0837-2401070914

<sup>10</sup> UNODC: Global Report on Trafficking in Persons. 2009.

<sup>11</sup> Women, Business: The Law 2016: Getting to Equal. World Bank Group, 2015, pp. 22.

<sup>12</sup> Speer, Paul W. – Jackson, Courtney B. – Peterson, N. Andrew: The relationship between social cohesion and empowerment: Support and new implications for theory. In Health Education & Behavior, Vol. 28, No. 6, 2001, pp. 716-732.

<sup>13</sup> Bennett, Lynn: Using empowerment and social inclusion for pro-poor growth: a theory of social change. Working draft of background paper for the social development strategy paper. Washington DC., World Bank, 2002.

<sup>14</sup> Network, OECD-DAC Gender Equality, and G. Equality: Women's economic empowerment. Issues paper. 2011.

<sup>15</sup> Taylor, Georgia – Pereznieta, Paola: Review of evaluation approaches and methods used by interventions on women and girls' economic empowerment. Overseas Development Institute, Vol. 14, 2014, pp. 1-62.

<sup>16</sup> Beyene, Helina: Final report national assessment: Ethiopia gender equality and the knowledge society. In Women in Global Science and Technology, 2015, pp. 1-104.

<sup>17</sup> Health Sector Financing Reform/Health Finance and Governance (HSFR/HFG) Project. Community-Based Health Insurance: Achievements and Recommendations for Sustaining Gains in Ethiopia. Rockville, MD: Health Finance and Governance Project, Abt Associates. <https://www.hfgproject.org/community-based-health-insurance-achievements-and-recommendations-for-sustaining-gains-in-Ethiopia/> (2018).

women’s control and benefit from resources by managing risks and improving their economic status and social well-being.

**Women’s economic empowerment framework**

<b>Political factors</b>	<b>Economic factors</b>	<b>Social factors</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• represents capacity</li> <li>• to analyse, organise, and mobilise to change policies, practices, and state institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• represents access</li> <li>• to secure and sustainable incomes and livelihood</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• represents confidence, self-esteem, and action so women gain control</li> <li>• to act on what is essential for them</li> <li>• redefine rules and norms, and</li> <li>• recreate cultural and symbolic practices</li> </ul>

Source: own compilation of the authors based on Messner, Lyn, Heran Abebe Tadesse, Pragati Godbole-Chaudhuri, Dustin Smith, and Diana Santillán: *Women’s Economic Empowerment and Community-based Health Insurance: Lessons from Ethiopia*, Technical Brief. Rockville, MD: Encompass, LLC. 2019.

The framework for women’s economic empowerment shows that to bring equality, promoting economic empowerment will not come without social and political factors (Messner et al. 2019)<sup>18</sup>. When we say politically, women would be empowered, it means they can learn how to examine, establish and assemble to alter some policies, strategies, and practices. Economic empowerment deals with possessing safe and maintainable returns and livelihoods. Social empowerment deals with confidence, self-esteem and activities; therefore, they can redefine rules and norms by conscripting symbolic and cultural practices. Without health insurance and financial autonomy, women often could not access care independently.

*1.2. Community-Based Health Insurance*

Community-Based Health Insurance (CBHI) is a means of social security that boosts the provision of health services to members of susceptible people. According to the WHO definition, the CBHI is a form of micro health insurance, an overarching term for health insurance targeted to low-income people. Small, voluntary CBHI schemes are generally characterised by the following institutional design features: (1) pooling of health risks and of funds of a community or a group of people, people who share common characteristics (e.g. geographical location or occupation); (2) membership premiums are often a flat rate and independent of individual health risks; (3) the benefits are linked to contributions; (4) affiliation is voluntary; (5) the scheme operates on a non-profit basis.<sup>19</sup>

CBHIs have emerged as a promising approach to address these challenges by providing affordable healthcare coverage and promoting economic empowerment. The initiative emerged mainly in the 1980s and the 1990s in Sub-Saharan Africa, especially in West Africa than in Central or East Africa, where we can find examples from Côte d’Ivoire, Tanzania, Uganda, Ghana and Benin, Senegal, Democratic Republic of Congo, Guinea-

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> WHO: Community-based health insurance. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/community-based-health-insurance-2020>

Bissau, Benin, Mali and Kenya.<sup>20</sup>

### Advantages and Disadvantages of Community-Based Health Insurance Schemes

Advantages of CBHI	Disadvantages of CBHI
<ul style="list-style-type: none"> <li>• improved access to healthcare</li> <li>• financial protection</li> <li>• community ownership and participation</li> <li>• health promotion and preventive services</li> <li>• empowerment and social solidarity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• limited coverage and benefit packages</li> <li>• inadequate financial sustainability</li> <li>• challenges of risk pooling</li> <li>• administrative and management issues</li> <li>• limited provider network and quality control</li> </ul>

Source: own compilation of the authors

The advantages of CBHI include providing affordable health insurance coverage to individuals who may not have access to formal health insurance schemes, helping reduce financial barriers to healthcare services, and improving access for marginalised populations. It reduces out-of-pocket expenses for healthcare, protecting individuals and households from catastrophic health expenditures by offering a safety net against unexpected medical costs, thus promoting financial stability. The CBHI is community-driven, with active involvement from local communities. This participatory approach fosters a sense of ownership and enables communities to tailor insurance packages to their specific needs and preferences. These programs often include health promotion and preventive services, such as health education, vaccinations, and screenings. CBHI contributes to better health outcomes and reduced healthcare costs in the long run by focusing on prevention. The scheme can foster solidarity among community members, empowering them to take charge of their health and well-being collectively. It encourages social cohesion and cooperation, reinforcing community ties.

On the other hand, one of the disadvantages of CBHI is that these programs may have limited coverage and benefit packages, resulting in certain healthcare services or conditions not being covered, which can create disparities in accessing specific treatments or specialised care. These often rely on members' premium contributions; the program's financial sustainability can be compromised if these contributions are insufficient. It may impact the availability and quality of healthcare services in the long term. CBHI depends on a large and diverse risk pool to distribute the financial burden across members. However, achieving a balanced risk pool can be challenging, particularly in areas with low population density or where the majority of the population is low-income. Implementing and managing CBHI programs requires robust administrative and management capacities. Lack of skilled personnel, efficient record-keeping systems, and transparent governance structures can hinder their effective functioning. It may have a limited network of healthcare providers, which can restrict choices for beneficiaries. Ensuring quality control and provider accountability is crucial to maintaining the trust and satisfaction of CBHI members.

Theory and practice show that community-based health insurance plays only a limited role in helping countries move towards universal health care.<sup>21</sup> The viability of CBHI relies on internal and external factors like legal and policy frameworks and the society's structure beyond its control. However, scheme design, community participation, and affordable benefits packages influence sustainability. Considering actual benefit costs when calculating premiums is essential, given the limited replacement of public subsidies. To begin with, the benefit

<sup>20</sup> Wiesmann, Doris – Jütting, Johannes: The emerging movement of community based health insurance in Sub-Saharan Africa: experiences and lessons learned. In *Africa Spectrum*, 2000, pp. 193-210.

<sup>21</sup> WHO: Community-based health insurance. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/community-based-health-insurance-2020>. (2020)

package offered by CBHI should be affordable and include essential services that align with the healthcare needs and preferences of the population. Moral hazard concerns, where the insurance reduces the cost of care and eliminates access barriers, the utilisation of healthcare facilities is likely to increase. While this is a desirable outcome, especially in developing countries with underutilised facilities, it is crucial to account for the impact of increased utilisation on the overall costs. Voluntary insurance schemes are susceptible to the problem of adverse selection. This self-selection leads to claims that exceed the scheme's revenues if premiums are based on average risks within the community. Small-scale CBHI schemes may face covariant risks due to correlated health risks in localities. Widespread poverty can hinder implementation as people prioritise immediate needs over insurance premiums. Ensuring CBHI's success involves managing these external and internal factors effectively.

## *II. Constitutional Development of Women's Rights and Healthcare in Ethiopia*

For the fundamental legal background for women and health and economic rights, it is worth mentioning that this is Ethiopia's fourth constitution.

The first constitution was enacted under the Reign of His Majesty Haile Selassie I, in 1931. It was relatively short and just focused on the Ethiopian Empire's public law issues, such as the succession to the throne, the powers and prerogatives of the emperor, the rights recognised by the emperor as belonging to the nation, and the duties incumbent on the nation, deliberative chambers, ministers, jurisdiction, and the budgetary.<sup>22</sup> Among the few provisions on fundamental rights and obligations (absolute loyalty and obedience to the emperor, payment of legal taxes, right to pass freely from one place to the other, rights related to criminal justice), there were no specific fundamental freedoms, public healthcare and economic rights or any other for women.

The second, revised constitution of Ethiopia from 1955 did not make any significant changes in the given topic but widened the scope of the rights and duties of the people in Chapter III by the freedom of speech, religion, travel, right to assemble, present petitions; prohibition of censorship and bringing suit against the emperor. Article 37 stated that no one should be denied the equal protection of the laws, which implicitly included the principles of gender equality and the prohibition of discrimination and other details for criminal justice. Among the economic rights, we can find the right to own and dispose of property, engage in any occupation, and form or join occupational associations (Articles 44 and 47). By the constitutional social concept (Article 48), the Ethiopian family, regarded as the source of the maintenance and development of the Empire and the primary basis of education and social harmony, was under the law's special protection. This provision could keep and strengthen women in their traditional roles and functions. As social protection, the debtor could be imprisoned for not fulfilling his legal obligations of maintenance (Article 58). The constitution remained silent on public healthcare and other economic issues.

According to the constitution of 1987, Ethiopia became a people's democratic republic with a unitary state structure. The political, social and economic concept based on socialism, which Marxism and Leninism guided, the power belonged to the working people through the Workers' Party of Ethiopia. The State advanced the material and cultural development of the working people, which is the primary objective of economic construction within the centrally planned and commended economy. Within the Social and Cultural Policy, Chapter Three declared that the state and society care for the family through various social services and other assistance, as it is the basis of society. The state and society would also progressively expand

---

<sup>22</sup> Constitution of Ethiopia (1931). Retrieved from [https://www.worldstatesmen.org/Ethiopia\\_1931.txt](https://www.worldstatesmen.org/Ethiopia_1931.txt)

health, pension, insurance and other social security services to improve well-being. Within the fundamental Freedoms, Rights and Duties of Citizens, Article 33 stated that Ethiopians were equal before the law, irrespective of nationality, sex, religion, occupation, social or other status. The revolutionary declaration can be found in Article 36: Ethiopia women and men have equal rights. The state provided women with exceptional support, particularly in education, training and employment so that they could participate equally in political, economic, social and cultural affairs with men. The state ensured that appropriate measures were progressively taken for women to be provided with health services, suitable working conditions and adequate rest periods during pregnancy and maternity. Further, Article 37 strengthened women's position by acknowledging that marriage is based on the consent of a man and a woman who both have attained the legal age. Spouses have equal rights in their family relations. The state protected the institution of marriage.

The Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE) is still one of the developing countries where women face political, social, and cultural challenges that undermine their worth and dignity as human beings. They face economic hardship, social discrimination, political marginalisation, and cultural subjugation.<sup>23</sup> The FDRE constitution from 1995 includes provisions for women's rights. The preamble emphasises the importance of fully respecting individuals' and peoples' fundamental freedoms and rights to live together in equality and without sexual, religious, or cultural discrimination. Furthermore, Article 25 emphasises the right to equality, stating that "all persons are equal before the law and are entitled to the equal protection of the law without any discrimination." In this regard, the law shall provide equal and adequate protection to all people regardless of race, nation, nationality or other social origins, colour, sex, language, religion, politics, property, or birth. According to Article 34 (1) of the Ethiopian constitution, men and women of any race, nation, nationality, or religion who have reached marriageable age as defined by law have the right to marry and start a family. They have equal rights when entering into, during, and after marriage, as well as when divorcing. FDRE constitution Article 41 states that the state must allocate ever-increasing resources to provide public health, education and other social services.

Ethiopia developed a women's national policy in 1993 to close the gender gap (discrimination) and increase women's participation in all aspects of life. National institutional initiatives were established at the federal, regional, and district levels to implement the policy. In October 2005, the Women's Affairs Office was re-established as a full-fledged Ministry, with the duties and responsibilities of ensuring women's participation and empowerment in political, economic, social, and cultural matters. The Women's Policy initiative seeks to institutionalise women's political, economic, and social rights by establishing an appropriate structure in government offices and institutions. This ensures that public policies and interventions are gender-sensitive and can ensure equitable development for all Ethiopian men and women.<sup>24</sup>

Given the provisions in the federal republic of Ethiopia's constitution and other legal and policy provisions, women's rights are not protected as stated in the constitution and other legal and policy provisions. The government's dominant role in implementing these provisions undermines the role of other NGOs and community-based organisations. Furthermore, the lack of vibrant women's organisations and networks makes implementing constitutional provisions difficult. In some ways, the constitution is also constrained.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Beyene, Helina: Final report national assessment: Ethiopia gender equality and the knowledge society. Women in Global Science and Technology, 2015, pp. 1-104. and Women, UN.: Preliminary gender profile of Ethiopia. Addis Ababa, Ethiopia. 2014.

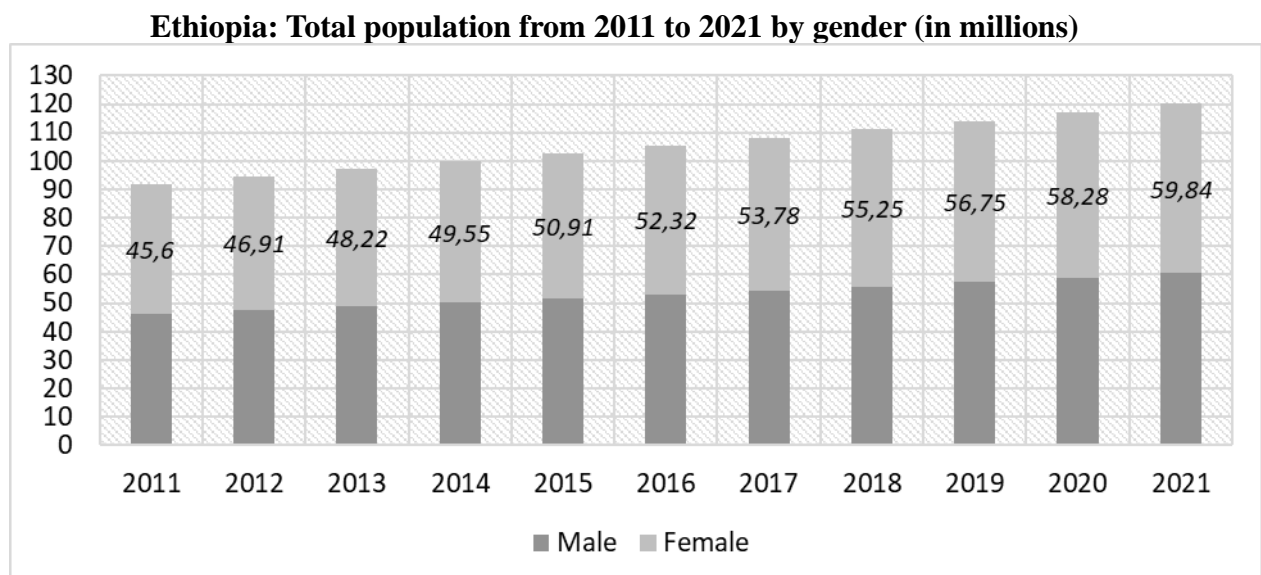
<sup>24</sup> Assefa, Tefera: Nature of women empowerment in Ethiopia: Constitutional and policy provisions. Dilla University, 2017, pp. 1-13.

<sup>25</sup> Ibid.

Unfortunately, the constitutionally guaranteed and recognised rights have not been adequately institutionalised and implemented. There are also some gaps in the country's constitution regarding women's rights and health care. Given the gaps and problems in Ethiopia's 1995 constitution, it provides broader grounds for women's empowerment and protection. Despite these developments, the country still is a patriarchal society in which men dominate every socio-economic aspect, and the role of women is minimal and is dominated by males. Women are economically dependent on men and are not decision-makers in their family affairs, including money spent on care for health. (USAID, 2016).

### III. Women in Ethiopia

According to the latest available figures, in 2021, Ethiopia's female population amounted to approximately 59.84 million, while the male population amounted to approximately 60.44 million inhabitants.<sup>26</sup>



Source: own compilation of the authors based on O'Neil, Aaron: The total population of Ethiopia from 2011 to 2021 by gender. Statista, 2023 <https://www.statista.com/statistics/967834/total-population-of-ethiopia-by-gender/> and <https://repository.uneca.org/handle/10855/43046>

According to the United Nation's Millennium Development Goals (MDG) Report 2014, Ethiopia achieved six of the eight MDGs. The country had made significant progress on MDG 5, improving maternity health, but did not achieve the target, and a ground-breaking success in reducing the maternal mortality rate from 972 (2003) to 401 per 100,000 live births (LB) in 2017.<sup>27</sup> As part of the Health Sector Transformation Plan (HSTP), Ethiopia aspires to reduce the Maternal Mortality Rate (MMR) to 177 deaths per 100,000 LB in 2020. However, Ethiopia is too far from meeting the Sustainable Development Goal's target of achieving an MMR of 70% per 100,000 LB by 2030.

<sup>26</sup> O'Neil, Aaron (2023): The total population of Ethiopia from 2011 to 2021 by gender. Statista (<https://www.statista.com/statistics/967834/total-population-of-ethiopia-by-gender/>)

<sup>27</sup> World Data Atlas: Maternal Mortality Rate. 2017.



Before 1998, the share of health expenses per capita was among the poorest in Ethiopia: for instance, the figure between 1980 and mid-1990s indicated that the expenses of health share varied between USD 1 and 1.20.<sup>28</sup> Resources were not provided adequately for the health institutions and cities. The charges collected from health facilities are insufficient, and the money collected went to government finance. Despite the lack of insurance coverage and less participation of private sector involvement in health sectors, getting health care is very tough for many people.<sup>29</sup> This situation worsens the women since they still depend highly on the man's (husband) income to go to the hospital.

More than 30% of Ethiopian women do not have the opportunity to make some choices on personal and everyday affairs; instead, their spouse makes choices, including the type of birth control methods to be used and where to give birth.<sup>30</sup>

The situation of women in Ethiopia is generally poorer than that of men, as they earn less, have low education status and become more and more heads of family. Due to the absence of health security and lack of financial self-sufficiency, girls were not accessing the chance to get care on their own. Ethiopia is a masculine society in which women have no decision-making role; as a result, it creates discrimination among men and women in economic, social, political, law and state affairs.<sup>31</sup>

Government and non-government actors designed and implemented various programs to change this condition by empowering women enough among the joint programs undertaken by six UN agencies (UNDP, UNICEF, ILO, UNFPA, UNWOMEN and UNESCO). Even if these agencies have taken different actions, including USAID, in Ethiopia, the status of women's empowerment, mainly on health and social well-being, is low and needs further efforts.

Lack of enough money is the main challenge for not accessing enough health care for households without health insurance. Households depend on out-of-pocket payment (OOP); as a result, some family members do not prefer seeking healthcare treatment at formal institutions because they fear tragic depriving charges. Due to the absence of formal health insurance, women could not access services independently of their own financial capacity.<sup>32</sup>

Community-based health insurance is a method of community safety protection that boosts the provision of health care to disadvantaged parts of the community. Mother-headed households are interested in enrolling in these schemes to benefit from the insurance.<sup>33</sup> This scheme could provide good paths for women's economic empowerment via managing economic barriers to healthcare access.

---

<sup>28</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE): Constitution of Federal Republic of Ethiopia, proclamation No. 1/1995, Federal Negarit Gazeta, Addis Ababa. 1995, Federal Ministry of Health, 1998.

<sup>29</sup> Ethiopian Health Insurance Agency. "Evaluation of community-based health insurance pilot schemes in Ethiopia." Final Report. 2015 May (2015).

<sup>30</sup> Seleshi, Beyene: Women Empowerment Programmes in Ethiopia-Extensive. In OSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Vol. 24, No. 1, 2019. DOI: 10.9790/0837-2401070914 and Central Statistical Agency of Ethiopia and ICF. Ethiopia demographic and health survey, Addis Ababa, Ethiopia and Calverton, Maryland, USA. 2016.

<sup>31</sup> Bureau of Applied Research in Anthropology (BARA) & Innovations for Poverty Action (IPA). "Final impact evaluation of the Saving for Change program in Mali", 2009–2012, 2013.

<sup>32</sup> USAID: How Ethiopia is empowering women through community-based health insurance. How Ethiopia is Empowering Women Through Community-Based Health Insurance | HFG (hfgproject.org). (2016) Accessed 14 March 2022.

<sup>33</sup> Health Sector Financing Reform/Health Finance and Governance (HSFR/HFG) Project. 2018. Community-Based Health Insurance: Achievements and Recommendations for Sustaining Gains in Ethiopia. Rockville, MD: Health Finance and Governance Project, Abt Associates. <https://www.hfgproject.org/community-based-health-insurance-achievements-and-recommendations-for-sustaining-gains-in-Ethiopia/>

*IV. Women's Empowerment in Community-based Health Insurance – A lesson from Ethiopia*

As an international example – Kawuki's study conducted in Rwanda – stated that tailoring mass-media material and improving women's access to health facilities are vital in increasing health insurance coverage among women, as a high proportion of women have health insurance. However, it is negatively associated with women's empowerment.<sup>34</sup> Women's empowerment refers to the ability of women to make decisions and have control over their own lives, including their health. The negative association between health insurance coverage and women's empowerment suggests that women who have more control over their lives may be less likely to rely on health insurance to access healthcare. In order to increase coverage of health insurance for women in Rwanda, it is important to provide information about the benefits of health insurance and how to access it, as well as address any misconceptions or myths that may be preventing women from seeking coverage. Their study revealed that improving women's access to health facilities and services is key to addressing regional imbalances in coverage. This could involve increasing the number of health facilities in underserved areas and providing transportation and other resources to help access healthcare services.

Women's autonomy, measured at individual and community levels, is positively associated with maternal healthcare service utilisation in Ethiopia. The study suggests that implementing programs and policies to increase women's autonomy in Ethiopia, such as income-generating programs and education programs, can effectively improve women's health and healthcare utilisation.<sup>35</sup>

Among various programs and strategies initiated in Ethiopia on health programs, particularly improving the well-being of women, the CBHI is a type of social protection mechanism that aims to increase access to health services for vulnerable community members.<sup>36</sup> The 2015 evaluation of the pilot CBHI programs found that female-headed households were likelier to join the programs than male-headed ones. This could be due to various reasons, such as women being more concerned about their families' health or having more limited access to healthcare due to gender-based discrimination.<sup>37</sup> By addressing economic barriers to healthcare access, CBHI could provide an entry point for women's economic empowerment. This means that by providing affordable health insurance, women may be able to save money that they would have otherwise spent on healthcare expenses and use it for other purposes, such as education or starting a business. In addition to providing an entry point, CBHI could serve as a pathway for women's economic empowerment. Women may have access to other resources, such as financial literacy training or microfinance loans, which could help them to improve their economic status. Overall, CBHI has the potential to improve access to healthcare for vulnerable community members and contribute to women's economic empowerment.

Before the introduction of community-based health insurance, most households' lack of finances was challenging to get basic and essential health services such as reproductive,

<sup>34</sup> Kawuki, J. – Gatasi, G. – Sserwanja, Q.: Women empowerment and health insurance utilization in Rwanda: a nationwide cross-sectional survey. In *BMC Women's Health*, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 378.

<sup>35</sup> Tiruneh, Fentanesh Nibret – Chuang, Kun-Yang – Chuang, Ying-Chih: Women's autonomy and maternal healthcare service utilization in Ethiopia. In *BMC Health Services Research*, Vol. 17, No. 1, 2017, pp. 1-12.

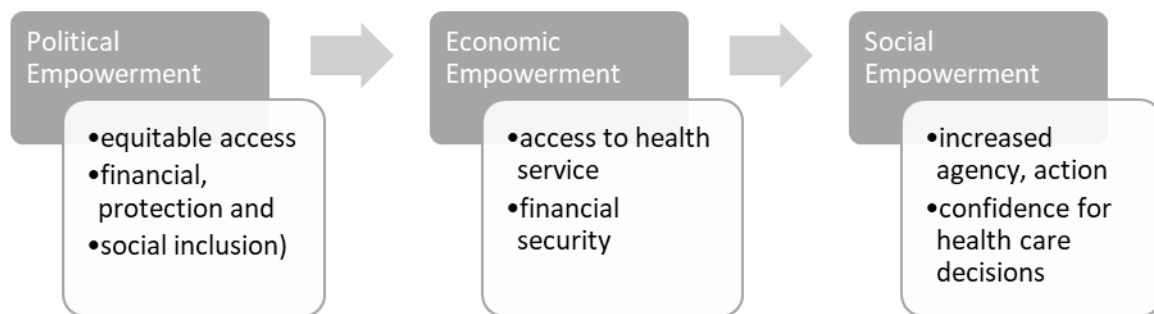
<sup>36</sup> Namomsa, Gutama: Enrollment of Households in Community-Based Health Insurance (CBHI) in Ethiopia: The Case of the Aleltu District. In *Afrika Tanulmányok/Hungarian Journal of African Studies*, Vol. 16, No. 3, 2022, pp. 47-60. and Namomsa, Gutama: Assessing the practices and challenges of community based health insurance in Ethiopia: The case of Oromia national regional state district of Gimbichu. *International Journal of Advanced Research (IJAR)*, Vol. 7, No. 5, 2019, pp. 734-754.

<sup>37</sup> Ethiopian Health Insurance Agency: Evaluation of Community-Based Health Insurance Pilot Schemes in Ethiopia: Final Report. Addis Ababa, Ethiopia, 2015.

maternity, adolescent health and nutrition. Due to the absence of social security and lack of financial self-sufficiency, girls were not getting the opportunity to get health care independently. However, fortunately, this scenario is changing for women and their families in Ethiopia. Implementing the CBHI scheme in the country empowers them by solving their lack of finances to access health services.<sup>38</sup> Due to CBHI membership, women and other family members have a chance and the right to make decisions about their health because the financial constraints to access healthcare services are solved via government-supported health insurance.

Community-based health insurance schemes improved women’s behaviours on healthcare-seeking deprived of waiting for money from their spouse. Meanwhile, the scheme provides broader protection for health protection indigent deprived of tragedy and depriving payment of direct payment at service time.<sup>39</sup>

### CBHI and Women Economic Empowerment



Source: Messner, Lyn, Heran Abebe Tadesse, Pragati Godbole-Chaudhuri, Dustin Smith, and Diana Santillán: Women’s Economic Empowerment and Community-based Health Insurance: Lessons from Ethiopia, Technical Brief. Rockville, MD: Encompass, LLC. 2019.

As indicated, as women have more access to financial protection rights and social inclusion, it leads to political empowerment. This empowerment enables them to be economically empowered via accessing health services, and financially, they will be secured because most rural women rely on their husbands to get some money, mainly for health expenses. CBHI gives provision for social well-being and protection of the family for women as well as the rest of the parents.

CBHI was crucial in improving women’s health outcomes by increasing their access to healthcare services and health knowledge. Women who are CBHI members are more likely to seek healthcare when they need it, and they have a better understanding of preventative healthcare measures. It leads to better health outcomes, such as decreased maternal and child mortality rates. In addition to improving health outcomes, CBHI positively impacts women’s economic empowerment by reducing out-of-pocket healthcare expenditures and increasing household income. Women who are CBHI members spend less on healthcare, allowing them

<sup>38</sup> Ethiopian Health Insurance Agency. Evaluation of Community-Based Health Insurance Pilot Schemes in Ethiopia: Final Report. Addis Ababa, Ethiopia, 2015.

<sup>39</sup> Ethiopia Performance Monitoring and Evaluation Service: Final Evaluation Report: Mid-term Evaluation of Health Sector Financing Reform/Health Finance & Governance Activity, Ethiopia. 2017.

to allocate more resources towards other household expenses or savings. Furthermore, CBHI membership is associated with increased participation in decision-making processes within households and communities, which can lead to greater economic opportunities for women.

### *V. Conclusion and Discussion*

Ethiopia has achieved ground-breaking success in reducing maternal mortality from 972 in 2003 to 401 per 100,000 live births in 2017.<sup>40</sup> As part of the Health Sector Transformation Plan (HSTP), Ethiopia aspires to reduce it to 177 deaths per 100,000 in 2020. However, Ethiopia is too far from meeting the Sustainable Development Goal's target of achieving the MMR of 70% per 100,000 by 2030. Concerning accessing health care services in Ethiopia, it is challenging for many households, mainly women, because of the absence of formal health insurance provision from the government or private sectors. More than 30% of Ethiopian women do not have the opportunity to make some choices on personal and everyday affairs; instead, their spouse makes choices, including the type of birth control methods to be used and where to give birth. Despite the constitutional guarantees within the Federal Democratic Republic of Ethiopia, women's status remains significantly lower than men's, primarily due to lower income, limited access to education, and various social constraints. Due to the absence of social security and lack of financial self-sufficiency, girls were not getting the opportunity to get health care independently. However, this scenario is changing in Ethiopia. Without health insurance and financial autonomy, women often could not access care independently. However, this situation is changing for women and their families in Ethiopia. Community-based health insurance is one of the means of social security that boosts the provision of health to members of susceptible people.

The degree of endowed women is measured using the women handling and getting advantage from capital and income by managing risks and improving economic status and social well-being. Due to community-based health insurance enrolment, women and other parts of their families have the opportunity for decision-making power and freedom to make decisions about their health because of the financial constraints to access health care services being solved via government-supported health insurance. As women have more access to financial protection rights and social inclusion, it leads to political empowerment; this empowerment enables them to be economically empowered via accessing health services, and finally they will be secured because, in the majority of rural areas, women depend on their husbands in order to get some money mainly for health expense.

Both theory and evidence suggest that the traditional CBHI model – relying only on voluntary, small-scale schemes with little or no subsidisation of poor and vulnerable groups – can only play a limited role in helping countries achieve universal health coverage. CBHIs cannot be expected to provide a significant source of funding or coverage and provide only a complementary role as part of a national health financing strategy toward universal health coverage (UHC). It is partly only because people with few health needs tend not to join voluntarily, and there is usually little or no subsidisation for poor and other vulnerable groups.<sup>41</sup>

To further advance these goals, there is a need to increase the reach of CBHI programs and ensure that they are accessible to all women, including those in marginalised communities. By doing so, we can help to address gender disparities in healthcare access and economic opportunities, ultimately leading to a more equitable society.

<sup>40</sup> World Data Atlas: Maternal Mortality Rate, 2017.

<sup>41</sup> WHO: Community-based health insurance. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/community-based-health-insurance-2020>

The following are policy recommendations for enhancing the role of CBHI in empowering women's health and economic rights:

- enlarging the coverage and accessibility of community-based health insurance to reach underserved rural areas and prioritise women's health needs;
- subsidise community-based health insurance premiums for economically marginalised women, especially pregnant women, single mothers, and vulnerable groups;
- supporting female participation in community-based health insurance governance and providing training for women to take leadership positions;
- promoting comprehensive reproductive health services in community packages, including maternal care, family planning and other reproductive cases;
- enactment of health literacy programs for women and promote education and economic empowerment;
- providing training for healthcare providers to mitigating gender-sensitive, develop specialised clinics for women, and collect gender-disaggregated data for evidence-based policy adjustments.

For discussion, we will conduct a cross-sectional survey of CBHI members and non-members in rural areas of Ethiopia to assess the impact of CBHI on women's health outcomes, economic empowerment, and decision-making power. We will also conduct focus group discussions and in-depth interviews with women, healthcare providers, and community leaders to identify CBHI uptake and sustainability barriers and facilitators.

As a final summary, Ethiopia's first three constitutions did not include specific fundamental freedoms, public healthcare, or economic rights for women. The 1987 constitution declared gender equality and provided women with special education, training, and employment support. The 1995 constitution emphasised the right to equality and allocated resources for public health, education and social services. Despite legal and policy provisions, women's rights are inadequate and remain economically dependent on men. Community-based health insurance (CBHI) can improve women's access to healthcare services and economic empowerment in Ethiopia. CBHI is an effective social security means that can address gender disparities in healthcare access and economic opportunities.

### *Bibliography*

Assefa, Tefera: Nature of women empowerment in Ethiopia: Constitutional and policy provisions. Dilla University, 2017, pp. 1-13.

Bennett, Lynn: Using empowerment and social inclusion for pro-poor growth: a theory of social change. Working draft of background paper for the social development strategy paper. Washington DC, World Bank, 2002.

Beyene, Helina: Final report national assessment: Ethiopia gender equality and the knowledge society. Women in Global Science and Technology, 2015, pp. 1-104.

Beyene, Helina: Final report national assessment: Ethiopia gender equality and the knowledge society. In Women in Global Science and Technology, 2015, pp. 1-104.

Bonnet, Florence – Vanek, Joann – Chen, Martha: Women and men in the informal economy:

A statistical brief. International Labour Office, Geneva, 2019, pp. 20.

Bureau of Applied Research in Anthropology (BARA) & Innovations for Poverty Action (IPA). Final impact evaluation of the Saving for Change program in Mali, 2009–2012, 2013.

Central Statistical Agency of Ethiopia and ICF. Ethiopia demographic and health survey, Addis Ababa, Ethiopia and Calverton, Maryland, USA. 2016.

Constitution of Ethiopia (1931). Retrieved from [https://www.worldstatesmen.org/Ethiopia\\_1931.txt](https://www.worldstatesmen.org/Ethiopia_1931.txt)

Constitution of Ethiopia (1955). Retrieved from <https://chilot.files.wordpress.com/2011/04/1955-revised-constitution-of-ethiopia1.pdf>

Constitution of Ethiopia (1987). Retrieved from <https://chilot.files.wordpress.com/2011/04/1987-ethiopian-constitution1.pdf>

Constitution of Ethiopia (1995). Retrieved from <https://www.refworld.org/docid/3ae6b5a84.html>

Ethiopia Performance Monitoring and Evaluation Service: Final Evaluation Report: Mid-term Evaluation of Health Sector Financing Reform/Health Finance & Governance Activity, Ethiopia. 2017.

Ethiopian Health Insurance Agency. Evaluation of Community-Based Health Insurance Pilot Schemes in Ethiopia: Final Report. Addis Ababa, Ethiopia, 2015.

Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE): Constitution of Federal Republic of Ethiopia, proclamation No. 1, 1995, Federal Negarit Gazeta, Addis Ababa. 1995, Federal Ministry of Health, 1998.

Hall, William J. – Jones, Benjamin L.H. – Witkemper, Kristen D. – Collins, Tora L. – Rodgers, Grayson K.: State policy on school-based sex education: a content analysis focused on sexual behaviors, relationships, and identities. In *American Journal of Health Behavior*, Vol. 43, No. 3, 2019, pp. 506-519. DOI: 10.5993/AJHB.43.3.6

Health Sector Financing Reform/Health Finance and Governance (HSFR/HFG) Project. 2018. Community-Based Health Insurance: Achievements and Recommendations for Sustaining Gains in Ethiopia. Rockville, MD: Health Finance and Governance Project, Abt Associates. <https://www.hfgproject.org/community-based-health-insurance-achievements-and-recommendations-for-sustaining-gains-in-Ethiopia/>

ILO: Women, Gender, and Work. International Labour Organisation. 20147 Available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms\\_488475.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms_488475.pdf)

Kawuki, J. – Gatasi, G. – Sserwanja, Q.: Women empowerment and health insurance

utilization in Rwanda: a nationwide cross-sectional survey. In *BMC Women's Health*, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 378.

Namomsa, Gutama: Assessing the practices and challenges of community based health insurance in Ethiopia: The case of Oromia national regional state district of Gimbichu. In *International Journal of Advanced Research (IJAR)*, Vol. 7, No. 5, 2019, pp. 734-754.

Namomsa, Gutama: Enrollment of Households in Community-Based Health Insurance (CBHI) in Ethiopia: The Case of the Aleltu District. In *Afrika Tanulmányok/Hungarian Journal of African Studies*, Vol. 16, No. 3, 2022, pp. 47-60.

Network, OECD-DAC Gender Equality, and G. Equality: Women's economic empowerment. Issues paper. 2011.

O'Neil, Aaron (2023): The total population of Ethiopia from 2011 to 2021 by gender. Statista (<https://www.statista.com/statistics/967834/total-population-of-ethiopia-by-gender/>)

Seleshi, Beyene: Women Empowerment Programmes in Ethiopia-Extensive. In *OSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)*, Vol. 24, No. 1, 2019, DOI: 10.9790/0837-2401070914

Speer, Paul W. – Jackson, Courtney B. – Peterson, N. Andrew: The relationship between social cohesion and empowerment: Support and new implications for theory. In *Health Education & Behavior*, Vol. 28, No. 6, 2001, pp. 716-732. DOI: <https://doi.org/10.1177/109019810102800605>

Taylor, Georgia – Perezniето, Paola: Review of evaluation approaches and methods used by interventions on women and girls' economic empowerment. In *Overseas Development Institute* Vol. 14, 2014, pp. 1-62.

Tiruneh, Fentanesh Nibret – Chuang, Kun-Yang – Chuang, Ying-Chih: Women's autonomy and maternal healthcare service utilization in Ethiopia. In *BMC Health Services Research*, Vol. 17, No. 1, 2017, pp. 1-12.

UNODC: Global Report on Trafficking in Persons. 2009.

USAID: How Ethiopia is empowering women through community-based health Insurance. How Ethiopia is Empowering Women Through Community-Based Health Insurance | HFG ([hfgproject.org](http://hfgproject.org)). (2016) Accessed 14 March 2022.

WHO: Community-based health insurance. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/community-based-health-insurance-2020>

Wiesmann, Doris – Jütting, Johannes: The emerging movement of community based health insurance in Sub-Saharan Africa: experiences and lessons learned. In *Africa Spectrum*, 2000, pp. 193-210.

Women, Business: The Law 2016: Getting to Equal. World Bank Group, 2015, pp. 22.

Women, UN.: Preliminary gender profile of Ethiopia. Addis Ababa, Ethiopia. 2014.

World Data Atlas: Maternal Mortality Rate, 2017.



**Pokoj, Jakub<sup>1</sup>**

**Wartime Usury in the first years of the Second Polish Republic (1918-1920).  
Introductory Remarks<sup>2</sup>**

*Abstract:*

Wartime usury was among the most vital problems the Polish reborn state had to cope with between 1918 and 1920. Combating wartime usury between 1918 and 1920 remains a research topic which is still analysed insufficiently despite the fact that the fight against wartime usury at this time had a great impact on the further legislation. Poland not only had to mitigate the shortages of numerous goods of first necessity, but also with the issue of discrepancies of provisional legislation. The struggle against wartime usury was a test of particular importance for the reborn Polish state.

*Key words:* usury, wartime usury, Poland, Second Polish Republic, interwar period

*I. Introduction*

The investigation of the state's reaction to the phenomenon of wartime usury, which was widespread in Europe after the end of World War I, needs to take into account the social and economic context of legal regulations. This presumption is designed to provide a scrutinizing look at the interwar society in order to achieve a comprehensive view of wartime usury in fact was and what was its impact on the society. An especially suitable research field is the legal system of the Second Polish Republic which put great effort in struggle against war usury. But what was war usury?

The subject of this paper is the problem of wartime usury in Poland between 1918-1920 and the main aim of this paper is to discuss the primary issues related to wartime usury, including terminological and methodological questions. In order to achieve this goal, the legal regulations concerning usury in Poland on the brink of independence need to be discussed, specifically in the light of results of archival research on combating wartime usury. Furthermore, in order to describe the phenomenon of wartime usury in the first years of interwar Poland the main regulation in this field needs to be discussed: decree on Defence of the Nation against Wartime Usury as well as the regulations inherited from the occupational powers after the Partitions Period, the characteristics of the act, and what is to follow after its enacting.

Despite the fact that wartime usury was one of the most vital problems the reborn Polish republic was facing in the 1920's, the phenomenon was not widely discussed in legal literature since that time<sup>3</sup>. However, recently some papers on wartime usury were published<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> PhD. Jagiellonian University, Faculty of Law and Administration.

<sup>2</sup> DOI: 10.59558/jesz.2023.3.49

<sup>3</sup> The main works on this topic were: Reinhold, Józef: *Ustawa o zwalczaniu lichwy wojennej wraz z odnośniami rozporządzeniami Ministra Apropowizacji*. Warsaw-Krakow, 1921.; Fajgenberg, Dawid: *Lichwa. Rozprawa doktorska przyjęta przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*. Warsaw, 1932. and Pomeranz, M.: *Lichwa. Dysertacja, przyjęta jako praca doktorska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w czerwcu 1933 r.* Krakow, 1938.

<sup>4</sup> Pokoj, Jakub: *Przeciwdziałanie lichwie wojennej w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*. In *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, v. VII, i. 4, 2015. Pokoj, Jakub: *Wpływ wojny na prawodawstwo*

Regarding wartime usury, it is crucial to note that the norms of substantive criminal law constituted an essential part of the solutions adopted by the Polish legislator in order to counteract the phenomenon of wartime usury. Notably, however, criminal liability was based largely on the civilist premise of the non-equivalence of mutual benefits of the parties to particular legal relationships. Usury offenses were described, as well as specific issues such as retail usury, wartime usury *sensu stricto* and special types of wartime usury. In addition, housing usury, crimes accompanying usury, as well as penalties and punitive measures are discussed.

Furthermore, criminal repression was complemented by administrative and legal solutions, including in particular administrative authorities specialized in combating usury. However, the 1920 Wartime Usury Suppression Act was the main act in the field of counteracting wartime usury, the activities of the Polish anti-usury administration began as soon as in November, 1918. The states' reaction to wartime usury was also characterized by a large variety of criminal and administrative special norms, both in substantial and procedural law. The general rules of criminal and administrative procedure as well as principal rules of criminal substantive law have been modified in such a way as to accelerate and simplify proceedings as much as possible.

In order to describe the specificity of anti-usurious regulation it is inevitable to investigate several research topics which were distinguished below. In order to investigate the state's reaction to the phenomenon of wartime usury which was widespread in Europe after the end of World War I it was inevitable to consider some research questions. Each of these research questions was focused on particular issues connected with wartime usury in Poland between 1920 and 1932. These questions were as follows:

- 1) What was the basis of "wartime usury" in interwar Poland?
- 2) What was the characteristics of the phenomenon of "wartime usury"?
- 3) What did the state's reaction to wartime usury consist of?

## *II. The "inherited" regulations and the first attempt to combat wartime usury*

The reborn Polish state inherited a mosaic of various legal regulations, including German, Austrian, Russian, French and Hungarian legislation<sup>5</sup>. At the threshold of Polish independence, the process of the unification of legal systems was one of the major issues the reborn Polish state had to cope with<sup>6</sup>. The state of uncertainty and disorder caused by discrepancies between legal systems inherited from the occupational powers forced the Polish elites to make efforts in order to uniform the legal system, and secondly, to prepare Polish national codifications in various branches of law<sup>7</sup>.

The general deficiencies of the legal system of the reborn Polish state were also related to the regulations in the field of counteracting wartime usury. Depending on the part of Poland

---

antylichwiarskie w pierwszych latach II Rzeczypospolitej (1918–1921). In *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, v. XXI, 2018. Pokoj, Jakub: Between Law on the Books and Law in Action: Counteracting Speculation and Usury in Poland (1818-1920). In *Studia Iuridica*, v. LXXX, 2019. And Pokoj, Jakub: Wywiadowcy i donosiciele urzędów walki z lichwą w międzywojennej Polsce. In Baran, Beata – Ożóg, Michał (ed.): *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*. Warsaw, 2021.

<sup>5</sup> Bardach, Juliusz – Leśnodorski, Bogusław – Pietrzak, Michał: *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warsaw, 2005, p. 552.

<sup>6</sup> Płaza, Stanisław: *Historia prawa w Polsce na tle porównawczym*, vol. 3. Okres międzywojenny. Krakow, 2001, p. 35

<sup>7</sup> Grodziski, Stanisław: *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*. In *Czasopismo Prawno-Historyczne*, vol. 33, no. 1, 1981, p. 47.

there could be at least three different regulations in the field of counteracting wartime usury<sup>8</sup>. This state of uncertainty intensified the necessity of adapting a complex of regulations<sup>9</sup>, including those aimed to mitigate the consequences of shortages of numerous commodities caused by the war, including also a scarcity of goods of first necessity. As in the formerly Austrian and German parts of Poland the previously introduced regulations were in force, the need to adopt new regulations was particularly distinct in these parts of Poland which had belonged to Russia.

Regarding the territorial aspect of regulations on wartime usury, the Polish territory between 1918 and 1920 could be divided into four parts: former Austrian area, where decree from the 28<sup>th</sup> March, 1917 was in force<sup>10</sup>, former German zone with the bill on maximum prices from the 28<sup>th</sup> October, 1914 still in force<sup>11</sup> modified by the bill from 22<sup>nd</sup> March, 1917<sup>12</sup>, the territory of the so-called “Congress Kingdom” of Poland with 16<sup>th</sup> May, 1917 regulation of usurious prices issued by the General-Governor of Warsaw<sup>13</sup> and the Eastern Borderland, where regulations issued by German military commanders constituted the legal boundaries of permissible prices for commodities.

When Józef Piłsudski took over power in November 1918 one of his first legislative initiative was supposed to mitigate the aforementioned disorder of anti-usurious regulations. As soon as on 5<sup>th</sup> December, 1918 Piłsudski issued a decree on Defence of the Nation against Wartime Usury<sup>14</sup>. According to Dawid Fajgenberg, a prominent legal scholar who devoted his studies to wartime usury, the decree was “one of the first steps towards the creation of domestic criminal law” in reborn Poland<sup>15</sup>. The decree included harsh measures aimed at eradicating wartime usury, including death penalty for several types of usurious crimes. However, soon it occurred that the ties within the newly reborn Polish state were not strong enough to introduce such a regulation on the whole territory. For example in the former Austrian area the decree from the 28<sup>th</sup> March, 1917 was still in force until 1920<sup>16</sup>.

The importance of anti-usurious regulations in the first years of Polish independence were clearly explained in the preamble of the decree on Defence of the Nation against Wartime Usury. It stated that: “For more efficient defence of the people from wartime usury, which hinders it to gather the necessary amounts of food and heat, and housing, I [Józef Piłsudski as the temporary head of the state – J.P.] decided to strengthen and broaden imposing of punishments for any crimes that can be defined as usury”. It is clear that wartime usury was perceived as an exceptionally dangerous phenomenon which may cause a serious threat not only to the economy, but to the state as a whole<sup>17</sup>.

<sup>8</sup> The legal systems were: Austrian, Prussian (German) and Russian, as the heritage of the partitions’ period. What is more, in some parts of the formerly occupied by the Russians, the legal system consisted of elements of French law (the former Duchy of Warsaw which were later incorporated in the Congress Kingdom of Poland) and in Polish Spisz (Szepes) and Orawa (Árva) Hungarian law was still in force. Bardach, Juliusz – Leśnodorski, Bogusław – Pietrzak, Michał: *Historia ustroju i prawa polskiego*. Warsaw, 2005, p. 552.

<sup>9</sup> Grodziski, Stanisław: *Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej*. In *Czasopismo Prawno-Historyczne*, vol. 33, no. 1, 1981, p. 47.

<sup>10</sup> *Kaiserliche Verordnung über den Wucher – Reichsgesetzblatt (Österreich) 1914*, number 275, position 14343.

<sup>11</sup> *Bekanntmachung über Höchstpreise – Reichsgesetzblatt 1914*, number 94, position 4531.

<sup>12</sup> *Bekanntmachung über die Änderung des Gesetzes, betreffend Höchstpreise – Reichsgesetzblatt 1917*, number 55, position 5769.

<sup>13</sup> *Journal of Decrees of the General-Governor of Warsaw 1917*, numbr 75, position 318.

<sup>14</sup> *Journal of Laws of the Polish State 1918*, number 19, position 50.

<sup>15</sup> Fajgenberg, Dawid: *Lichwa. Rozprawa doktorska przyjęta przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*. Warsaw, 1932, p. 116.

<sup>16</sup> Pokoj, Jakub: *Zwalczanie lichwy wojennej na obszarze właściwości krakowskich organów sądowych i administracyjnych w latach 1920-1932*. [ENG: *Combating of wartime usury in the jurisdiction of the Cracow judicial and administrative authorities in years 1920-1932*], doctoral dissertation defended at Jagiellonian University in Krakow, Poland on 21st February, 2022. p. 70-71.

<sup>17</sup> Pokoj, Jakub: *Between Law on the Books and Law in Action: Counteracting Speculation and Usury in Poland*

The preamble declared three main outcomes of wartime usury: lack of food, insufficiency of fuel (heat) and housing shortages. This declaration indicates that wartime usury was affecting the most elementary human needs. The aforementioned shortages could easily lead to major turmoil within the newly reborn state, especially in the perspective of future conflict with the Bolsheviks. Such a possibility was widely described in reports prepared by the American Relief Administration in Poland in the first half of 1919<sup>18</sup>.

One of the most important regulations of the decree on Defence of the Nation against Wartime Usury was the definition of first necessity goods included in article 1. This regulation stated a general rule of criminal responsibility for usurious acts aimed at restricting the availability of goods of first necessity. However, the term of “goods of first necessity ” was not explained in the further articles, which stated the main defect of the Decree. The legislator provided only a sample enumeration which depicted the exemplary of the goods of first necessity. The examples were as follows: food, fuel, materials which could be used in heating, lighting or clothing purposes and tobacco products. This vague enumeration was summarized with phrase “or other materials which can be used to fulfill the urgent needs of the population”. This clearly indicated that the legislator was willing to remain the catalogue of goods of first necessity uncertain and therefore to “strengthen and broaden imposing of punishments” for usurious crimes – as it was already declared in the preamble.

In this context it is vital to say that not all of the items declared as goods of first necessity were objectively of such a character. The catalogue contained both goods which were inevitable to fulfill the elemental needs of any human being living in 1920’s Central-Eastern Europe (e.g. food, clothing and housing) as well as goods commonly described as luxurious products (like tobacco). What is even more, in further articles of the decree on Defence of the Nation against Wartime Usury the inventory of goods of first necessity was expanded in such a manner that it included also any goods that could be used by Polish military-industrial complex in order to strengthen the military efforts of the state.

Taking into account the inconsequence of the legislator, the only possible way to decode the term of “goods of first necessity” *a casu ad casum*. As a result the judiciary was bearing the burden of interpreting whether a particular commodity could fill the criteria of “goods of first necessity” in a precise set of circumstances and therefore if the contract was to be declared as usurious? The inconsistency of the aforementioned basic regulation of the decree on Defence of the Nation against Wartime Usury resulted in a tremendously negative opinion of legal scholars about the act. Dawid Fajgenberg claimed that: „The exemplary enumeration is completely superfluous because of its glowing incompleteness”<sup>19</sup>.

Both the failure to meet the basic standards of principles of correct legislation and the urgent need to introduce a uniform regulation on wartime usury in the whole territory of Poland caused the Sejm to prepare a new act on usury.

### *III. Economic basis of wartime usury*

The long four years of World War One caused a long-lasting state of scarcity of commodities, including basic goods<sup>20</sup>. Due to military actions, contributions, requisitions and

---

(1818-1920). In *Studia Iuridica*, v. LXXX, 2019. p. 315-316.

<sup>18</sup> A letter from American Relief Administration to Polish Prime Minister. In *Archiwum Akt Nowych* [Archive of New Files] in Warsaw 2/19/0/9.4/1346.

<sup>19</sup> Fajgenberg, Dawid: *Lichwa. Rozprawa doktorska przyjęta przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*. Warsaw, 1932, p. 116.

<sup>20</sup> Jastrzębski, Robert: *Opinia w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*. In *Przegląd Sejmowy*, vol. 143, no. 6, 2017, p. 210-215.

plunders which took place in large parts of Poland, the resources could not be restored in a short period of time. Therefore, the reborn Polish state from the very beginning of its existence had to cope with numerous economic difficulties whose common denominator was scarcity of commodities<sup>21</sup>.

As it is indicated in the newer research, the phenomenon of wartime usury was a fusion of usury and speculation joined in specific set of conditions including especially long-term lack of essential items arising from war<sup>22</sup>. Since wartime usury was linked to shortages of goods of first necessity, its influence on the whole society could not be underestimated. Hence, the analysis of the phenomenon of wartime usury requires legal, economic, sociological and historical methods combined in an inquiry to prepare a comprehensive study on wartime usury.

To briefly depict the economic situation of the newly reborn statehood it is enough to say that despite the fact that vast majority of Polish citizens at this time were farmers and other agricultural workers<sup>23</sup> Poland was commodity credits since 1919 to 1921, which were predominantly allocated on food items<sup>24</sup>. It is symptomatic that at this time the state's budget was overwhelmed by military expenses which covered about 60% of expenditures<sup>25</sup>. The necessity of food purchase by a predominantly agricultural economy such as Poland at this time clearly indicates that the condition of the economy was disastrous.

The balance of commodities between 1918 and 1920 was generally low. However, it can be indicated that particular parts of Poland were better supplied than the others, e.g. Western Lesser Poland or Greater Poland, which were not affected by direct military actions during World War I. On the other hand, the worst situation was in the Eastern Borderlands which were affected by direct military actions both during World War I and Polish-Bolshevik war. The insufficiency of basic goods in these parts of Poland was described by American Relief Administration in Poland<sup>26</sup>. These observations are worth noting as made by external and impartial observers who had no interest in exaggerating. This statement shows not only the catastrophic state of supplies, but also indicates the probable causes of the shortages of commodities, which were not often presented in Polish public debate.

The Americans explained that: "The Polish Government realizes that in the Eastern Borderlands, which were taken within the last months, the supply situation is harsh. However, American Mission states that the progress in bringing relief to people inhabiting these lands is insufficient. (...) It is doubtful that among territories destroyed during the last war there is any with so much pain as the great space between the Congress Poland and the Bolshevik lines. The American Mission took a great effort to investigate the state of affairs and to improve the harsh conditions, but we could not by any means give the people help to proper extent, because of serious problems with railway transport and difficulties caused by movements of military forces. Only in the last time the results are a little bit better because of engaging automobiles which bring food to the hungry people. (...) It is getting more and more inevitable to concentrate efforts of Polish help organizations in this very area. It is necessary

<sup>21</sup> Landau, Zbigniew – Tomaszewski, Jerzy: *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*. In *Dzieje Narodu i Państwa Polskiego*, no. 63, p. 8.

<sup>22</sup> Pokoj, Jakub: *Przeciwdziałanie lichwie wojennej w pierwszych latach II Rzeczypospolitej*. In *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, v. VII, i. 4, 2015, p. 629-632.

<sup>23</sup> According to the 1921 census, nearly ¾ of Polish citizens lived in rural areas and 61% of the populations only occupation was farming. Majewski J.: *Rozwój gospodarki chłopskiej w okresie międzywojennym*. In Inglot, Stefan (ed.): *Historia chłopów polskich*. v. III, Warsaw, 1980. p. 36.

<sup>24</sup> Landau, Zbigniew – Tomaszewski, Jerzy: *Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939*. Warsaw, 1986, p. 65.

<sup>25</sup> Winiarski, Bolesław: *Polityka gospodarcza*. v. III, Warsaw, 2006, p. 115.

<sup>26</sup> A letter from American Relief Administration to Polish Prime Minister. In *Archiwum Akt Nowych [Archive of New Files]* in Warsaw 2/19/0/9.4/1346.

not only because of the humanitarian point of view, but also from the political one, so that Poles facing the needs of the local people would take such a stand that the regional residents could see their own interest in sustaining Polish administration. Please acknowledge this fact that it can be achieved only through the most dynamic effort to bring relief to the people”.

Therefore, it is clear that insufficiency of goods of first necessity was also a major political problem which could impact the attitude of inhabitants of reborn Polish state attitude to the Republic. The disastrous economic situation of Poland was expressed as soon as in 1919 by John Maynard Keynes who called the Second Polish Republic Poland “an economic impossibility with no industry”<sup>27</sup>. Particularly severe conditions were present in central and Eastern Poland: Eastern Lesser Poland, the former Congress Kingdom of Poland and in the Eastern Borderlands. An excellent description of commodities of first necessity was prepared by Harold Henry Fisher, the chief of History Department of American Relief Administration, Stanford University Professor and an eye witness of supplies shortages in Poland at the time. He indicated that some parts of Poland changed into deserts and those people who remained despite the expulsions, was hiding in forests and fields like wild animals<sup>28</sup>.

Shortages affected also stocks of cattle, horses, hogs and fowl and thus the prices of food products were rising sharply. As a result of collapse of industrial production caused by lack of manpower due to numerous mobilisations and war losses<sup>29</sup>, lack of raw materials and the so-called “evacuation” executed by Russians in 1915<sup>30</sup>, Poland was affected by a permanent state of insufficiency of basic goods which were necessary to fulfil fundamental needs of population<sup>31</sup>. These conditions resulted in worsening of work conditions and a great reduction of purchasing power of vast majority of the population which worked in agricultural and industrial sectors<sup>32</sup>. Therefore, the reborn Polish state from the very beginning of its existence had to cope with numerous economic difficulties whose common denominator was scarcity of commodities<sup>33</sup>. What is more, Poland was also struggling against some other economic obstacles defined as “structural”<sup>34</sup>.

In the abovementioned set of circumstances, the phenomenon of wartime usury was widespread. It is worth noting that the scarcity of numerous goods was caused mainly – but not only – by war. Therefore the state of permanent shortage of commodities of first necessity resulting in exploitation, usury and other economic anomalies was described as “wartime usury”.

#### IV. Summary

An important step towards combating wartime usury in the Second Polish Republic was made on 2<sup>nd</sup> July, 1920 when the Sejm passed the Bill on Combating Wartime Usury<sup>35</sup>.

<sup>27</sup> Keynes, John Maynard: *The Economic Consequences of the Peace*. [Access on: 15. 04. 2023]. <http://www.gutenberg.org/files/15776/15776-h/15776-h.htm>

<sup>28</sup> Fisher, Henry Harold: *The Famine in Soviet Russia 1919-1923. The Operations of the American Relief Administration*. New York, 1927, p. 28.

<sup>29</sup> Molenda, Jan: *Chłopi polscy w 1914 roku*. In *Dzieje Najnowsze*, v. XXXVI, 2004, i. 3, p. 117.

<sup>30</sup> Which caused a horrible devastation of infrastructure – Cf. W. Borodziej, M. Górny, *Nasza wojna*, v. I, Warsaw 2014, p. 358.

<sup>31</sup> Landau, Zbigniew – Tomaszewski, Jerzy: *Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej*. In *Dzieje Narodu i Państwa Polskiego*, no. 63, p. 8.

<sup>32</sup> Landau, Zbigniew – Tomaszewski, Jerzy: *Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939*. Warsaw, 1986, p. 14.

<sup>33</sup> Jastrzębski, Robert: *Opinia w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi*. In *Przegląd Sejmowy*, vol. 143, no. 6, 2017, p. 210-215.

<sup>34</sup> Brzoza, Czesław – Sowa, Andrzej Leon: *Historia Polski 1918-1945*. Krakow, 2006, p. 170.

<sup>35</sup> *Journal of Laws 1920*, number 67, position 449.

Regarding the legal norms in the field of wartime usury, it was the most important act in the interwar period in Poland<sup>36</sup>.

As for the period of validity of the Bill on Combating Wartime Usury from 2<sup>nd</sup> July 1920, it came into force in the first days of August 1920 – in the exact moment when the Bolsheviks were approaching Warsaw – and it lasted until repealing of the penal norms of the Bill of 2<sup>nd</sup> July, 1920, what happened in 1932, after the Makarewicz's Penal Code was issued<sup>37</sup>. The Wartime Usury Suppression Act was one of the first nationwide criminal laws passed in the reborn Republic of Poland<sup>38</sup>.

As the penal rules, both substantive and procedural ones, stated the core of the Bill, the date of abrogation of the penal regulations constitutes the natural closing point of the project's temporal scope. The aforementioned bill was the most significant legal act in the field of war usury as the last of its regulations remained in force as long as until 1938. The draft of the bill was a result of an elaboration made by the Ministry of Justice. Despite the fact that the draft was not remained nearly unaltered after the legislative process, the parliamentary debate was long and even tempestuous in some parts. Therefore, the Bill of 2<sup>nd</sup> July, 1920 can be described as the most important act in the field of war usury in the interwar period and thus the analysis of the phenomenon of war usury and the legal instruments aimed at combating it shall relate to the Bill of 2<sup>nd</sup> July 1920 in the first place.

The draft of the bill was issued as an initiative of Ministry of Justice on 19<sup>th</sup> March, 1920 together with the legislative motives<sup>39</sup>. Analysis of the legislative motives is justified since the final version of the bill was nearly unaltered<sup>40</sup>. Ministry of Justice indicated that the regulation in force at that time was both insufficient and inconsistent. The fundamental regulation of the Bill on Combating Wartime Usury was included in article 1 which stated the definition of first necessity goods. This time the Ministry managed to propose a much clearer definition which fulfilled the rules of correct legislation.

However, the regulations inherited by Second Polish Republic from the occupying powers and those enacted by the Republic were not sufficient means of state's reaction to the phenomenon of wartime usury, these definitely contributed to limit the consequences of wartime usury. Wartime usury definitely had a great impact on the society.

### *Bibliography*

#### *Archival sources:*

Archive of New Files in Warsaw, 2/19/0/9.4/1346

#### *Legislation:*

Bekanntmachung über Höchstpreise – Reichsgesetzblatt 1914, number 94, position 4531

<sup>36</sup> Pokoj, Jakub: Przeciwdziałanie lichwie wojennej w pierwszych latach II Rzeczypospolitej. In *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, v. VII, i. 4, 2015, p. 636.

<sup>37</sup> The Decree of the President of the Republic of Poland from 11<sup>th</sup> July 1932 on Regulations Introducing the Penal Code and Law on Offences, *Journal of Laws* 1932, number 60, position 573.

<sup>38</sup> Reinhold, Józef: Ustawa o zwalczaniu lichwy wojennej wraz z odnośniami rozporządzeniami Ministra Apropowizacji. *Warsaw-Krakow*, 1921, p. 116.

<sup>39</sup> Parliamentary print number 1629 of the Legislative Sejm, *Sejm Archive* RPII/0/1629.

<sup>40</sup> Pokoj, Jakub: Wpływ wojny na prawodawstwo antylichwiarskie w pierwszych latach II Rzeczypospolitej (1918–1921). In *Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego*, v. XXI, 2018, p. 186.

Bekanntmachung über die Änderung des Gesetzes, betreffend Höchstpreise – Reichsgesetzblatt 1917, number 55, position 5769

Journal of Decrees of the General-Governor of Warsaw 1917, numbr 75, position 318

Journal of Laws of the Polish State 1918, number 19, position 50

Journal of Laws 1920, number 67, position 449

Journal of Laws 1932, number 60, position 573

Kaiserliche Verordnung über den Wucher – Reichsgesetzblatt (Österreich)1914, number 275, position 14343

*Literature:*

Bardach, Juliusz – Leśnodorski, Bogusław – Pietrzak, Michał: Historia ustroju i prawa polskiego. Warsaw, 2005.

Borodziej, Włodzimierz – Górny, Maciej: Nasza wojna. v. I. Warsaw, 2014.

Brzoza, Czesław – Sowa, Andrzej Leon: Historia Polski 1918-1945. Krakow, 2006.

Fajgenberg, Dawid: Lichwa. Rozprawa doktorska przyjęta przez Radę Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Warsaw, 1932.

Fisher, Henry Harold: The Famine in Soviet Russia 1919-1923. The Operations of the American Relief Administration. New York, 1927.

Gelernter, Szymon: Ustawa z dnia 2 lipca 1920 roku o zwalczaniu lichwy wojennej. Warsaw, 1924.

Grodziski, Stanisław: Komisja Kodyfikacyjna Rzeczypospolitej Polskiej. In Czasopismo Prawno-Historyczne, vol. 33, no. 1, 1981.

Jastrzębski, Robert: Opinia w sprawie możliwości dochodzenia przez Polskę od Niemiec odszkodowania za szkody spowodowane przez drugą wojnę światową w związku z umowami międzynarodowymi. In Przegląd Sejmowy, vol. 143, no. 6, 2017.

Keynes, John Maynard: The Economic Consequences of the Peace. <http://www.gutenberg.org/files/15776/15776-h/15776-h.htm> [acces on: 15.04.2023].

Landau, Zbigniew – Tomaszewski, Jerzy: Gospodarka Drugiej Rzeczypospolitej. In Dzieje Narodu i Państwa Polskiego, no. 63.

Landau, Zbigniew – Tomaszewski, Jerzy: Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939. Warsaw, 1986.

Majewski J.: Rozwój gospodarki chłopskiej w okresie międzywojennym. In Inglot, Stefan (ed.): Historia chłopów polskich. v. III, Warsaw, 1980.

Molenda, Jan: Chłopi polscy w 1914 roku. In Dzieje Najnowsze, v. XXXVI, 2004, i. 3.



Płaza, Stanisław: Historia prawa w Polsce na tle porównawczym, vol. 3. Okres międzywojenny. Krakow, 2001.

Pobóg-Malinowski, Władysław: Najnowsza historia polityczna Polski, t. 2 1919-1939. London, 1956.

Pokoj, Jakub: Przeciwdziałanie lichwie wojennej w pierwszych latach II Rzeczypospolitej. In Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa, vol. 7, no. 4, 2014.

Pokoj, Jakub: Wpływ wojny na prawodawstwo antylichwiarskie w pierwszych latach II Rzeczypospolitej (1918–1921). In Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego, v. XXI, 2018.

Pokoj, Jakub: Between Law on the Books and Law in Action: Counteracting Speculation and Usury in Poland (1818-1920). In Studia Iuridica, v. LXXX, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.4815>

Pokoj, Jakub: Wywiadowcy i donosiciele urzędów walki z lichwą w międzywojennej Polsce. In Baran, Beata – Ożóg, Michał (ed.): Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości. Warsaw, 2021.

Pokoj, Jakub: Zwalczenie lichwy wojennej na obszarze właściwości krakowskich organów sądowych i administracyjnych w latach 1920-1932. [ENG: Combating of wartime usury in the jurisdiction of the Cracow judicial and administrative authorities in years 1920-1932], doctoral dissertation defended at Jagiellonian University in Krakow, Poland on 21st February, 2022.

Pomeranz, M.: Lichwa. Dysertacja, przyjęta jako praca doktorska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w czerwcu 1933 r. Krakow, 1938.

Reinhold, Józef: Ustawa o zwalczaniu lichwy wojennej wraz z odnośniami rozporządzeniami Ministra Apropowizacji. Warsaw-Krakow, 1921.

Winiarski, Bolesław: Polityka gospodarcza. v. III, Warsaw, 2006.

Egri-Kovács Krisztián<sup>1</sup>**Feljegyzések A Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe című tanulmánykötetről<sup>2</sup>**

A Közép-európai Professzori Hálózat közép-kelet-európai összehasonlító jogtudományi kutatási eredményeit tartalmazó újabb – a közép-európai országok jogrendszerét bemutató – tanulmánykötet 2022-ben jelent meg a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet munkájának összehangolásával, az intézet kiadásában.<sup>3</sup> A hiánypótlónak minősülő, elismert szerzők<sup>4</sup> által készített tanulmánykötet fókuszában az államok alkotmányos és jogi védelmei, valamint az állami szimbólumok állnak, amelyek az adott társadalmat (a közösségi együttélés kereteit képező államot, nemzetet) behálózzák. Egy-egy népcsoport uralkodó etnikai ismérvei több részelemből állnak, amelyek közül a legrégebbi elemként a nyelv emelhető ki.<sup>5</sup> Az államban a közösség részeit képező hagyományos értékek, mint például a közösségépítő, közösségmegtartónak is minősülő vallási közösségek is megtalálhatóak.<sup>6</sup> Egyes megközelítések szerint az állam, mint személy külső megjelenésének azonosítására szolgáló – a későbbi fejlődés során a heraldika önálló tudományává formálódó – címerhasználat az 1066 évben Angliát előzőlő normann harcosok megjelenítésére szolgáló Bayeux-i falikárpittól eredeztethető.<sup>7</sup> A szimbólumok az információközlésre szolgáló jelektől

<sup>1</sup> A szerző pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző gazdasági társaságnál kamarai jogtanácsos, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktori fokozatot szerzett doktorandusza.

<sup>2</sup> DOI szám: 10.59558/jesz.2023.3.58

<sup>3</sup> Tóth, J. Zoltán (szerk.): Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet Miskolc-Budapest, 2022, pp. 360. ISBN 978-615-6474-18-6. ISBN 978-615-6474-19-3 (eBook). <https://doi.org/10.54237/profnet.2022.ztclpsnsce> [http://real.mtak.hu/158068/1/CEA-ProfNet\\_Toht\\_StateandNationalSymbols\\_EBOOK.pdf](http://real.mtak.hu/158068/1/CEA-ProfNet_Toht_StateandNationalSymbols_EBOOK.pdf) (2023.09.23.) [A továbbiakban Tóth: i. m.]

<sup>4</sup> A kötet szerzői:

Dalibor Čepulo a Zágrábi Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának jogtörténész professzora.

Dalibor Đukić a Belgrádi Jogtudományi Kara Egyházjogi Tanszékének docense.

Benjamin Flander a Maribori Egyetem büntetőjogot, jogelméletet, alkotmányjogot és alapjogokat kutató docense.

Kateřina Frumarová az Olomouci Egyetem Jogtudományi Kara Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékének közigazgatási joggal, közigazgatási eljárási joggal, közigazgatási büntetőjoggal foglalkozó docense.

Kruzslíc Péter a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Politikatudományi Intézetének tanársegédje, akinek fő kutatási területe az Európai Közjog és Politika.

Ján Škrobák a Pozsonyi Egyetem Jogtudományi Karának Alkotmányjogot és Közigazgatási jogot oktató és kutató docense.

Aleksandra Syryt a varsói Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego Egyetem Alkotmányjogi és Közigazgatási jogi Tanszékének adjunktusa.

Tribl Norbert az Alkotmánybíróság tanácsadója és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetének alkotmányjogot, államelméletet oktató és kutató oktatója.

<sup>5</sup> Für Lajos: Magyar soros a Kárpát-Medencében. Népesedésünk évszázadai 896-2000. Kairosz Kiadó, Budapest, 2001, 20. p.

<sup>6</sup> Tóth, J. Zoltán: The Protection of State and National Symbols Across Europe: An Overview of Constitutional Law and Criminal Law Regulations. In Tóth: i.m. 11. p. A korábban megjelent magyar államelméleti tárgyú írásművek tételként rögzítik, hogy az államok fennállnak, jelentőségük megnőtt, ennek ellenére sajnálatos módon az államelméleti diszciplína pedig háttérbe szorult. A háttérbe szorulás megelőzése érdekében ezéért kiemelkedő jelentőséggel rendelkeznek a jelen recenzióval érintett írásműhöz hasonló államelméleti tárgyú kutatások. Cs. Kiss Lajos: Államelméleti helyzetkép. In Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/12. szám, 4–47. p. [http://real.mtak.hu/92353/1/3-Allamelméleti-helyzetkep\\_PPB\\_2017\\_2web-3.pdf](http://real.mtak.hu/92353/1/3-Allamelméleti-helyzetkep_PPB_2017_2web-3.pdf) (2023.09.23.)

<sup>7</sup> Rác Lajos: Az állam külső megjelenése. In Rác Lajos (szerk.): Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002, 477. p.

tágabb fogalomnak minősülnek amiatt, hogy a szimbólummal szembesülőket a szimbólummal azonosulásra vagy a szimbólummal való ellenállásra ösztönözik. A „szimbólum” görög szó, a *symvallo* igéből származik, amely a szétválasztott részek összeillesztésére utal.<sup>8</sup>

A zászlók a nemzetállamok (a középkori adott földbirtokokhoz kötődő nemzet fogalmat felváltó az országra, államra használat nemzetfogalom a kora újkortól jelenik meg) kialakulásának időszakában váltak állami szimbólumokká. A politikai nemzetfogalom az adott terület, népesség feletti főhatalommal rendelkező szuverén állam állampolgáraitra vonatkoztatott kifejezés. A kulturális nemzetfogalom az országon belül nemzettől eltérő kisebbségekre, etnikumokra használatos. Ugyancsak a nemzetállamok kialakulásának időszakától eredeztethető a himnuszok megjelenése és elterjedése<sup>9</sup>. Maga az állam terminológia is a XVIII. századtól terjedt el az európai nyelvekben.<sup>10</sup> Ugyanakkor a diplomácia, a követségi intézmény kezdetleges formái már a vérségi alapon szerveződő társadalmakban is megjelentek.<sup>11</sup>

A magyar jogrendszerben *a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről* szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet 20. Cikkében meghatározottak szerint az állam képviselőjének és vezetőjének joga van arra, hogy a fogadó államban kitűzze – a képviselő vezetőjének lakására, közlekedési eszközére is kiterjedően kitűzze – a küldő állam lobogóját és címerét a képviselő helyiségeire. A diplomáciai (konzuli) képviselők által – hivatali épületükön, misszióvezetői rezidenciájukon, gépkocsijukon – használt állami zászlók, címerpajzsok sérthetlenségét a fogadó államnak biztosítani kell.<sup>12</sup>

Az állami szimbólumokat azokban az esetekben szokás állami szimbólumokként a kartális alkotmányokban is kodifikálni, amennyiben az állami szimbólumok az állam népességének többségét juttatják kifejezésre. Az állami szimbólumokra vonatkozóan a Franciaországból kiinduló szabadság, egyenlőség, testvériség három fő típusát szokás legtöbbször említeni, amelyeket Bárány Eötvös József is a XIX. század vezéreszméiként határozott meg.<sup>13</sup> A nemzetközi közjogból levezethető állami szimbólumok – (elősorban a címer, a zászló és a himnusz emelhető ki, amelyeknél követelménynek minősül, hogy más államoktól megkülönböztethetők legyenek) – az állami szuverenitást fejezik ki más államokkal szemben, illetve a szuverenitás belső oldala tekintetében az adott állam polgárainak összetartozását testesítik meg. Az alkotmányok egyik csoportja a címet, a zászlót és a himnuszt egyaránt rendelkezik. Más alkotmányok csak két állami szimbólumról rendelkeznek, illetve vannak olyan alkotmányok is, amelyek az állami szimbólumokat nem foglalják magukba. A tanulmánykötet Albániát, Bulgáriát, Csehországot, Romániát és Szlovákiát említi példaként, amelyek alkotmánykódexeiben az állami bélyegzőről is

<sup>8</sup> Đukic, Dalibor: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Serbia. In Tóth: i. m. 217. p.

<sup>9</sup> Tóth, J. Zoltán: The Protection of State and National Symbols Across Europe: An Overview of Constitutional Law and Criminal Law Regulations. In Tóth: i. m. 17-19. p.

<sup>10</sup> Paczolay Péter: Machiavelli államfogalma, 448. p. In Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. JATE ÁJK Tudományos Bizottság, Szeged, 1996, pp. 727, pp. 447-463. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/6892/1/juridpol\\_049\\_447-463.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/6892/1/juridpol_049_447-463.pdf) (2023.09.23.)

<sup>11</sup> Kincses László: Diplomáciatörténet. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., ELTE-ÁJK, Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tanszék, Budapest, 24. p.

<sup>12</sup> Martonyi János (főszerk.): Zászlóhasználat külföldön. In Diplomáciai Lexikon, Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2018, 635. o. [http://real.mtak.hu/80560/1/diplomaciai\\_lexikon.pdf](http://real.mtak.hu/80560/1/diplomaciai_lexikon.pdf) (2023.09.23.)

<sup>13</sup> Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. [A szöveget gondozta, a jegyzeteket írta Oltványi Ambrus.] <https://mek.oszk.hu/06600/06619/html/01.htm> (2023.09.26.)

rendelkeznek.<sup>14</sup> A nemzeti jelképek állami szimbólumok védelme a büntetőjogi tárgyú jogszabályi rendelkezésekben is megtestesül. Az egyik megközelítés szerint a büntetőjogi norma tárgya a nemzeti közösség, az állam polgárai összességének védelme. Egyes államok jogszabályi rendelkezésekben védik a nemzetközi jogi tárgyú állami szimbólumokat is (vöröskereszt). A közösség alkotmányos védelme érdekében a véleménynyilvánításhoz való jog, alapjog is korlátozható. A büntetőjogi tárgyú jogi normákon túlmenően közigazgatási jogi és polgári jogi tárgyú normák is védik az állami szimbólumokat, jelképeket, amelyek közül a védjegyként való használat tilalmára vonatkozó jogszabályi rendelkezések emelhetők ki. A magyar jogrendszerben a nemzeti jelképeket (címer, zászló, himnusz) mellett a Szent Koronaszeme is jogi védelemben részesül.<sup>15</sup>

Az állami szimbólumok egységes egészzé összekovácsolják az államot alkotó egyéneket és megtestesítik az állam alapjait. A modern horvát állami szimbólumok eredete a Habsburg Birodalomban az 1830-as évekhez kötődik, elfogadásukra pedig az 1848. évben került sor Horvátország, Szlavónia és Dalmácia történelmi címereként, 1846-ban került sor a himnusz elfogadására<sup>16</sup>. A horvát állami címet az 1868. évben törvényesen elismerték a nemzetiségi egyenjogúság nevében. A magyar jogrendszerben a *Magyarország, s Horvát, Szlavon-és Dalmátországok közt fennforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről* szóló 1868. évi XXX. törvény-cikként kihirdetett egyezmény – amely Magyarország s Horvát-, Szlavon-és Dalmátországok közös alaptörvényének minősül – akként rendelkezett, hogy Magyarország s Horvát-Szlavon-és Dalmátországok egy és ugyanazon közös állami közösséget képeznek, ugyanakkor a közös magyar Országgyűlésnek és a központi magyar Kormányának fel nem tartott tárgyakra a Horvát-, Szlavon- és Dalmátországokat mind a törvényhozás, mind a végrehajtás körében teljes önkormányzati jog (autonómia) illette meg.<sup>17</sup>

A Habsburg Monarchia felbomlását követően Szerb-Horvát-Szlovén Királyságban az állami címet a szerb címer horvát és szlovének szimbólumainak kiegészítésével hozták létre, amely a Jugoszláv Királyság 1939-ben ismert el hivatalosan. Az 1941-ben kikikiáltott Független Horvát Államban változott a zászló, illetőleg a cirill betűs írásmódot is betiltották. A Demokratikus Szövetségi Államként létrejövő Jugoszláviában az 1946. január 31. napján hatályba lépett alkotmány Horvátország saját alkotmánnyal és állami szimbólumokkal rendelkezett. A himnuszt az 1972-ben módosított alkotmány kodifikálta. A Horvát Szocialista Köztársaság 1974 évben elfogadott alkotmánya rendelkezik a horvát hivatalos nyelvről. A független Horvátországot 1991. június 25-én kiáltották ki, amelyet 1992. január 15-én az Európai Gazdasági Közösség összes tagállama elismert.<sup>18</sup>

Közép-Európa országaiban a nemzet fogalma nem teljes mértékben felel meg a nemzetállam közössége fogalmának. Ezek az államok birodalmakból váltak ki. A Horvát Szocialista Köztársaság 1974 évben elfogadott alkotmánya határozta meg az államot a horvát nép nemzetállamaként. A Horvát Köztársaság alkotmánya a Horvát Köztársaságot a horvát nép nemzeti államaként határozza meg.<sup>19</sup> E definícióból eredeztethető a nemzeti szimbólumok

<sup>14</sup> Tóth, J. Zoltán: i. m. 20-33. p.

<sup>15</sup> Tóth, J. Zoltán: i. m. 34-51. p.

<sup>16</sup> Čepulo, Dalibor: The Protection of State and National Symbols Across Europe: An Overview of Constitutional Law and Criminal Law Regulations. In Tóth: i. m. 56-57. p.

<sup>17</sup> Gonda Imre – Niederhauser Emil: A Habsburgok Egy európai jelenség Hatodik Kiadás, Pannonica Kiadó, 1998. 233. p. és Márkus Dezső (szerk.): Hatályos Magyar Törvények Gyűjteménye. (Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár). Franklin-Társulat, Budapest, 1912, 366-377. p.

<sup>18</sup> Čepulo, Dalibor: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Croatia. In Tóth: i. m. 58-61. p.

<sup>19</sup> Heka László fordította A Horvát Köztársaság Alkotmánya 1. Történelmi alapvetéseink. In Heka László – Jakó

(a horvát nyelv, a latin betűs írás, a nyugati civilizációhoz, kereszténységhez tartozás, az államiság hagyománya) meghatározása is. A címer a zászló, a nemzeti himnusz, az állam neve, a horvát nyelv és a latin betűs írásmód minősül a legfontosabb állami szimbólumnak.

Az alkotmány és az alkotmány felhatalmazása alapján megalkotott törvény biztosítja a törvényben felsorolt kisebbségek részére, hogy a saját szimbólumaikról gondoskodjanak. A Horvát Köztársaságot kifejező címer, a zászló és a himnusz jogszabály által védett állami szimbólum. A címer hivatalos használatáról törvény rendelkezik. A Horvát Köztársaságban az állami szimbólumok megsértése eredendően pénzbírsággal büntethető szabálysértésnek minősült. A 2011. évben elfogadott és hatályba lépett Büntető Törvénykönyv szabadságvesztéssel büntethető bűncselekménnyé minősítette a Horvát Köztársaság jó hírűvének megsértését, amely kiterjed a zászló, címer, himnusz megsértésére. Az Alkotmány garantálja a kisebbségek tagjainak más állampolgárokkal való egyenlőségét a nyelvhasználat, a jelképek használata tekintetében is, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság, a hit és meggyőződés vonatkozásában is. A szerb kisebbségnek a cirill írásmód használatára is jogosultsága van.<sup>20</sup>

Csehország jelképei a cseh állam történetét és hagyományait, létezésének és szuverenitásának, az állameszmének kifejezéseit szolgálják a külképviseleti szerveken is. A Cseh Köztársaságban az állami jelképeket A Cseh Köztársaság Alkotmánya 14. cikkében foglaltak felhatalmazása alapján külön törvény szabályozza.<sup>21</sup> A független Csehszlovák Köztársaság 1918 évben alakult meg. A cseh állami jelkép – az ezüst koronás kétfarkú oroszlán – megjelenése II. Přemysl Otakar 1253 évben történő trónra kerüléséhez kötődik. A Csehszlovák Köztársaság ideiglenes alkotmánya 1918 évben meghatározta az államcímert és ezüst kétfarkú piros alapon ugrani készülő oroszlánt. Az 1920 évben elfogadott Csehszlovák Köztársaság Alkotmányos Chartája rendelkezett a címerről, a zászlóról. Ezen alkotmányt 1948-ban váltotta fel a kommunista állam berendezkedés ismérveire épülő alkotmány. Az 1990-ben elfogadott Cseh és Szlovák Köztársaság alkotmánya módosította az állami címert. A Cseh Köztársaság mai napig hatályos alkotmánya az 1993-ban elfogadott alkotmány.

Csehországban a nagy és kis állami címer, az állami zászló, a köztársasági elnök állambélyegzője és az állami himnuszt határozták meg állami szimbólumként. Ezenkívül törvény rögzíti az állami szimbólumok használatára vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és az állami jelképek használatának megsértésére vonatkozó rendelkezéseket. A Parlament, a köztársasági elnök, a Kormány, a minisztériumok, a közigazgatási hatóságok, a bíróságok, a Legfelsőbb Számvevőszék és a Cseh Nemzeti Bank és a területi önkormányzati egységek, a fegyveres erők, jogosultak az állami szimbólumok használatára. Az állami bélyegző nemzetközi szerződések és okmányok, diplomáciai képviselők megbízó leveleinek hitelesítésére és törvény által meghatározott további esetben használható. A himnusz ünnepek és egyéb alkalmak idején nyilvánosan játszható és énekelhető. Az állami jelképek megsértését jelenti a jelképek ellopása, megrongálása, megsemmisítése, illetve a használatukra vonatkozó törvényi rendelkezések megszegése. Az állami himnusz használatára általános rendelkezéseket kodifikált a jogalkotó. Törvény rendelkezik arról, hogy himnusz nyilvánosan játszható állami ünnepek, illetve egyéb alkalmak idején. Az állami szimbólumok megsértése

---

Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 424. p.

<sup>20</sup> Čepulo, Dalibor: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Croatia. In Tóth: i. m. 61-87. p.

<sup>21</sup> Szakály Zsuzsa fordította. A Cseh Köztársaság Alkotmánya. Első fejezet, Alapvető rendelkezések, 14. cikk. Történelmi alapvetéseink. In Heka László – Jakó Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 206. p.

közigazgatási szabálysértésnek minősül. A Cseh Köztársaság állami jelképeinek megsértése, megsemmisítése, megrongálása vagy eltulajdonítása bűncselekménynek minősül. Bűncselekmény továbbá az állami szimbólumok jogosulatlan, engedély nélkül történő használata, amelyre természetes és jogi személyek, de akár állami szervek részéről szándékosan, illetőleg gondatlanul is sor kerülhet.

A Cseh Köztársaságban a szerzői jogra vonatkozó törvényi is rendelkezik az állami jelképek védelméről. Az állami szimbólumok közérdekből ingyenesen használhatóak. A nemzeti ünnepek, az állami kitüntetések, a koronázási ékszerek, a nemzeti fák és azok ágai és a cseh nyelv további állami szimbólumoknak minősülnek. A Cseh Köztársaságban a települési és területi (regionális) önkormányzathoz való alkotmányos alapjog, amelyet az alkotmány rögzít. Az önkormányzatoknak törvényben biztosított jogosultsága területi szimbólumként címet, zászlót és pecsétet létrehozni, amelyek az állami szimbólumokkal azonos védelemben részesülnek. A Cseh Köztársaságban a nemzeti kisebbségek (szlovák, ukrán, legyen, vietnami, német, orosz, roma és ezenkívül a másik állam állampolgárságával rendelkező személyek) állami szimbólumainak használatára vonatkozóan kizárólag a diplomáciai jog körében kihirdetett jogszabályi rendelkezések vannak hatályban. A diplomáciai használaton kívül más állami jelképek engedéllyel használhatóak a Cseh Köztársaságban, amely megadására abban az esetben kerül sor, amennyiben a másik állam nem tiltakozik az állami jelkép használata ellen. A cigány himnusz használata és a roma jelképek használata a cseh állam elismeri. Az adott régióban 5 % mértéket elérő azonos nemzetiségi lakosság képviselőitükre bizottságot hozhatnak létre. A cseh állam a vallássemlegesség elvét is tiszteletben tartja, azáltal, hogy nem avatkozik be a vallásszabadságba és azok szabadságába. A vallási jelképeket megsértése a közigazgatási és a polgári jogi jog és a büntetőjog által biztosított. A szerző a cseh állami nyelv védelmét is szükségesnek és indokoltnak látja az alkotmányi rendelkezésekben rögzíteni.<sup>22</sup>

Magyarországon az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában meghatározott történelmi események, a történelmi alkotmányvívományai, valamint a Szent Korona-eszme ugyancsak kartális alkotmányban, alkotmánykódexben meghatározott állami szimbólumoknak minősülnek. Ezen túlmenően a magyar állam szuverenitásaként is meghatározható.<sup>23</sup> Az Alaptörvény a jogrend alapja, emellett a múlt, a jelen és a jövő magyarjai közötti szövetséget is megtestesíti. A jogfolytonosságra épülő jogszabályi rendelkezés egyben új demokratikus jogállami jogrendszert is meghatároz.<sup>24</sup> A történelmi alkotmány a közösség legfontosabb közjogi szabályainak együtteseként határozható meg.<sup>25</sup> Az állami szimbólumok legfontosabb védelme Magyarország Alaptörvényében (2011. április 25.) valósul meg.<sup>26</sup>

Az állami szimbólumok kiegészülnek *Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről* szóló 2011. évi CCII. törvényben címer, zászló és a logó használatára, valamint az állami kitüntetésekre és díjakra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. Az Alaptörvényben rögzített nemzeti szimbólumok az állam, a szuverenitás szimbólumait testesítik meg. Az Alaptörvényben meghatározott állami szimbólumok

<sup>22</sup> Frumarová, Kateřina: Legal Protection of State, National and Community Symbols in the Czech Republic. In Tóth: i. m. 93-131. p.

<sup>23</sup> Kruzsliz, Péter – Tribl, Norbert: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Hungary. In Tóth: i. m. 135-140. p.

<sup>24</sup> Tóth Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés Polgári Szemle 2013. 9. évfolyam, 3-6. szám. (2023.09.26.)

<sup>25</sup> Zetényi Zsolt (szerk.): A történelmi alkotmány Magyarország ősi alkotmánya. Magyarországért Kulturális Egyesület, 2010, 31-48. p.

<sup>26</sup> Kruzsliz, Péter – Tribl, Norbert: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Hungary. In Tóth: i. m. 141-143. p.

megsértése a Nemzeti jelkép megsértése bűncselekmény törvényi tényállását valósítja meg. Az Alaptörvényben nem rögzített szimbólumok (példaként említhető erre történelmi esemény, épület vagy hely) ugyancsak a nemzeti identitást fejezik ki és erősítik. Hivatalos nemzeti szimbólumoknak minősül a címer, zászló, a himnusz, a magyar nyelv és a hivatalos pénznem.

Péter Kruzslicz–Norbert kiemeli, hogy Magyarország neve maga is állami szimbólumnak minősül, hogy az *Alaptörvény ALAPVETÉS A)* cikkében került meghatározásra, ezáltal a név magában foglalja a magyar jogrendszer egészét. A címer képezi a legfontosabb állami szimbólumot. Az eredendően 1801 évben először megjelenő, majd 1848-1849-ben állami szimbólummá váló magyar zászlón felülről lefelé, mint az erő, a hűség és a remény szimbólumait jelképezik a piros, fehér és a zöld színek. Az Alaptörvény állami szimbólumként határozza meg Kölcsey Ferenc Himnusz című költeménye Erkel Ferenc zenéjével. Alaptörvényünk a nemzeti ünnepekről is, a magyar nyelvjelnek is részét képező magyar nyelv védelméről is rendelkezik. Az Alaptörvény rögzíti a hivatalos magyar fizetőeszközt a forintot is.<sup>27</sup>

A lengyel nemzeti szimbólumok közül a zászló, a címer, himnusz alkotmányos védelemben részesül. A tanulmány szerzője említést tesz arról, hogy a hagyományok, a népképviselő, a legendák is állami szimbólumoknak minősül. Az államszimbólumok szorosan kapcsolódnak egy adott történelmi hagyományhoz és történelméhez, egy adott állam és nemzet létét jellemzik. A lengyel állam külön törvénnyel védi a nemzeti és etnikai kisebbségeket. A lengyel államcímert alapja 1927-ből származik, a népköztársasági alkotmány elfogadásáig a kérdést szokásjogi alapon szabályozták. A lengyel állam címeréről, zászlójáról 1927. december 13. napján alkottak jogszabályt, amelyek megsértését bűncselekménynek minősült. A Lengyel Népköztársaság alkotmányát 1952-ben fogadták el, amelyben kizárólag a címer került meghatározásra. Az 1989. december 29-ei alkotmánymódosítás alkotmányban rögzítette az állam nevét, az állami jelvényt és az állami címet. A jelenleg hatályos 1997-ben elfogadott alkotmány külön fejezetet tartalmaz az állam identitására vonatkozóan, amely erkölcsi szabályrendszeren belüli értékek. Az állami és a nemzeti szimbólumok Lengyelországban a zászló, a címer és a himnusz és a nyelv minősül kiemelkedő jelentőségűnek a nemzet kulturális identitásában. A nemzeti és állami jelképek védelmét külön büntetőjogi szabálysértési és magánjogi tárgyú törvényi rendelkezések védik. A lengyelek a 12-18. századtól a történelmi állami szimbólumokat ábrázolták az államcímert egy fehér sást piros alapon helyezték el, valamint zászlóként a fehér és a vörös színt. A lengyel államcímertben található fehér sas 1025 óta van használatban, amely az eredendően Bolesław Chrobry király megkoronázását követően kiadott pénzérméken szerepelt. Állami jelképként 1295 óta használatos, amely Lengyelország felosztását követően 1792–1795-től, az újjászervezett lengyel állam megalakításáig 1918-ig nemzeti jelképként is szerepelt. A vörös és a fehér szín a XIX. századtól vált a lengyelség szimbólumává. A mai napig használt zászló formátum 1916 évtől jelent meg, amelyet 1919. augusztus 01. napján törvényben is szabályoztak. Az újabb állami szimbólumokra jelvényekre, pecsétre vonatkozó szabályozás 1927. december 13. napján rendeleti formában jelent meg. Az 1952. évben elfogadott alkotmány felhatalmazást adott a zászlóra vonatkozó jogszabályok végrehajtási jogszabályokban történő szabályozására, amelyek közül a hatályos alkotmány elfogadásáig több jogszabályi rendelkezésben került kodifikálásra. A lengyel himnusz a szellemi nemzeti örökség része, amely kulturális jog részeként nemzetközi egyezmény is rendelkezik. A legősibb lengyel himnusz 1407 évből származik. Ennek alapján a Lengyel Köztársaságban a himnusz használata kulturális jognak minősül, amely egyben a társadalom kollektív emlékezetét is formálja. Az állami szimbólumok megsemmisítése, eltávolítása a lengyel

<sup>27</sup> Kruzslicz, Péter – Tribl, Norbert: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Hungary. In Tóth: i. m. 144-175. p.

büntetőtörvénykönyv szerint bűncselekmény.<sup>28</sup>

Dalibor Đukić a Szerb Köztársaság állami, nemzeti és közösségi szimbólumainak ismertetése során distinkcióként megkülönbözteti a Szerb Királyság, a Jugoszláv Királyság és a kommunista Jugoszlávia és a Szerb Köztársaság időszakát. A modern szerben állami szimbólumok támaszkodtak a középkori szerb államiség elemeire. Az önálló államhoz, az önálló címer hozzátartozik, így a 19. században az oszmán uralom alóli felszabadulásért folytatott küzdelem során 1882. október 07. napján jelent meg a Szerb Fejedelemség címere, négyágú kereszt a középkori eredeti kettős fejű sassal egyesítve és a liliumfigurával. Az 1918. évben alapított Szerb, Horvát és Szlovén Királyságban az állami zászló vízszintesen elhelyezett kék, fehér és vörös színekkel. Az állami címer egy fehér kétfejű sas, amelynek mellkasán pajzs található. A pajzson a jobb oldalon a szerb címer, bal mezőben a horvát címer, az alsó részen Szlovénia képviselőjében (felfelé fordított fehér félhold, fehér csillag öt csillaggal tollakkal a karok között helyezkedett el. A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság 1946-os alkotmánya állami címerre kukoricafülekkel körülvett mezőt ábrázol. Az alján a szemek szalaggal vannak átköve, amelyen az 1943.XI-1943. évi 29. XI. dátum szerepel. A szemek csúcsai között egy ötágú csillag található. A zászló – amelybe a vörös ötágú csillag is befoglalásra került – színei azonosok maradtak a korábbi állam színeivel. A hivatalos himnusz megalkotására nem került sor. A Szerb Köztársaság 1990-es alkotmánya nem írta elő a Köztársaság címerét, zászlaját és himnuszát. A Szerb Köztársaság 2006. évben elfogadott alkotmánya rendelkezik a címerrel, a zászlóra és a himnuszról, de a részletszabályok törvényben történő meghatározására az alkotmány felhatalmazást ad. Az alkotmány arról is rendelkezik, hogy a szerb nyelv és a cirill betűs ábécé hivatalos nyelv és írásmód. Az állami jelképek jogi védelme a közigazgatási, a szabálysértési és a büntetőjogi tárgyú és a magánjogi, a címer zászló, üzleti, kereskedelmi használatát tiltó jogszabályi rendelkezésekben is megjelenik.<sup>29</sup>

Ján Škrobák a Szlovák Köztársaság nemzeti szimbólumainak áttekintése során rámutatott arra, hogy a nemzeti szimbólumok a szláv identitást tükrözik. A kétkarú keresztet – amelyet 1848-tól használatos – is szlovákok jelképének tartják – egyes történészek szerint a Nagy-Morva Birodalom részeként.<sup>30</sup> Más megközelítések szerint a szlovákok címere a magyar kulturális fejlődés eredménye, a kettős kereszt Tátra és a Fátra hegységet ábrázolja, a kék-fehér és kék színek pedig szláv színeknek felel meg. Csehszlovákia 1918-ban történő megalakulását követően a címer háromhegyen állt, amely ugyancsak így szerepelt a 1939 évben létrejött Csehszlovák államban is. A második világháború után újjáalakult Csehszlovákiában az 1960. évben a háromhegyen lévő címert a kommunista címer felváltotta. 1990. április 20. napján a címer ismét a kettős ezüst kereszt lett, amely a piros pajzson megtalálható háromhegyen elhelyezkedve a Szlovák Köztársaság címerévé vált. A Szlovák Köztársaságban állami jelképnek minősül a címer, a zászló, az állami pecsét és a himnusz. Az állami szimbólumokat természetes és jogi személyek egyaránt használhatják azzal, hogy a használatnak méltóságteljesnek kell lennie.

A Szlovén Köztársaságban törvényi rendelkezések általi is védett állami és nemzeti jelképnek minősül a címer, a zászló és a nemzeti himnusz, illetőleg az állam az Európai Unió

<sup>28</sup> Syryt, Aleksandra: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Poland. In Tóth: i. m. 177-216. p.

<sup>29</sup> Đukić, Dalibor: Legal protection of state, national and community symbols in Serbia. In Tóth: i. m. 217-250. p.

<sup>30</sup> Škrobák, Ján: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Slovakia. In Tóth: i. m. 251-290. p.



zászlója és himnusza is elfogadta a közösséghez történő csatlakozással. Szlovénia címere egy vörös szélű kék címerpajzsból áll, melyen egy stilizált fehér hegy látható, a Triglavnak szimbóluma. A hegy alatt két hullámvonal látható, ami a folyókat és a tengert jelképezi. A csúcsok feletti, csúcsára állított háromszögben elhelyezett három hatágú arany csillag a cillei grófok címeréről származnak. A Szlovén Köztársaság zászlaja az 1848 évben, Metternich kancellár menesztését követően megjelenő a fehér-kék-piros színekből álló, az állami címet is magában foglaló zászló. A Zdravljica („Pohárköszöntő”) 1991 óta a Szlovén Köztársaság nemzeti himnusza. Szövege France Prešeren (1800–1849) azonos című költeményének hetedik versszaka, amelyet Stanko Premrl (1880–1965) zenésített meg. A szlovén állami jelképek meggyalázása pénzbírsággal, illetőleg egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A nemzeti vagy vallási jelképek meggyalázása két évig, a felsőbbrendűséget hirdető bűncselekmények pedig három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendők. Szlovéniában az Alkotmánybíróság vallási jelképeket állami, oktatási intézményekben történő elhelyezésére vonatkozó gyakorlata szerint az állami és az egyházi jelképeket elválasztásának elve érvényesül, amelyet megszorítóan kell értelmezni. Ugyancsak az Alkotmánybíróság döntött arról is, hogy az olasz és a magyar kisebbség jogosult saját nemzeti jelképeinek használatára.<sup>31</sup>

Jelen írásmű zárószaként érdemes kiemelni a nemzetközi jogrend legfontosabb elvének minősülő, az államok alárendeltségét kizáró meghatározott államterület és népesség feletti nemzetközi jogi értelemben formálisan egyenlőnek minősülő főhatalmat megtestesítő szuverenitás fogalmát.<sup>32</sup> Minden államnak felségjogát képezi, hogy rendelkezzen az állami jelképekről, így a címerről, a zászlóról, a himnuszról,<sup>33</sup> amely napjainkban az államok nemzetállami vagy európai síkon történő megszilárdíthatósága során sem vitatható el.<sup>34</sup> Az előzőekben bemutatott tanulmánykötet az állami jelképek széleskörű, átfogó és hézagpótló áttekintését végzi el, amelynek kitűnő komplementerét alkotja az ugyancsak Tóth J. Zoltán szerkesztésében jelen kiadó kiadásában Budapesten-Miskolcon 2021. évben Constitutional Reasoning and Constitutional Interpretation: Analysis on Certain Central European Countries című tanulmánygyűjtemény.

### *Felhasznált irodalom*

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: A politikai autonómia jövője Demokrácia és államiság a globalizáció, europaizáció és individualizáció jegyében. In Uő (szerk.): Állami jog és erkölcsi rend Válogatott tanulmányok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2020.

Cs. Kiss Lajos: Államelméleti helyzetkép. In Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2017/12. szám, 4–47. p.

<sup>31</sup> Flander, Benjamin: Legal Protection of State, National and Community Symbols in Slovenia. In Tóth: i. m. 251-345. p.

<sup>32</sup> Kardos Gábor: „Az államok szuverén egyenlősége”. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: Sulyok Gábor). <http://ijoten.hu/szocikk/az-allamok-szuveren-egyenlosege> (2018). (2023.09.26.)

<sup>33</sup> Chronowski Nóra – Petrétei József: Szuverenitás. uo. [93]

<sup>34</sup> Böckenförde, Ernst-Wolfgang: A politikai autonómia jövője Demokrácia és államiság a globalizáció, europaizáció és individualizáció jegyében. In Uő (szerk.): Állami jog és erkölcsi rend Válogatott tanulmányok L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2020, 151. p.

Dr. Márkus Dezső (szerk.): Hatályos Magyar Törvények Gyűjteménye. (Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár). Franklin-Társulat, Budapest, 1912.

Eötvös József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra. [A szöveget gondozta, a jegyzeteket írta Oltványi Ambrus.] <https://mek.oszk.hu/06600/06619/html/01.htm>

Für Lajos: Magyar soros a Kárpát-Medencében. Népesedésünk évszázadai 896-2000. Kairosz Kiadó, Budapest, 2001.

Gonda Imre – Niederhauser Emil: A Habsburgok. Egy európai jelenség. Pannonica Kiadó, Budapest, 1998<sup>6</sup>.

Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. <https://ijoten.hu/>

Kincses László: Diplomáciatörténet HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, ELTE-ÁJK, Egyetemes Állam- és Jogtörténeti Tanszék, Budapest, 2005.

Martonyi János (főszerk.): Diplomáciai Lexikon, Éghajlat Könyvkiadó, Budapest, 2018.

Heka László – Jakó Nóra – Mikes Lili – Pongó Tamás – Szakály Zsuzsa: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Paczolay Péter: Machiavelli államfogalma. In Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. JATE ÁJK Tudományos Bizottság, Szeged, 1996, pp. 727, pp. 447-463. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/6892/1/juridpol\\_049\\_447-463.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/6892/1/juridpol_049_447-463.pdf)

Rácz Lajos (szerk.): Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2002.

Tóth Zoltán József: Az Alaptörvény szellemisége: a Nemzeti hitvallás értékei, a jogfolytonosság és az Alapvetés Polgári Szemle 2013, 9. évfolyam, 3-6. szám. <https://polgariszemle.hu/archivum/81-2013-oktober-9-evfolyam-3-6-szam/tudomany-felsofokon/559-az-alaptoervenyszellemisege-a-nemzeti-hitvallas-ertekei-a-jogfolytonossages-az-alapvetes>

Zetényi Zsolt (szerk.): A történeti alkotmány Magyarország ősi alkotmánya. Magyarországért Kulturális Egyesület, 2010.

Tóth, Zoltán J. (szerk.): Constitutional and Legal Protection of State and National Symbols in Central Europe. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

Rigó Balázs<sup>1</sup>

**A kivívott és közben látenssé vált állampolgári jog.  
(Az angol esküdtszék története – Antal Tamás)<sup>2</sup>**

*I. Genezis*

Antal Tamás közel egy évtizede megjelent összefoglaló<sup>3</sup> majd az évek során számos rész tanulmány után kutatásai eredményeit *Az angol esküdtszék története* c. munkájával összegezte. Ez a folyamat azonban nem ért véget, mivel a mű megjelenése óta további publikációk láttak napvilágot a szerző tollából. A tíz fejezetre és függelékre tagolt kötet<sup>4</sup> az esküdtszék genezisével indul (9-17. o.). Ebben a szerző azzal veszi fel a gondolatmenet fonalát, hogy az esküdtszék eredetének majd a *writ* fogalomtörténetének a vázlatát nyújtja. A külföldi irodalmat számba véve megállapítja, hogy már az ókorban megjelent olyan szerv, amely laikusokból állva ítélkezett a nép tagjai felett, és ez alapján a funkcionális hasonlóság alapján Sulla idején a büntetőeljárások alapvetően esküdtbírókhoz tekinthetők. Míg a kereszténység eszmeiségéből fakadóan az esküdtszék a vádlott élő lelkiismerete, további hasonlóságot pedig a tizenkét apostol vagy Izrael tizenkét törzse szolgáltat a képzettársításhoz. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy már a kereszténység felvétele előtt is láthatóak hasonló jelenségek.

Az esküdtszék már térben és időben közelebbi eredetének kérdése az angolszász vagy egyéb germán törzsekhez kötődik, nevezetesen beszélhetünk kontinentális germán, azon belül népi eredetről. A kontinensnél maradván az irodalomban megtalálható a *jury*-nek a frank királyok törvénykezési előjogából fakadó levezetése majd átvétele, vagy a normann hódítást megelőző germán eredet. Míg egy másik elmélet szerint Hódító Vilmos korában Normandiában nem létezett esküdtszék, így nem volt lehetséges annak átvétele sem. A brit-szigetre térve, az irodalomban megjelent, hogy kapcsolatnak kell lennie II. Ethelred (978-1013, 1014-1016) *wantage-i törvényében* (997) foglalt tizenkét lovagja és II. Henrik (1154-1189) uralkodása alatt elfogadott *Clarendoni Assize* (1166) első artikulusa között, amely alapján egy tucatnyi szabad és becsületes ember emelt vádat, pontosabban segédkezett a vádemelésben a kiemelt súlyú büntetőügyekben. Ezt cáfolva került képbe, hogy skandináv eredetű lehet az intézmény. Hiszen már a kereszténység felvétele előtt tizenkét bíró vagy hasonló személy törvénykezett, illetve emelt vádat az ún. béke helyszínén, amely mogyoróvesszőkkel körülfont magaslaton állt. A germán kirajzással terjedt át a népi bíráskodás e formája a teuton, majd a frank területekre. Utóbbinál állandósult egy testület, amely a tudományvételben, a tények összegyűjtésében játszott szerepet. Természetesen a *sui generis* angol eredet sem hiányozhat az irodalomból. Ez alapján éppen fordítva történt minden, nem a normandiaiak hatottak az angolokra, hanem Hódító Vilmos inkább továbbfejlesztette az Angliában már létező bírósági intézményt, és nem újat honosított meg Normandiából. Ennek fényében már Nagy Alfréd (871-899) korában kialakult az esküdtszék. Majd az is felmerült, hogy a nép szószólóiban kellene keresni az esküdtek eredetét.

<sup>1</sup> Adjunktus (PhD). ELTE-ÁJK, Római Jogi és Összehasonlító Jogtörténeti Tanszék. rigó.balazs@ajk.elte.hu  
ORCID: 0000-0003-0112-9546

<sup>2</sup> DOI: 10.59558/jesz.2023.3.67

<sup>3</sup> Az angol esküdtszék történetének rövid foglalata. In Forum: Acta Juridica et Politica, 3. kötet, 2013/2. szám, pp. 5-29. A monográfia megjelenése óta publikált tanulmányokat lásd alább a vonatkozó fejezeteknél.

<sup>4</sup> Antal Tamás: Az angol esküdtszék története. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2019, pp. 172. ISBN 978-615-5411-82-3

Lehetséges továbbá, hogy az esküdtszék eredetileg nem bíróság volt, hanem a Karoling uralkodók információigényét szolgálták ki laikusok leginkább a pénzügyi adminisztráció tekintetében. Az is alapos megfontolásra érdemes elmélet miszerint az esküdtszék az egyházi bíraskodás rendszeréből ered. Az *Anjou-Plantagenet (Angevin)* uralkodók ültették át a már létező egyházi fórumot a világiak közé, mivel azokat a nem teljesen kánoni vagy lelki természetű pereket, amelyek egyben például pénzfizetésre kötelezésért is folytak, még a szentszéki törvénykezés keretei között is csak világi, laikus bírák útján dönthették el. Ennek az összefonódásnak az oka, hogy a klerikusok gyakran vettek részt világi szolgálatban, az uralkodó hatalmának egyházi legitimitációja s a kereszténység értékrendjének és tanításának terjesztése céljából – állapítja meg a szerző.

Az izgalmas eredetelméleteken túl meg kell jegyezni, hogy az eltérő esküdtszék, a vádesküdszék (*grand jury*), az ítélő vagy kis esküdtszék (*petty jury*) és a birtokperekben eljáró esküdtszék (*possessory/trespas actions assize*) nem egyszerre fejlődtek ki. A IV. lateráni zsinattól (1215) alakultak ki fokozatosan a *common law*-ban. Ennek oka, hogy a zsinat betiltotta a tüzesvaspróbát és az egyháziak ezen való részvételét az istenítéletekben. Az 1166. évi clarendoni törvényt követő évtizedekben nem *jury*-nek, hanem *assize*-nek nevezték az ügyben érdektelen, bölcs és becsületes helybeliek bevonásával működő igazságszolgáltatási szerveket. A döntésüket sem *verdict*-nek, hanem *recognition*-nek hívták. Míg az istenítéletek részben az esküdtszék hatására háttérbe, majd végleg kiszorultak a középkori perből, az eskübizonyítás 1680-ig, a bajvívás és a becsületpárbaj formailag a 19. századelőig létezett Angolföldön – pontosítja a terminológiai és eredetkérdéseket Antal Tamás.

A *Magna Carta* előtt a központi később felsőbb bíróságok a középkori Európa több országához hasonlóan Angliában szintén együtt vándoroltak a királlyal. A királyi udvar ugyanis rendszerint mozgásban volt, nem létezett állandó székhelye. A *Magna Carta* ezért elrendelte, hogy a Közöséges Keresetek Bírósága (*Court of Common Pleas*) a jövőben egy helyben tartózkodjon, ami Westminster lett. Kiegészülve a másik két felsőbbbíróval vagy másként állandó királyi bírósággal, tehát a büntetőügyszakos Királyi Tábla Bíróságával (*Court of King's/Queen's Bench*) és a pénzügyekre szakosodott Kincstár(nok) Bíróságával (*Court of Exchequer*) Westminster 1882-ig állandó székhely is maradt. Ez azonban nem oldotta meg a Londontól távoli grófságok és megyék törvénykezési problémáit, így az utazóbírói intézmény (*justices itinerant*) kialakítása és fenntartása megkerülhetetlen feladattá vált. Ezt a feladatot a *common law* felsőbbbírók tagjaiként is ítélkező utazóbírák látták el, akik a saját körzetükben (II. Henrik alatt összesen hat) évente legalább egyszer kötelesek voltak megjelenni és ítélkezni (*eyre* – cirkálás). Eredetileg ezeket a vidéken tartott időszakos bírói törvényt napokat nevezték *assize*-nek, rendszerint magánjogi perekben.

A későbbiekre nézve kiemelt fontosságú *nisi prius* pertípus eredetéről megjegyzendő, hogy a magas westminsteri fórumok, a király állandó bíróságai előtti pereskedés ezzel nemcsak, hogy vidéken is lehetővé vált, hanem az *assize*-ok száma és gyakorisága egyre növekedett. I. Edward elrendelte, hogy azon keresetek (*writs*) alapján, amelyek elbírálása eredendően az említett központi bíróságokra tartozott, az érintett felek Westminsterbe történő idézésekor jelöljenek meg egy időpontot és helyet a felperes lakóhelye szerinti megyében is, hogy először ott hallgassa meg a bíró az ügyet rendszerint még azelőtt, hogy a felek Londonba utaznának. Ha a megyében folytatott eljárás eredményes volt, nem kellett azt a központi bíróságon is napirendre tűzni. Az utazóbírák tehát a körútjuk során annak előtte (*nisi prius*) döntöttek el részben vagy egészben a jogvitát, hogy a Westminsterbe való idézés hatálya beállt volna, innen ered a pertípus klasszikus elnevezése.

A genezis második felében a szerző az angol perjog másik közismert intézménye, az egyszerűen csak keresetnek fordított *writ* vagy *breve* fogalomtörténetébe enged betekintést. A fordítás azonban téves következtetésre ad okot, mivel a *writ*-et a kancellária bocsátotta ki az

uralkodó nevében, és nem azonos a felperes által előadott sérelmekkel, noha a kettőnek valóban volt érdemi kapcsolata egymással – húzza alá a szerző. Az első *writ*-ek kibocsátását, amely egyben királyi kegynek is minősült, a peres feleknek külön engedélyben kellett kérnie az uralkodótól, ami annak előzetes megfizetésével történt. A jogérvényesítés technikai lehetőségét tehát meg kellett venni a királytól.

A 12. század első felében e királyi engedélyek már bizonyítottan léteztek, s a század közepén feltehetően belőlük alakult ki a *writ* vidéki bíróságok részére kifejlesztett klasszikus típusa. Tehát úgyenként az az egyes állami vagy grófsági tisztviselőkhöz intézett királyi parancs, amelyben általában nem a döntés tartalmát szabta meg az uralkodó az eljáró bíraskodó részére, hanem annak mikéntjét, ti. hogy kiknek az ügyében, milyen jellegű jogvitában és melyik eljárás szerint kell eldöntenie a kérdést a bíróságnak (*original writ*). Ez a parancs tehát nem a felekhez, hanem általában az utazóbírákhoz vagy a sheriffekhez szólt még a tárgyalást megelőzően.

Ebből fejlődött ki az ún. másodlagos parancs, amely már nem az eljárás megindítására, hanem inkább egy-egy konkrét perbeli cselekményre vonatkozott. Már nem a lordkancellártól eredt, hanem maga az adott bíróság adta ki a saját pecsétje alatt (*judicial writs*). Például, ha a törvényes idézésre az alperes (vádlott) nem jelent meg, akkor a negatív jogkövetkezményeket az eljáró bíróság maga állapította meg, ami akár a törvényen kívül helyezésig vagy az őrizetbe vételig terjedhetett, s utasította a sheriffet azok elvégzésére. Ide tartozott az ítéletek végrehajtásáról, kikényszerítéséről gondoskodó *writ* is. A királyi parancsot nyilvánosan is ki kellett hirdetni ott, ahol a bírák éppen működtek, a sheriffet pedig külön *writ*-tel hívta fel az uralkodó, hogy a kiküldött bírát segítse, és gondoskodjon a bírótársak egybegyűjtéséről, úgyszintén a per résztvevőinek idézéséről. A *writ* adott útmutatást arra az esetre is, ha egyszerre több követelést vagy bűncselekményt kellett a perben elbírálni.

Kiemelendő, hogy a keresetformulák a korabeli joggyakorlat megtanulását is lehetővé tették, így ezeknek létezett egy további funkciója, nevezetesen a jogi oktatás a praktikusok részére. Így nem meglepő, hogy időről-időre keletkeztek gyűjtemények, amelyek katalogizálták a sokasodó *writ*-eket. Tulajdonképpen az angol szokásjog, a *common law*, majd pedig a méltányossági jog, az *equity* formálásának elsődleges eszközei voltak a precedens határozatok mellett.

A *writ*-ek mindinkább burjánzó halmaza egészen 1832-ig állt fenn, amikor egyszerűsítendő a pereskedést, a keresetek sokaságát a parlament a törvénykezési reform keretében megszüntette, és lényegesen mérsékelte azok típusainak számát. Fontos megjegyezni, hogy az elvi hasonlóság ellenére a *writ* nem a római jogi *actió*ból jött létre, köztük semmilyen történelmi kapcsolódás nincs. A középkori angol szokásjog és bíraskodás gyökerei egyértelműen a germán és a nyugati frank népekhez nyúlnak vissza, így az intézményi jogátvétel egyéb lehetősége csak látszólagos – hívja fel a figyelmet a szerző.

## II. A középkor

Az esküdtszék középkori történetét a fentiekén túlmenően a következő másfél fejezet tárgyalja (18-49. o.). Előbb az esküdtszék felemelkedésével, benne a középkori *common law* és Glanvill-féle gyűjtemény bemutatásával, a birtokperekben eljáró esküdtszékkel (*Grand Assize*) és a büntetőügyekben résztvevő vádesküdszékkel (*Grand Jury*). A szerző ezt követően rendszerében vizsgálja az esküdtszék helyét a bírósági szervezetben, beleértve az esküdtek szerepét is.<sup>5</sup>

A Glanvill nevű szerzőnek tulajdonított *Tractatus de legibus et consuetudinibus regni*

<sup>5</sup> A szerzőtől lásd továbbá: Az angol esküdtszék fejlődése a közép- és koraújkorban – a Magna Chartától Morus Tamás peréig. In Jogtudományi Közlöny, 70. évf., 2015/10. szám, pp. 477-486.

*Anglie* az angol jogtörténet első olyan, az élő szokásjogot összegző forrása, amely párhuzamba állítható a 12-13. századi német, francia és észak-itáliai jogkönyvekkel és a kánonjogi gyűjteményekkel. A gyűjtemény a 12. századvégi angol szokásjogról, főként a Kincstár Bíróságán (*Court of Exchequer*) alkalmazott jogról és *writ*-ekről tudósított. Mivel a jogkönyv elsősorban a kincstári és fiskális relevanciájú törvénykezést végző bíróság s egyben számadásvizsgáló szerv kézikönyvének készült, a tisztán büntetőügyek és így az esküdtszék csak ritkán fordult elő benne, így a szerző is csupán felületesen foglalkozott velük. Ebben a korban jóllehet az angolszász és normann alapú szokásjog már kiforrott állapotában létezett, a traktátus mégis az éppen kialakuló, még nyers *common law*-t tükrözi vissza. Tehát a Glanvillként ismert jogász és mű elsősorban arról tudósít, hogy honnan indult útjára a II. Henriktől datált *common law*.

Az értekezés szerzőjének kiléte és a keletkezésének pontos dátuma máig vita tárgyát képezi. 38 ismert kéziratról tudunk. Abban egyetértenek a történészek, hogy II. Henrik uralkodásának idején írták, a belőle előtűnő döntések alapján valamikor 1187. november 29. és az uralkodó elhunya, 1189. július 6. között. Valamelyik kánonjogot és római jogot is tanult bírója, bírái vagy egyéb jogásza/i volt/ak a tényleges szerző/k. Az elméletek 4 konkrét személyre hívják fel a figyelmet. Magára Ranulf de Glanvill (1112-1190) királyi és utazóbírára valamint az unokaöccsére, a Canterbury érsekére, továbbá egy érsekre, aki egyben az előbbi hivatali utódja is volt, valamint a winchesteri püspökre, aki Glanvill hivatali jogelődjének a fia volt. Látható, hogy mind családi, mind hivatali kapcsolat is fennáll a lehetséges szerzők között, így az sem zárható ki, hogy többen alkották a művet. A mű tartalma arra engedi következtetni a kutatókat, hogy azon tizenhárom aktív királyi bíró egyike lehet/nek a szerző/k, aki/k az említett időszakban a *curia regis*ben, azon belül is a kincstári javakért felelős ún. sakktábla kamarában tevékenykedtek, megjegyzendő, hogy a kamara az asztalterítő négyzetrácsairól kapta a nevét.

Az értekezés szerzője ismerte a római jogi szaknyelvet, de feltehetően az angolt vagy a franciát használta a mindennapi törvénykezésben. Iustinianus *Institutiones*-ének (533) némely fordulata s számos, a római jogban használt latin kifejezés szintén felfedezhető a műben, azonban pontos jelentésükre csupán következtetni tudunk, mivel a római jog legfeljebb a szerzőre gyakorolt doktrinális hatást, nem pedig a rendszerezett joganyagra. Míg a kánonjog forrásaira csak nyomokban fedezhető fel benne utalás – állapítja meg Antal Tamás.

A szerző ezt követően bemutatja a jogkönyv szerkezetét, felosztását, a benne foglalt ügytípusokat és ezzel összefüggésben a különféle bírói hatásköröket, kiemelve a király személyes bíróságaival és a megyei sheriffekhez illetve a király saját bíráihoz sorolt ügyekkel, végül az esküdtszékkel kapcsolatos részeket. Az értekezés 76 különböző *writ*-et nevesített, amelyek általában a *sheriff*nek szóló utasításokat, továbbá eljárási normákat tartalmaztak.<sup>6</sup>

A birtokperekben eljáró nagy esküdtszék (*Grand Assize – magna assisa*) bemutatását a szerző egy rendkívül életszerű, látszólag egyszerű, kevés tényállási elemet tartalmazó jogeset leírásával kezdi, amelynek megoldása átvezeti az olvasót a birtokperekben eljáró esküdtszék vizsgálatához. A birtokjogi kérdések rendkívül nehéz bizonyítása miatt az értekezés egy egész könyvben tárgyalta a birtokperekben eljáró esküdtszék előtti eljárás alkalmazásának mikéntjét. Tehát annak a kérdésnek az eldöntését, ha a felperes kellő tényekkel, köztük határbejárást is, nem volt képes bizonyítani állítását, de a kockázatos bajvívással sem kívánta alátámasztani követelésének jogszerűségét. Az erre irányuló igényét a felperesnek kifejezetten ki kellett jelentenie a királyi bíró előtt, majd utána e bizonyítási eljárástól már nem állhatott el,

<sup>6</sup> A szerzőtől lásd még: Ranulf Glanvill jogkönyve és az angol esküdtszék felemelkedése. In Jogtudományi Közlemény, 69. évf., 2014/9. szám, pp. 401-410. És uő: Ranulf Glanvill és a common law születése. In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014, pp. 11-22.

így helyt állt vagy elbukott a próbán. Természetesen az esküdtszék alkalmazásától bizonyos feltételek esetén eltekintettek. Az érdemi bizonyítási eljárás csak azután kezdődhetett, ha az előkérdések megoldódtak, és a kifogások alaptalanok voltak.

A Glanvill-féle jogkönyv szerzője szerint a szóban lévő nagy esküdtszék a bárók egyetértésével nyújtott királyi kegyes adomány volt a népnek. Az intézménnyel a király lehetővé tette, hogy mindenkinek joga volt bizonyítani egy szabad birtokra (*freehold*) vonatkozó jussát anélkül, hogy a bajvívás emberéltre és testi épségre nézve kétséges kimenetelét vállalnia kellene. Az esküdtszéki eljárásban a mulasztások jogszerű igazolására kevesebb módot biztosítottak, mint a bajvíváskor, ezért a szegények pénzt is megtakaríthattak vele, ráadásul a párbajban csupán egy-egy személy állt szemben egymással, a *Grand Assize* esetében azonban legalább tizenketten tettek esküt, így e bizonyítási eljárás eredménye jogilag többet ért.

A korai magánjogi esküdtszéket rendszerint *Grand Assize*-nak és nem *jury*-nak hívták. E fórumon olyan ügyeket lehetett eldönteni, amelyek földingatlanról, valamely mögöttes jogviszonyból eredő szolgálattal, valamint a magánegyházi javadalmak betöltésének jogaival voltak kapcsolatban. Az esküdtszék előtti bizonyításnak általában nem volt akadálya akkor, ha egyébként a bajvívásnak sem. Ha a tizenkét esküdt egyezsége jutott az ügy igazát illetően, a bíró előtt kinyilatkoztatták, hogy melyik félnek volt erősebb joga a földbirtokra vagy a jogvita más tárgyára. Ha a birtokban lévő alperesnek adtak igazat, őt a bíró a perből egyszer s mindenkorra jogerősen elbocsátotta. Amit ugyanis a *Grand Assize* eldöntött, azt újból nem lehetett per tárgyává tenni. Ha a felperes javára ítélték az esküdtek, a másik fél elveszítette a kérdéses földet, és ki kellett adnia a gyümölcsöket és jövedelmeket, amelyek a jogszerűtlen birtoklásból eredtek. Utóbbi esetben a felperesnek egy újabb *writ*-et is igényelnie, azaz vennie kellett azért, hogy a *sheriff* a birtokba haladéktalanul bevezesse. Az esküdtek kötelesek voltak megfontoltan határozni, ha nem így történt és elhamarkodottan döntöttek, bírságot kellett rájuk kiszabni. Ha kiderült, hogy hamisan esküdtek, elveszítették minden ingóságukat, amelyek így a királyra szálltak, de az ő kegyelméből az ingatlanaikat megtarthatták. Továbbá legalább egy évig fogságba kellett őket vetni és egyben infámissá váltak – foglalja össze az értekezésben foglalt rendelkezéseket a szerző.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a birtokperekben eljáró nagy esküdtszéket (*Grand Assize*) nem szabad összetéveszteni össze azzal a jogintézménnyel, amely szintén feltűnt a Glanvill-féle gyűjteményben, különösen annak XIII. könyvében, és amely tizenkét szabad és tisztességes férfi közreműködésével történő tudományvételt takart (szintén *assize*) rendszerint öröklésből eredő birtokjogi vagy rendes birtokvédelemmel kapcsolatos, illetve a magánegyházak patrónusainak plébános kijelölési jogával összefüggő vitákban. Természetesen mindegyikhez külön-külön más típusú *writ*-et kellett kérvényezni, majd venni az uralkodótól. Ezen utóbbi testületek ugyanis nem a jog-, hanem az előzetes ténymegállapítás sajátos bizonyítási eszközei voltak. A *Magna Carta* az *assize* említett három típusát már mint a gyakorlatban élő és fenntartandó jogintézményeket erősítette meg 1215-ben (18-19. cikkelyek).

A birtokpereket tárgyaló esküdtszékkel ellentétben a büntetőügyekben résztvevő, a vádemelésben közreműködő vádesküdszéket (*Grand Jury*) mint a szavahihető férfiak testületének másik formáját, már egyértelműen *jury*-nak hívták, amely II. Henrik uralkodásának elején az 1164. évi *Clarendoni Constitutio*, az 1166. *Clarendoni Assziza* (törvény) és az 1176. évi *Northamptoni Assziza* (törvény) rendelkezései között jelent meg először.

A *Clarendoni Constitutio* (*Constitution of Clarendon*) az esküdtszékhez még csak hasonlító, sajátos szükségmegoldást intézményesített arra az esetre, ha egy vagyonos és nagyhatalmú nem klerikus személy ellen senki sem mert önmaga vallomást tenni. Ekkor, ha

az egyház érintett volt az ügyben, a püspök kérésére a sheriff által kiállított tizenkét becsületes, a szomszédságból vagy a városból való ember tett esküt, és állapította meg mi az igazság. Ha a birtok jogállása volt a vita tárgya egy klerikus és egy világi birtokos között, szintén tizenkét becsületes ember tanácskozással volt eldöntendő, hogy az ingatlan egyházi vagy hűbéri adománynak minősül-e.

A *Clarendoni Assziza* (*Assize of Clarendon*) törvényi jellegű jogforrás eredendően a veszélyes rablók, a gyilkosok és a tolvajok üldözéséről, megbüntetéséről, illetve bejelentéséről rendelkezett. Ezzel a három bűncselekménnyel kapcsolatban alkalmazott századonként tizenkét, valamint minden faluból (községből) négy-négy becsületes, korábban nem büntetett férfit, akiknek az volt a kötelessége, hogy a király utazóbírája előtt eskü alatt felfedjék a környékbeli megvádolandó vagy közismerten hírhedt bűnelkövető személyeket. Ha voltak ilyen büntetettek, akkor azokat őrizetbe kellett venni, és a bíró elé vinni, ha pedig a kiküldött bíró csak később törvénykezett az adott helyen, a *sheriff*nek kellett őket addig fogva tartania.

A *Northamptoni Assziza* (*Assize of Northampton*) kiterjesztette az előbbi tárgyi hatályát az árulásra, hamisításra, gyújtogatásra és a bűnözők rejtegetésére. A becsületes bejelentők mint a helyi közösség képviselői egyúttal arról is döntöttek, hogy a felemlített személyek tisztázhatták-e magukat istenítélet által vagy sem.

A Glanvill-féle jogkönyv az esküdtek alkalmazását csak az emberölés miatti eljárásokban említette. A büntetőjogi szabályok bemutatására pedig pusztán az utolsó, tizennegyedik könyvet szánta a szerző. Az emberölés, a gyújtogatás, a rablás, az erőszakos közöszlész, a kincslet eltitkolása és a hamisítás büntetéseit írta le üldözendőként. A jogkönyv szerint a köztudomású bűncselekmények elkövetőit abban az esetben is nyomban el kellett fogni, ha a magánvádló nem volt jelen, vagy ha az ügy eleve közvád alá tartozott, és biztonságos módon kellett őket őrizni a tárgyalásig. Emberölési ügyekben ha a vádlottat menekülés közben fogták el és ezt megfelelően bizonyították, a vádlott akár kényszeríthető is volt arra, hogy az istenítéleteknek alávesse magát. Csak e ponton említette a jogkönyv szerzője a környékbeliekből álló esküdtszék kötelező alkalmazását (*jury of the countryside*) mint önálló bizonyítási eszközt, azonban érdemben azt sem részletezte, ugyanakkor nagy valószínűséggel a vádesküdszéket kell értenünk alatta. A gyújtogatásra és a rablásra a jogkönyv nem fogalmazott meg külön szabályokat, hanem a rendes bizonyítási eljárásnál írottakra utalt. A többi nevesített bűncselekményhez pedig csak kisebb megjegyzéseket fűzött anélkül, hogy az esküdtszéket említette volna. Az emberölésnél felhozott esküdtszéket azonban a latin szöveg egyértelműen megkülönböztette a magánjogi, birtokperekre alkalmazott *Grand Assize*-től vagy a tényeket megállapító, tudományvételt takaró *assize*-től, mivel eredeti latinban nem az *assisa* szóval jelölte, hanem a *per juratam patrie* (*jury of the countryside*) kifejezést használta rá.

A szerző a középkori esküdtszékkel és azok bírósági szervezetrendszerben elfoglalt helyével kapcsolatban a *common law* felsőbbbíróságai mellett a nem központi fórumok, azaz a havi vagy heti rendszerességű, *sheriff* vezette grófsági rendes nemesi bíróságok, a királyi utazóbírák törvényszékei, a háromhetente a *bailiff*-fal ülésező századbíróságok és a kiváltságolt városok magisztrátusi székeire is felhívja a figyelmet. A *sheriff* és a *bailiff* különbözőségéről meg kell említeni, hogy előbbi mindig királyi tisztviselőnek minősült, utóbbi azonban nyerhette megbízását a magánföldbirtokos lordtól is, a városok polgárai pedig általában a saját fórumaik előtt pereskedhettek. A *jurisdictio* sajátos, a korra jellemző egyéb helyi szervei a hűbéri bíróságok, a földesúri bíróságok és a világi jogszolgáltatásban is érintett egyházi fórumok voltak.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> A szerzőtől lásd továbbá: A bírák helyzete a középkori német jogkönyvekben és az angol szokásjogban. In Jogtudományi Közlöny, 67. évf., 2012/5. szám, pp. 233-239. Valamint Uő: A középkori angol bíraskodás



Az esküdtek a 13. században a földesúri bíróságok közül a szabad parasztság részére fennálló magánfórumon jutottak jelentősebb szerephez. Igaz, ezek az esküdtek valójában évente választott személyek, így tulajdonképpen tisztviselők voltak, a perbeli funkciójuk alapján mégis különböztek mind a felperestől, mind az elnöklő tiszttartótól vagy a *bailiff*től. Antal Tamás kiemeli, hogy az esküdtek ezen a fórumon nem csak szabad, hanem dologilag kötött jogállású férfiak is lehettek, ám azt is fontos megjegyezni, hogy nem jobbágyokról, hanem egyfajta haszonbérletről van szó.

Az esküdtek perbeli jogi helyzetének változásaiban tárható fel igazán az esküdtszék szerepének valódi felemelkedése. A 13. század végére ugyanis egyértelművé vált, hogy ők nem eskütársak, nem rendes, kiküldött vagy megbízott bírák, és nem is a szemben álló felek valamelyike, avagy tanúi voltak, hanem egyes kérdésekben érdemben határozó, a felek oldaláról nézve ideálisan pártatlan személyek, akik az ügy eldöntéséhez előzetes ismerettel bírtak a tények és/vagy a szokásjog terén. Abban sokáig nem volt egyértelmű a szerepük, hogy egyénileg vagy kollektívan, minden kérdésben vagy csak némelyekben dönthettek-e, valamint kezdetben az sem, hogy a vád- és az ítélesküdszék tagjai között fennállhatott-e átfedés. Már az első esküdtszék legalább három fontos funkciót láttak el. A szokásjogi jogtalálást, a ténymegállapítást és a tények továbbadását, végül az aktuális ügyek eldöntését.

Az esküdtszék kialakulásával egyidőben érlelődött ki a hivatásos rendes királyi bírák kara. A kettő között kezdetben nem volt szoros érintkezés, mivel a csekély számú, valódi szakbíró főként a királyi felősbíróságokon és a kánoni fórumokon tevékenykedett. Ez a helyzet a vidéki esküdtszék felemelkedésével változott meg. Elsősorban a büntető *jury*-re és a központi bíróságok által az utazóbírákra és a melléjük szervezett megyei esküdtszék delegált jogára hívja fel a figyelmet a szerző, tehát arra, hogy az utazóbírák magánjogi kérdést is eldönthettek mielőtt a feleknek és a bíróság tagjainak a londoni felső bíróságok előtt meg kellett volna jelenniük (*nisi prius*). A gyakorlatban az esküdtszék jelentősége a birtokperekben való eljárás és a büntetőügyekben tárgyaláshoz kapcsolódott. A birtokkal kapcsolatos ügyek jogi középpontjában általában a törvényes birtokláshoz való jognak a kérdése, beleértve a jogcímet is, és maga a földingatlan állt.

A büntetőügyekben törvénykező ítéelő esküdtszék csírái körülbelül 1218 és 1222 között hajtottak ki, mivel a vádesküdszék a vádemelést követően is lényeges szerepet játszottak. Ők döntötték el, hogy melyik vádlottnak kötelező vagy csak lehetőség istenítéletet igénybe vennie és melyiknek nem. Azzal, hogy idővel a vádemelés után a vádlók mellett újabb, az adott igazgatási egységtől (század – *hundred*) független esküdtek is beléptek a perbe, a vádlottnak megnőtt az esélye, hogy a végső ítéletben felmentsék. Ez a megoldás részben legitímálta a büntetőügyekben a korai esküdtszéki tárgyalásokat, mivel ténylegesen érdekeltté tette a vádlottakat az alávetésben és a védekezésben fizikai kényszerítés vagy sanyargatás nélkül is. Ezzel a 14. század közepére a vádesküdszéktől elkülönülő ítéelő esküdtszék végérvényesen kialakult. 1367-től pedig az is követett szabállyá vált, hogy szemben a korábbi esetekkel, amikor a verdiktet némelykor a szavazatok többségével fogadták el, az ítéelő esküdtektől most már megkivánták az egyhangúságot. A vádesküdszék azonban továbbra is, és fennállása során mindig szótöbbséggel döntött.

Az esküdtek szerepét tárgyaló alfejezetből kiemelendő, hogy az esküdteknek az eskütétel után a verdikt kihirdetéséig akár étlen-szomjan, akár kényszerítés árán is együtt kellett maradniuk. Miután elfoglalták helyüket a bíróságon, tilos volt nekik külső befolyást engedniük az ügyre nézve, különösen azt követően, hogy tanácskozásra már visszavonultak. Az esküdteknek nem szabadott a tevékenységükkel összefüggésben semmilyen javakat elfogadni, legyenek azok akármilyen csekélyek is.

A rendiség kezdetén az esküdtképesesség tekintetében az adott eset összes körülménye alapján kerültek ki a juratorok a szabad társadalmi rétegekből, különösen a köznemesek, az egyéb lovagok, valamint városi polgárok, a szabad haszonbérlők, illetve a grófsági és megyei hivatalnokok becsületes tagjai köréből. Az esküdteket tehát a korabeli társadalom középrétegeiből válogatták. Jobbágyok nem lehettek esküdtek, de ha már egy személy esküdt volt, kétség esetén lehetett szabad státuszára hivatkozni, tehát arra, hogy egyszer már esküdtként, vagyis szabadként vették számításba. Ezzel ellentétben, a földesúri székeken a jobbágyok rendszerint esküdtképesek voltak, mivel ezek a magánbíráskodás fórumait jelentették.

A vagyoni cenzus mellett az esküdtnek becsületesnek is kellett lennie, azaz nem lehetett törvényen kívüli, nem tagadhatta meg az angol király iránti hűséget és nem ítélték korábban el büntetért vagy árulásért. Nem lehetett továbbá a *jury* tagja, aki nem bírt tanúképeséssel, főként, ha korábban már hamisan vallott. A felek ugyanakkor tiltakozhattak azon esküdtjelölt ellen, akit nem találtak képesnek az ügy elbírálására, vagy aki velük szemben elfogult lehetett.

A *jury* rendszer nem csupán egy különleges intézmény, hanem egyben új típusú jogászai gondolkodás forrása is volt mind a szakbírák, mind a laikus közreműködők oldaláról nézve. A jogalkalmazás terén sajátos munka- és funkciómegosztás egyben kompromisszum fejlődött ki. A hivatásos bírácoknak ugyanis elsősorban a jogkérdésekben, az esküdteknek pedig a tények tekintetében kellett dönteniük. Ezzel az angol jogászai gondolkodásmódban, valamint a peres eljárásokban ellentétben a kontinentális jogrendszerektől a tények és a jogkérdések egymástól való szigorú, következetes elkülönítésének doktrínája fejlődött ki. A laikusok bevonása a pervezetésben is új helyzetet teremtett. A tárgyalást vezető bírácoknak különös gondot kellett fordítaniuk arra, hogy a felek és a képviselőik ne zavarják meg az esküdtek tisztánlátást szükségtelen és bonyolult érvelésekkel, kifejezésekkel. Így formálódott ki az esküdszék előtti bizonyítás *sui generis* technikája, amely mindig egyértelműen megválaszolható kérdéseket eredményez. Az esküdteknek csak igen-nem válaszokat szükséges adniuk az ítéletben. Ennek lett a következménye az, hogy a középkori esküdti jogalkalmazás valójában tudatos absztrakciókra sem törekedhetett.

### III. Kora újkor

A szerző a kora újkort Sir Thomas More perével és az esküdszék kritikáján keresztül vezeti be, majd a Tudor- és Stuart-kor tendenciáira tér át. A dicsőséges forradalom utáni hannoveri uralkodók által fémjelzett hosszú évszázadot összekötve az újkorral több fejezetben taglalja. Az alábbiakban a kora újkori periódust vizsgáljuk meg (49-70. o.).

Jóllehet More kifejezetten nem vitatta VIII. Henriknek a parlament által végül elfogadott egyházfői jogait, de az azt nyíltan egyértelművé tenni hivatott esküt sem volt hajlandó aláírni. More csak az immáron jogilag nőtlenné vált király és Boleyn Anna házasságából majdan születendő gyermek jogát ismerte el a trónra. Ezzel ugyan a frigyét közvetetten tudomásul vette, de a Rómától való elszakadást és az angol uralkodó világi egyházfői státuszát hűségesküvel nem erősítette meg. A király vallási vezetőként való pozíciójáról vagy hallgatott, vagy kitérő választ adott.

Mivel VIII. Henrik More perével akart példát statuálni, ugyanakkor legitimációs célból a törvényes eljárás rendjének látszatát is fenn kívánta tartani, a hűtlenségi ügy végül esküdtbíróóság elé került. Azonban, hogy a végeredmény az elvárt legyen, de az esküdtek személyét ne tegyék ki az eljárás törvényességét megkérdőjelező személyes kényszerítésnek, tehát zsarolásnak, fenyegetésnek vagy netán kínzásnak, a tárgyalás előtti napon a király hivatalos kiáltványt bocsátott ki, amelyben az országa klerikusait és a népet felhívta az új

vallási rend betartására, miközben More-t és a korábban kivégzett John Fishert felségárulónak bélyegezte. Henrik legfőbb bíróként további hasonló eljárást helyezett kilátásba mindazok ellen a királyságban, akik a nevezetteket vétkes tetteikben követnék.

A vádesküdszék hét lovagból és a westminsteri fórumok szokásjoga alapján Middlesex tizenhat esküdtjéből állt össze. A vád alá helyezésről két törvényszegés gyanúja miatt kellett dönten. Egyfelől a király egyházi szupremáciájáról szóló, másfelől az uralkodó címei elvitatásának büntetéséről szóló törvények megsértésében. More szerint olyan jogszabályt, mint az egyház feletti szupremáciát tartalmazó törvény még a parlament sem hozhatott volna az uralkodó érdekében, hiszen az egyházvezetés eldöntése nem a világi jogalkotás kompetenciájába tartozik. A közvetlenség és a szóbeliség mellőzésével működő nagyesküdszéket azonban ez az érv nem hatotta, nem hathatta meg, ezért elrendelte a vád alá helyezést.

More-t három vádpontban hallgatták ki a királyi bírásokból és magasrangú tisztviselőkből álló bizottság valamint az ítélő esküdszék előtt. A vádpontok a következők voltak. A király Annával kötött második házassága érvényességének megkérdőjelezése és az egyházfői mivoltának hallgatással történő el nem ismerése. A Fisherrel való tiltott levelezés. Végül az a Fisherrel kötött megegyezés, amely szerint a két említett törvény valójában kétélű kard volt ellenük, amire így nem lehetett érdemben és szabadon válaszolni, mivel a választ adó vagy a lelkiismeretét vagy a büntetések révén a testét fogja sanyargatni. More végig az ártatlansága mellett és Anglia addigi jogrendszerével összhangban érvelt. A koronaügyész hamis tanúszása azonban perdöntőnek minősült, ami után az esküdszék hamar meghozta az ítéletet. Ekkor More már lelkiismeretének engedelmeskedve mindenki előtt kifejtette, hogy világi uralkodó nem lehet az egyház vezetője. A szupremáciáról szóló törvény tehát érvénytelen.

Ami a More-t elítélő bíróság és az eljárás jogi jellegét illeti, a szerző megállapítja, hogy az előbbi egy különös büntetőbíróság, ti. *Commission of Oyer and Terminer (audiendum et terminandum)* volt. A 16. század elején még a királyi tanács részeként működött, ebből fakadóan a *common law* központi bíróságai közé tartozott, és bár a királyi tanács számos előkelő tagjából szerveződött, egy esküdszéket is magában foglalt. Első és egyben végső fokon ítélt. A bizottság és tagjainak tekintélye ezzel önmagában meghatározta, tulajdonképpen leszűkítette a kisbirtokos, sőt részben közrendű esküdtek mozgásterét. A perdöntő és egyben hamis tanúzás kapcsán fontos megjegyezni, hogy a korabeli angol bizonyítási szabályok lehetővé tették egy tény egyetlen tanúval történő bizonyítását, így a perben a hamis vallomásra még akkor is lehetett ítéletet alapítani, ha az a kontradiktórius vitában végül megingott. A 16. században még élt az a szokás, hogy mivel az esküdtek azonos igazgatási egységből, századból (*hundred*) vagy legalábbis a vád tárgyává tett cselekmény elkövetésének földrajzi környezetéből származtak, számos adatról, tényről bizonyítás felvétele nélkül, maguktól is tudtak. Tehát tisztában lehettek az előzményekkel. A koronaügyész ráadásul egyszerre két minőségben vett részt az eljárásban, nevezetesen, vádlóként és tanúként is. Jóllehet, a bizottság szintén a királyt segítő, kormányzathú előkelőkből, nemesekből állt, More ezt nem kifogásolta. Ebből valószínűsíthetően az megfelelt a gyakorlatnak. A bíraskodás tehát valóban csak egyféle, a monarchától eredő államfunkció volt a hatalmi ágak megoszlása előtti korokban – összegzi az eljárást a szerző. Itt azonban megjegyzendő, hogy a hazai történelemmel való kapcsolódása miatt *More: Erősítő párbeszéd balsors idején* című, már 2004-ben Szöcs Géza szerkesztésében, és Gergely Zsuzsa fordításában a Szent István Társulatnál megjelent műre illett volna hivatkozni, hiszen a mű alapjául két magyar nemes, név szerint Antal és Vince beszélgetése szolgált, akik dialógusukban a mohácsi csata előestéjén néztek szembe az elkerülhetetlen véggel, amivel megihlették More-t, hiszen Fisherrel együtt ő is a tárgyalást és az elkerülhetetlen ítéletet várta.

Mivel a középkorban a központi bíróságokon kívüli ítélkezésben az évkönyvekben a

*writ*-ekre nem utaltak, a precedensek még csekély jelentőséggel bírtak. A jog megismerésének és egyben a bizonyítékoknak forrása így nem az évkönyvek, hanem a helyben lévő esküdtek voltak, akik elsősorban saját ismereteik és a szokásjog alapján hoztak ítéletet. A királyi utazóbírák az esküdtek határozatait leginkább csak tudomásul vették/vehették, majd legitímálták azokat. Az érdemi döntés tehát valójában az esküdteken múlt. Az esküdtszéket ezért egészen a kora újkorig az a sajátos kettősség jellemezte, hogy egyszerre volt bizonyítási eszköz, valamint jogtaláló és ítélő bíróság.

Érdekes és egészen a 19. századig fennmaradó fejleményként alakult ki, hogy a hagyományos királyi kegyelem helyébe az esküdtszékek érzelmi kegyelme lépett, amikor az elterjedő halálbüntetéssel szemben mind gyakrabban határoztak a nyilvánvalóan vétkes terheltek javára akár teljes felmentéssel a legsúlyosabb büntettek, úgymint a gyilkosságok és a rablások eseteiben. Ebből fakadt, hogy a Tudorok alatt megnőtt az esküdtszéket érintő szabályozás igénye, amelynek a parlament időnként eleget is tett. Az esküdtszék szervezési és eljárási szabályait részben a korábbi évszázadok szokásjoga és törvényei tartalmazták. A történeti alkotmány jellegéből eredően hozzávetőlegesen nyolcvanöt középkori és kora újkori parlamenti törvény még IV. György trónra lépésekor, 1820-ban is hatályban volt. Ezek közül a legkorábbiak a 13. században keletkeztek.

Az esküdtszékek, hogy ellensúlyozzák az abszolutista politikát folytató kormányzatot, *de facto* elkezdtek magukhoz vonni a diszkrecionális kegyelemadás jogát, vagyis a bizonyítékok ellenére történő jogi felmentést. A Csillagkamarának (*Star Chamber*) ugyanakkor hatalmában állt az ekként meghozott felmentő ítéletek miatt eljárást indítani az érintett „csökönyös vagy kötelességszegő” esküdtszék ellen. Erre leginkább abban az esetben került sor, ha vesztegetés, illetve részrehajlás gyanúja állt fenn, és az ügy a korona érdekeit sértette. A kisebb lopási ügyekben ilyen vizsgálatra általában nem került sor, mert a korona nem volt érintett a per kimenetelében. Mivel a jogtalálásnak erre a módjára a bíróságok *de jure* nem alapozhattak, érthető, hogy a törvények és a *common law* szigorának mérséklése különösen a vallási és politikai ellenzék rokonszenvét nyerte el. Sőt, egyre inkább bekerült a korai demokratikus jogelméletbe is. Ugyanakkor az is előfordult, hogy bírsággal sújtották az esküdteket az ilyen jellegű, nyilvánvalóan kormányzattal szembeni, ezért jogellenes ítéletükért. 1665-ben egy főbíró azért bírságolta meg az esküdtszéket, mert nem a korábban nyomatékosan kifejezett nézete szerint jártak el. Az utóbbi esetben történeteket végül az *House of Commons* elítélte, azt az ellenzék már nem tudta elérni, hogy az esküdtek hasonló büntetését megtiltani szándékozó javaslatot törvényerőre emelje a parlament.

A hagyományos civil keresetekkel összefüggésben ki kell emelni, hogy az esetek bonyolultabbá válásával, a társadalom és benne a jog változásával a tradicionális *writ*-ek és perteknikai formulák, és az általános *writ*-ek már nem voltak alkalmasak az ügyben adódó speciális kérdések jogi szempontból megnyugtató megoldására. Ebből következett, hogy bár a felek az esküdtszék által megállapított tényeket elfogadták, mégis a bírakra hagyták az ügy érdemének az eldöntését. Erre tekintettel a 16. században rendszeressé váltak az olyan különös kérdések, amelyeket a bírák csak előzetes tanácskozás után tettek fel az esküdteknek, és amelyekben ezután már ún. speciális verdiktet lehetett hozni. A Stuartok korában a bírák azokat a kérdéseket, amelyek hivatalosan az ítélettel összefüggő kérdéseken kívüli álltak már rendszeresen feltehették az esküdtszéknek. Jóllehet az adott válaszok az ítéletnek alakilag nem voltak részei, mivel a jegyzőkönyvben szerepeltek, a végső szakbírói döntésben mégis fel lehetett azokat használni.

A 17. században kifinomultabbá vált az eljárásjog. A ténykérdéseket és a jogkérdéseket a korábbi időkben világosan nem mindig határolták el egymástól, a 18. századra viszont magától értetődővé vált, hogy a döntést a ténykérdésekkel kellett kezdeni, majd sorjában egymás után meghozni. A jogi-elméleti vitákba a szakbíró előtt szigorúan csak azt követve bocsátkozhattak a felek, hogy a ténykérdések tisztázódtak. Ezzel a megoldással az

érvelések is racionálisabb mederben folytak.

A fejezetet a szerző két híres jogesettel zárja. A kvéker vallási vezető, William Penn és egy társa ügyére 1670-ben került sor, miután egy tiltott összejövetelen vett részt és szónokolt Londonban. A gyűlést a közvádoló a király, II. Károly (1649/60-1685) elleni szervezkedésnek minősítette. A tárgyaláson Penn meglehetősen kihívóan viselkedett a bírósággal szemben. Arra a jogára hivatkozott, hogy közöljék vele, mely jogszabály alapján vádolják őt. Ezután a *common law* fogalmát és a bíróságot illető provokációja miatt végül kivezettették a teremből. Az esküdtszék azonban nagy megrökönyödést keltve nem állapított meg annál többet mint, hogy Penn és társa beszéltek valamiről, de arról már nem szóltak, hogy ezt tömeg előtt tették-e, így a vád nem állt meg. A bíró utasította őket, hogy hozzanak rendes ítéletet, de az esküdtek többszöri felszólításra több napon keresztül ugyanígy ítélték, mire az esküdtek főnökét fogságba vetették. Az ügy ezt követően a *Common Pleas* bíróság elé került, az ottani főbíró viszont elutasította a büntető bíróság érvelését és az esküdtek bírságolását is jogtalanak mondta ki, mivel eleget tettek a kötelezettségüknek, amikor a legjobb tudomásuk szerint határozatot hoztak. A főbíró mérföldkőnek számító döntése egyértelművé tette, hogy az esküdtszék döntése a ténykérdésben nem vitatható. Igaz, hogy ezt utóbb alaki okokra nevezetesen arra hivatkozva mégis érvénytelenítették, hogy a *Common Pleas* büntető ügyeket nem bírálhatott volna el, a főbíró véleménye precedenssé vált, és a mai napig követik. Egy évtized múltán a Sutart-ellenes jogászok a korabeli jogirodalomba is bevezették ezt az elvi tételt, azaz azt, hogy a vád tárgyává tett cselekményre irányadó jogtól vagy a bírói kitanítástól való eltérés az esküdtszék joga (*nullification*).

A Stuartokról olvasó számára közismertebb perben, ti. a hét püspök perében a püspökök megtagadták, hogy II. Jakab türelmi rendeletét kihirdessék a templomaikban, sőt egy petíciót is közzétettek, hogy erre másokat is buzdítsanak. Az eljáró királyi bíró akként foglalt állást, hogy a közzétett petíció jogsértő volt, ezért az esküdtek csak a publikálás ténye felett dönthettek. A határozottan politikai színezetű perben az esküdtszék felmentő ítéletet hozott. Ez egyszerre volt társadalmi tiltakozás az uralkodó katolikus párti egyházpolitikája ellen és protestálás a rágalmozó ún. *libellus*-ügyeknek azzal a gyakorlatával szemben, ami az esküdtek szerepét arra korlátozta, hogy csupán a megjelentetésre irányuló ténykérdésben ítéljenek, a sajtótermék rágalmozó mivolta felől pedig ne – zárja a fejezetet a szerző.

A Jogok Törvénye (*Bill of Rights*) a szabad földbirtokosok (*freeholder*) esküdtszékét mint természetes jogintézményt erősítette meg, és a hűtlenségi perekben kötelezővé tette, hogy kizárólag az e társadalmi réteg tagjaiból származó esküdtek részvételével lehessen eljárni. A dicsőséges forradalmat követően az esküdtszéki törvények szintén megszaporodtak. Egyfelől finomították magát az eljárást, másfelől gyarapították az esküdti szolgálat alóli mentességeket. II. Stuart Mária és III. Orániai Vilmos valamint a parlament törvényei vezették át a középkori jellegű laikus bírászkodást az újkori Anglia jogrendszerébe, amelyek közül az 1696. évi 32 tc. volt az egyik legjelentősebb.

A dicsőséges forradalom során nyilvánvalóvá vált az a felismerés, miszerint a ténylegesen ítélő esküdtszékek gyakran többségükben esküdképességgel nem bíró személyekből álltak fel. Ennek oka abban rejlett, hogy a nem kellő számban megjelent vagy az átlagosnál nagyobb számban kizárt jelöltek miatt a fogott esküdteket kellett alkalmazni. Amiből idővel szükséges és nemkívánatos gyakorlat alakult ki. Ilyenkor tehát olyan férfiakat is beválasztottak az esküdtszékbe, akik eredendően nem rendelkeztek a megkívánt mértékű esküdképességgel, csupán annak a felével.

A problémát az új törvény (1696) azzal orvosolta, hogy a *sheriff* vagy az egyéb helyi tisztviselő a gyakorlattal ellentétben már nem akárkit jelölhetett ki esküdtnak, hanem kizárólag az adott megyében és az adott keresettípushoz (bírósághoz) nyilvántartásba vett szabad vagy másolati földbirtokosokat (*freeholder* és *copyholder*) hívhatta be rendes és

rendkívüli szolgálatra. Számukra ez egyúttal bírság terhe mellett közjogi kötelezettséget teremtett a bíróság székhelyén történő megjelenésre. A lajstromok, azaz az esküdtjelöltek listája szerkesztésének és közzétételének módját is újra szabályozták.

A georgiánus (hannoveri) kor elején, II. György (1725-1760) uralkodása alatt ismét szükség mutatkozott az esküdszék törvényi szintű rendezésére, amit az összeírás során mutatkozó korrupció, a lajstromok nem megfelelő szerkesztése és a továbbra is gyakori meg nem jelenés váltott ki. Az 1730. évi 25. tc. ezeket az anomáliákat hivatott orvosolni. Ettől kezdve az esküdtképesek névjegyzékét évről évre közzé kellett tenni, és több lépcsős folyamatban vették jegyzékbe az esküdteket, amit a nyilvánosság, a pénzbüntetés kilátásba helyezése, a különféle igazgatási szervek, személyek bevonása volt hivatott elősegíteni.

Az esküdtképes személyek száma, különösen a mentességek figyelembe vételével és a lajstromok szerkesztésében fennmaradó anomáliák eredményeképpen végig csekély maradt, ami nehézségeket okozott az igazságszolgáltatásban. Az sem vezetett a probléma megoldásához, hogy a 18. és 19. század fordulóján a szabályozás a különböző törvényekben vagy a megyei és a városi statútumokban eltérő irányokat vett.

A 12. század utolsó harmadáig visszanyúló vádesküdszék (*Grand Jury*) is a bírálókat tárgyát képezte, mivel a terhelt meghallgatása és előzetes értesítése nélkül, a nyilvánosság kizárásával, szótöbbséggel döntött arról, hogy a vádirat megalapoz-e egy esküdtbírói büntető eljárást. Így egyfajta törvényesített prejudikáció volt a vádlott teljes mellőzésével, ami a közvádlónak kedvezett. Az esküdszék a bankjegyhamisítási ügyekben keletkezett sorozatos felmentések miatt is a kritikák középpontjába került. Ennek oka, hogy a halálos ítélet reális veszélyétől tartva, a bírák rosszallása és a bankárok folytonos tiltakozása ellenére a büntető esküdszékek rendre önkényesen felmentették a nyilvánvalóan bűnös elkövetőket.

#### IV. Újkor

A szerző az újkort lényegében az ötödiktől a nyolcadik fejezettel bezárólag tárgyalja majd az utolsó, európai perspektívába helyezett összehasonlító fejezetben és a függelékben közölt három forrástanulmányban ismét visszatér a korhoz (70-119.; 129-134. és 134-156. o.).

Nagy-Britanniában a parlament által alkotott törvények (*statute law*) szerepe az 1700-as évek alatt jelentősen megnövekedett. Ezt fejezte ki az egyre nagyobb számú törvény, amelyet az uralkodók és a parlament egyetértésben hoztak. Az 1730-31. évi esküdszéki törvényeket csaknem egy évszázadon át alkalmazták, miként a II. György által kihirdetett más tárgyú országos törvényeket is.

A sajtószabadság és az esküdszék hatókörének kiteljesedését eredményezte a rágalmozási (*Libel Act*) néven elhíresült sajtóvétségi törvény, amelyet 1792-ben fogadott el a parlament. Jóllehet, meglehetősen szűkszavú volt, mégis az aranykor kezdetét jelentette a modern kori angol esküdtbíráskodás számára. Célja az esküdtek hatáskörének a tisztázása volt, ami tulajdonképpen bővítést jelentett a sajtóvétségi perekben. Erre azért volt szükség, mert a konzervatív bírák és közvádlók, miként a kormány elvitatták annak jogát, hogy az esküdszék az ügy érdemében, tehát a jogsértés materiális kérdésében határozhasson. A konzervatív nézet szerint az esküdszék pusztán abban hozhatott ítéletet, hogy az vád tárgyává tett sajtóterméket vagy közleményt a vádlott írta-e, illetve jelentette meg, függetlenül attól, hogy az esküdtek becsületsértőnek, rágalmozónak, avagy megengedhetőnek találták-e a tartalmát.

A törvény alapján az esküdszék megszerezte a jogot arra, hogy az ügy egésze felől, tehát a kiadvány személyiségi jogot sértő mivoltában is döntsön, ne csak a sajtótermék megjelentetése tényében, ráadásul mindezt már a tárgyalást vezető bíró sem akadályozhatta. Az esküdszék a saját belátása szerint akár különleges ítéletet (*special verdict*) is hozhatott. A

jogszabály azonban meghagyta a bíróságnak és a bírácoknak azt a hagyományos jogát, miszerint más büntető ügyekhez hasonlóan az összegzéskor kifejthették a maguk álláspontját, és iránymutatást adhattak az esküdtek részére. A bűnösnek talált vádlottak az ítélet ellen ugyanúgy élhettek jogorvoslással, mint annak előtte, ami a valóságban legfeljebb az alaki hiba miatti királyi parancs kérelmezését (*writ of error*) jelenthette. Ennek a legeredményesebb kimenetele az új tárgyalásra utalás volt. Ez a rövid törvény ötven évre szavatolta, hogy a sajtóvétségi eljárásokban a mindenkorikormányzat ne tudja politikai ellenfeleit egykönnyen elítéltetni.

A szerző a fejezet további részeiben a nagyhatású 1825. évi esküdtszéki törvény (*Juries Act*) részletes kifejtésére vállalkozik, annak hátterét, rendelkezéseit és utóéletét bemutatva. A törvény betervezője Sir Robert Peel belügyminiszter volt. Felszólalásában Peel rámutatott, hogy a kor Angliájában nem kevesebb, mint nyolcvanöt törvény volt hatályban, amely valamiként az esküdtképeséget és az esküdtjegyzékek összeállítását befolyásolta. Kiemelte több rendelkezésnek a fenntarthatatlanságát, mivel a kor már rég meghaladta őket. A lajstromok összeállítását a gyakran írástudatlan, illetve megvesztegethető közrendőrök (*petty constable*) kezéből a templomgondnokok (*churchwarden*) és a községi felügyelők (*parish overseer*) kezébe akarta tenni. Ezután főként a censusok pontosítását és a lajstromokkal szembeni jogorvoslati lehetőségeket taglalta, végül a megyei különleges esküdtszékek (*special jury*) intézményét is érintette a javaslat. A szerteágazó törvények helyett Peel és számos más parlamenti képviselő is egységes jogszabályt akart alkotni az esküdtképeség kérdésében.

Az 1825-ben kihirdetett törvény célja az volt, hogy az esküdtek kiválasztását egy törvényben rendezze, megreformálja a különleges esküdtszékek működését és emelje az esküdtképes személyek számát. A területi hatálya Anglia és Wales megyéire terjedt ki, a kiváltságolt jogállású városokra és közigazgatási egységek nélkül. Az utóbbiakban az addigi jogot tartotta fenn, Skóciára pedig egy formailag önálló, egy hónappal korábban kihirdetett törvény, valamint annak módosításai voltak alkalmazandók. Szabályozta az esküdtek életkori, vagyoni, jövedelmi censusát, az esküdtképeség hatályát a különböző bíróságokon és eljárásokban, külön klauzulákkal Londonra avagy a kivételekre, amely bíróságokra nem vonatkozott. Az esküdti szolgálat alóli mentességeket is bővítette. Az esküdtképesek megyei jegyzékét minden évben újra kellett szerkeszteni. Ezt a munkát a rendőrfőnökök felügyelték, de ténylegesen az egyházkerületi templomgondnokok valamint a községi és szegényügyi felügyelők végezték. A különleges esküdtszék alkalmazását törvény írhatta elő, de adott esetben azt a vádló illetve a vádlott indítványozhatta, polgári perben pedig a felek bármelyike mindazon ügyben, amely egyébként esküdtbíróság elé tartozott. A törvény tárgyi hatálya a halottképek melletti esküdtszékre nem terjedt ki, a városi bíróságokon pedig minden szándéka ellenére *de facto* nem sikerült neki következetesen érvényt szerezni.

A törvényt egészen 1974-ig használták az általános esküdtképeség meghatározására. A censusok végül nem alakultak át számottevően, így a kvalifikáltak köre sem szélesedett oly lényeges mértékben, mint azt várták. Ráadásul a legtöbb érintett inkább tehetetlenként élte meg az esküdtként való ítélkezést, nem pedig olyan állampolgári jogként, amelynek bővítéséért kifejezetten küzdeni kellene. A törvény szemben az eredeti kormányzati tervekkel általában csak a megyei esküdtbíróságokra tartalmazta a szervezési szabályokat. Így hatálya számos esküdtszékre nem terjedt ki. A szoros értelemben vett, tehát az esküdtszék előtti eljárásjogi kérdéseket pedig egyáltalán nem érintette. E tárgyban csak 1974-ben fogadott el új törvényt a parlament, amelyben a vagyon censusokat megszüntette, és a választójoghoz kötötte a rendes esküdtképeséget. A kizáró okok katalógusa, valamint a különleges esküdtszékekre esküdtjeire vonatkozó rendelkezések 1870-ig szintén nem változtak, a nemi diszkrimináció, tehát, hogy nők nem lehettek esküdtek 1919-ben, maguk a speciális

esküdtszékek 1949-ben, míg a vádesküdtszékek 1933-ban szűntek meg – vetíti előre összegzésében a szerző.

A következő, hatodik fejezetben a szerző a viktoriánus kor változásait veszi sorba. Bár az 1832. évi változások a közjog, nevezetesen a választójog területére estek, közvetetten az esküdtszékre is kihatottak. Az angol törvényhozás 1837-38-ban jelentősen szűkítette azoknak a bűncselekményeknek körét, amelyekre halálbüntetés is kiszabható volt. A fővesztés helyébe a büntetőgyarmatokra való transzportálást állította. Ez a lépés az esküdtek rokonszenvére talált. A jogot tulajdonképpen kijátszó, diszkrecionális kegyes felmentések száma érezhetően csökkenésnek indult.<sup>8</sup>

Összességében a 19. század első harmada volt az angol esküdtszék aranykora. A század közepén kezdetét vette azaz ellenáramlat, amely végül a háttérbe szorulását eredményezte. Ennek jelentősebb törvényei a következők. voltak. Elsőként az 1848. évi sommás igazságszolgáltatási törvény (*Summary Jurisdiction Act*) vette ki a 16. életévüket meg nem haladottak büntetőpereinek jelentős részét az esküdtszék hatásköréből, és a sommás rendőri bírászkodás feladatai közé utalta. A kis értékre elkövetett lopásokkal összefüggésben az 1855. évi büntető igazságszolgáltatásról szóló törvény (*Criminal Justice Act*) tette lehetővé az ügynek esküdtszéken kívüli, szintén a rendőrbíró előtti eldöntését, ha a rendes bíró is beleegyezett és azt az elkövető sem ellenezte. Ez igazi fordulópont volt az angol esküdtszék történetében, mivel a kisebb lopások a bünvádi eljárások jelentős részét képezték. Az 1879. évi újabb sommás eljárási törvény még tovább ment. A 12 évnél fiatalabb elkövetők körében az emberölés kivételével minden bűncselekmény szankcionálásának lehetőségét megnyitotta a rendőri bírászkodás előtt, ha azt a rendes bíró, a terhelt és törvényes képviselője is elfogadta – válaszolja fel a büntetőeljárás főbb elemeit Antal Tamás.

A magánjogi vitákban alkalmazott esküdtszékek (*assize*) is működési problémákkal küzdöttek a viktoriánus korban. Az egyre összetettebb ügyeket tárgyaló felsőbb bíróságok egyre több magasan képzett tagokból álló különleges esküdtszék (*special jury*) igényéltek, miközben az erre alkalmas esküdtek száma ezt az igénynövekedést nem követte. 1870-ben ezért a parlament úgy határozott, hogy a cenzus a speciális esküdtszék esetében módosuljon.

Az 1854. évi *common law*-t érintő eljárásjogi törvényben (*Common Law Procedure Act*) először biztosították annak lehetőségét, hogy a tények kérdésében nem kell minden esetben a magánjogi esküdtszék igénybe venni a felsőbb bírói fórumok előtt. A bíró határozata pótolhatta az ítéletet. A polgári jellegű perekben különösen a gazdasági-kereskedelmi tárgyúakban az esküdtszék 1883 után pedig már jogszabály alapján sem volt kívánatos, még a hagyományos ténymegállapításban sem. Ha a felek nem akarták a laikus bírászkodást igénybe venni, pereskedhettek a kereskedelmi szakbíróság (*Commercial Court*) hivatásos bírái előtt, illetve az egyéb bírák is dönthettek úgy egy-egy ügyben, hogy az esküdtszék közreműködése mellőzhető. Ez paradigmikus változást hozott az angol törvénykezésben, mert addig a bírák ténykérdésekkel rendszerint nem foglalkozhattak – nyomatékosítja a szerző.

1846-ban jöttek létre a modernkornak megfelelő megyei bíróságok (*county court*) amelyek nem azonosak sem a 11. századtól létező grófsági közgyűlésekkel, sem a középkori cirkáló bírászkodással (*general eyre*). Az évszázad végének törvénykezési szervezeti változásai közül a felsőbb bírósági rendszer bonyolult átalakítását az 1873., 1876. és 1880. évi törvények végezték el, azonban ezek közvetlen hatással az esküdtszékekre nem járt. Bár meg kell jegyezni, hogy a Lordok Házát kivéve az érintett fórumokon is alkalmaztak olykor speciális esküdtszékeket. Szintén fontos kiemelni, hogy míg az esküdtbíróságok rendszerint első- és végső fokon ítélték, addig a felsőbb bíróságok elsődlegesen nem jogorvoslati fórumokként

<sup>8</sup> A témához a szerzőtől lásd továbbá: Az angliai esküdtszéki rendszer kritikája és reformja a 19. század elején. In Jogtudományi Közöny, 70. évf., 2015/2. szám, pp. 79-89.



szerveződtek, hanem különböző, kiemelt hatásköreik voltak.

Az évszázad végén az esküdtszék intézményének társadalmi presztízse általában továbbra is magas volt, annak ellenére, hogy hatáskörét egyre szűkebbre vonták. A nagy tárgyi súlyú büntető, a sajtóvétségi és rágalalmazási polgári perekben még mindig a rendes esküdtszék ítélte a századfordulón.

A megyei kisebb bíróságok újjászervezése kapcsán a szerző az 1821-től 1846-ig tartó sorozatosan elvetett reformelképzeléseket mutatja be, amely során a szabályozás célja az volt, hogy a megyei bíróságokon a kis pertárgyértékű adóssági ügyeket részben kivegyék az esküdtszék hatásköréből, illetve csökkentsek az esküdtek számát, sőt, hogy jogászok váltsák fel a laikusokat, végül, hogy részben leszállítsák a pertárgyértéket. 1846-ban végül egyensúlyt teremtve az addigi nézetekben, a javaslatot elfogadták. Ez szűkítette a kiválasztásba bevonható jogászok körét, kizárva közülük az ügyvédeket, a kormánynak pedig a kinevezési folyamatba a lordkancelláron keresztül jelentős befolyást engedett. Ugyanakkor meghagyta a lehetőséget a magasabb fórumok előtti pereskedésre is, ha a felperes a magas perköltséget vállalni kívánta, illetve a jogszabály nem tette kötelezővé az esküdtszékét. Országosan akkor 491 ilyen kis pertárgyértékű ügyekkel foglalkozó megyei bíróság jött létre. Az esküdtszék ezen a fórumon öt laikus főből állhatott, és csak bizonyos esetekben volt kötelező.

Az 1825. évi törvény első, novelláris jellegű kiegészítésére 1862. évi 107. törvénnyel került sor. Egyik fő rendelkezése az esküdtképesek jegyzékének összeállítását szabályozta Esküdtszéki szabályzat (*Jury Precept*) néven. A rendőrkapitányok korábbi, az esküdtekkel kapcsolatos hatásköreinek nagy részét megszüntették. Területi hatálya Angliára és Wales-re terjedt ki, London kivételével. Ennek folytatása volt az 1870. évi esküdtszéki törvény. Területi hatálya szintén Angliára és Wales-re irányult, tárgyi hatályát tekintve pedig főként a különleges esküdtszék intézményét és az egységesített eljárási díjszabásokat érintette. Jóllehet a speciális esküdtszék már főként kereskedelmi vitákban régóta alkalmazták, ez az gyakorlat a szokásjog részét képezte, mivel első jogszabályi rendezése csak az 1825. évi törvénnyel valósult meg. A törvény szabályozta az esküdtképességet, a vagyoni cenzust, a lajstromösszeállítás mikéntjét, az esküdtek díjazását és a mentességi eseteket. Bár a különleges esküdtszék népszerűsége mérséklődni kezdett, de az intézmény csak 1949-ben szűnt meg.

A londoni parlament nem csupán Anglia és Wales, hanem Skócia és Írország részére is hozott törvényeket. Az esküdtszékeket az ottani sajátosságok figyelembe vételével törekedtek megszervezni vagy fenntartani a 19. században is, ami rendszerint az esküdtképesség tekintetében adott engedményeket jelentette, igazodva az eltérő társadalmi és jövedelmi viszonyokhoz. Kiemelendő, hogy az ír esküdtek felmentési hajlama nagyobb volt, mint brit kollégáiké, az elítélésre vagy marasztalásra ritkábban voltak hajlandóak, különösen a kisebb súlyú perekben. A vallási szembenállás hatásáról nem is beszélve.

Rendkívül izgalmas a brit laikus bíraskodást és az angol „remekjogászok” gondolatait összevető hetedik fejezete a könyvnek. Ebben a szerző öt kiváló, mind az elméletben, mind a gyakorlatban jelentős karriert befutott jogász életútját és az esküdtszékét érintő álláspontjukat mutatja be. A vázlatos szakmai életrajzok emberközeli hozzájárulást hoznak az intézmények szárazabb jellegét.<sup>9</sup>

Jeremy Bentham (1748-1832), a nagy utilitarista filozófus esküdtszékekkel kapcsolatos munkásságában összegezte mindazt, ami az angol-szász jelenkorunkban főként az amerikai esküdtszék árnyoldalait képezi. Az 1821-ben közzétett írásában többek között azt vizsgálta, milyen mértékben tudott megfelelni a szóban forgó jogintézmény a hivatásos bírák ellenőrzése feladatának, amely habár indirekt módon az egyik fő funkciójukká vált vagy csak

<sup>9</sup> A témához a szerzőtől lásd még: A brit esküdtszék és az angol „remekjogászok” a 19. században. In Forum: Acta Juridica et Politica, 9. kötet, 2019/2. szám, pp. 5-16.

kellett volna válnia az angol esküdteknek. Támadta a korrupció lehetőségét, az esküdtek szolgáléküségét, az érdemi döntés hatalmának befolyásolhatóságát. Legszívesebben megszüntette volna az esküdtszék intézményét, de mivel erre nem látott esélyt különféle reformokat javasolt, köztük az egyhangúság megszüntetését. Sőt, az ülnökrendszerhez hasonló intézmény bevezetését is felvetette.

James Fitzjames Stephen (1829-1894) nagytekintélyű brit jogász, kodifikátor és jogpolitikus, akit még India kormányzótanácsába is kineveztek az igazságügyért felelős tagnak. Elsősorban bírónak és professzornak tartotta magát, így számos irodalmi munkát alkotott elméleti és gyakorlatai nézeteiről, e tekintetben különösen a büntetőjog, a modern állameszmék és a brit birodalmi, gyarmati politikák álltak hozzá közel. Az esküdtszéki eljárások közül a bűnvádiakat vizsgálta. Nézete szerint az ártatlanság vélelme a valóságban nem meggyőző intézmény, mivel bíróként úgy látta, hogy a megvádolt emberek összességében többé-kevésbé bűnösök voltak. A vádeszküdtszék intézménye kifejezetten ellentétben állt az ártatlanság vélelmével, hiszen már a tárgyalás előtt bűnösnek tartotta az esküdtszék a terheltet. Valójában Stephen a két esküdtszék egyidejű alkalmazását vitatta ezzel az érveléssel ezen belül pedig inkább a vádeszküdtszék létjogosultságát kérdőjelezte meg.

Robert Day (1746-1841) jogász munkásságának nagy részét Írorszáiban fejtette ki. Az Admirális Bíróságának ügyésze, a dublini királyi bíróság elnöke majd az ír Királyi Tábla (*King's Bench*) bírójára, parlamenti képviselő. Az esküdtszék szerepéről, a tény- és jogkérdések különbségéről, az esküdtszéknek a jogkérdések felülbírálásának tilalmáról, a vád- és kiseszküdtszék (ítélő esküdtszék) viszonyáról értekezett. A vádeszküdtszék garanciális szervnek tartotta az állami vádhatósággal szemben. Dicsérte az 1792. évi sajtóvétségi törvényt, amely alapján az esküdtszék politikai befolyástól mentesen, végérvényesen dönthettek rágalmazási perekben.

Thomas Erskine (1750-1823) ügyvéd, bíró, koronaügyész, lordkancellár, liberális politikus, a politikai közszabadság egyik legjelentősebb alakja Angliában. Jelentős szerepe volt az 1792. évi sajtótörvény elfogadtatásában. Leghíresebb ügye, amikor koronaügyészként képviselte a vádat Karolina királynét elleni hűtlenségi perben 1820-ban, amikor IV. György ekként akarta megszüntetni fennálló házasságát. Erskine azonban ejtette a vádat, amikor a Lordok Háza előtti tárgyalás során belátta, hogy az alaptalan. Kitűnő szónok volt, értően bánt az esküdtszékkel, minden rezdülését ismerte a tárgyalóterem hangulatának, amelyet egy jögesettel példáz a szerző.

Henry Brougham (1778-1868) ügyvéd, lordkancellár és elismerésre méltó *whig* politikus. A fenti ügyben ő védte Karolina királynét és elérte hogy a koronaügyész ejtse az alaptalan hűtlenségi, ti. házasságtörésről szóló vádat. Az 1832. évi törvénykezési reformok előkészítésében vett részt, majd a Központi Büntető Bíróság (*Old Bailey*) az ő kezdeményezésére alakult át a mai formájára. Jogász-politikusi érdemeiért *peer* címet adott neki az uralkodó. Élete talán legnagyobb hatású beszédét 1828-ban fejtette ki a Közösségek (Közszabadok) Házában (*House of Commons*). Középfokú polgári bíróságokat akart felállítani. Sikerrel szállt síkra a halálbüntetés eltörléséért, amit jelentős részben vissza is szorítottak. Az alkotmányosság megőrzése érdekében támogatta az esküdtszék intézményét.

A 19. századi brit laikus bíráskodás magyar szemmel fejezetben a szerző a hazai igazságügyi reformokat és az esküdtszék Magyarországon való meghonosodásának lépéseit felsorolás-szerűen inkább csak jelzi, mint tárgyalja. Így az 1843-44. évi bűnvádi eljárási javaslatot, az 1848. évi Deák-féle sajtóesküdtszéki igazságügyi miniszteri rendeletet. Szemere Bertalan 1837-es úti jegyzeteit. Majd 1867-ből sajtóesküdtszék magyarországi reaktiválását, míg 1871-ből az erdélyi bevezetését. Ezt követően tér a későbbi igazságügyi miniszter Szilágyi Dezsőre, aki a következő alfejezetben kifejtett angliai tanulmányútjára a megbízást 1870-ben kapta Horvát Boldizsár igazságügyi minisztertől, hogy fél éven keresztül

tanulmányozza a büntető anyagi és eljárásjogot. Szilágyi ekkor fedezte fel az esküdtbíráskodást és hazatérve annak legelkötelezettebb hívévé vált. Az ő érdeme, hogy az 1896-os bünvádi perrendtartásba az esküdtszék előtti főtárgyalás bekerült. Az indokolás általános részében kifejtett gondolatok Szilágyié.

Szilágyi először pesszimista volt az esküdtszékkel szemben, ami viszont csak olvasmányélményeiből fakadt. Míg közvetlen tapasztalatának fő forrása a Központi Büntető Bíróság (*Old Bailey*) volt, amely a preconcepcióját jelentősen megváltoztatta. Tanulmányútja során az esküdtek perbeli funkciójukhoz való hozzáállását vizsgálta, azt, hogy mennyire érzik át felelősségük súlyát a közbenső ítélet meghozatalakor. Kötelességtudónak, tárgyilagosnak látta őket. Akkor is fegyelmezettek voltak, amikor a törvény szerint súlyos büntetést kellett kiszabnia a bíróságnak a bűnösség megállapítása következményeként. A bírói szakmai tanács az esküdtek részére, a kegyelemre ajánlás lehetősége, a bírák szerepének eltérése, a bírák bizonyítást követő tényösszegzésre irányuló tevékenysége, tehát az, hogy a bíró az esküdtekhez képest alárendelt szerepben van, mivel köti őt a verdiktjük, valamint az ügyvédek megbecsültsége mind-mind egytől egyig felkeltik Szilágyi figyelmét, aki akkor volt Angliában, amikor egyaránt megfigyelhette az esküdtszék közép- és koraiújkori gyökereit valamint a folyamatban lévő reformok útján feltárt hibákat, az elméleti és gyakorlati kritikákat és a kitűzött törvénykezési célokat. Ez az élményegyüttes nem véletlenül tett rá maradandó hatást.<sup>10</sup>

#### V. Jelenkor

Időben a jelenkorhoz érve, a huszadik század kihívásai című fejezetben (120-128. o.) az esküdtszék tulajdonképpeni utolsó időszakáról eseménytörténeti vázlatot és az esküdtszéki reformok sorában jelentőségére tekintettel a Lord Morris-féle bizottság megállapításainak összegzését olvashatjuk.

Az első világháború idején a magánjogi keresetek esküdtek közreműködésével történő elbírálásának még a meglévő eseteit is felfüggesztették, és egyértelmű volt, hogy a hadiállapot megszűntével sem kívánta a törvényhozás a magánjogi esküdtszék egykori státuszát helyreállítani. Csupán a becsületsértési és rágalalmazási perekben, illetve néhány különleges eljárásában hagyták meg a laikusok közreműködésének szükségességét. Ezzel a polgári peres eljárásban az esküdtszék 1918 után kivételessé, a rendes bírák szakmai szerepe pedig mind meghatározóbbá vált. 1919-ben az esküdtképességet a parlamenti választójog után kiterjesztették a nőkre, megkívánva ugyanakkor, hogy a vagyoni kvalifikációs követelményeket ők is teljesítsék. 1945 után a polgári eljárásjogban az esküdtszék végleg elveszítették szerepüket, a bíróságok a diszkrecionális hatáskörükben egyértelműen nem éltek az esküdtszék elé utalás jogával, s csak néhány keresettípus követelt meg kötelezően esküdtszékot.

Az esküdtszéki rendszer reformját a Lord John Morris-féle kormánybizottságra bízta. A tizenegytagú bizottság 1965-ben ült össze és látleletét adta az esküdtszék állapotának, egyben előrevetítette a szükségesnek ítélt reformokat is. Az első részben lényeges előkérdésekkel foglalkozott. Az esküdtszék történetével, típusaival, az esküdtképességgel,

<sup>10</sup> A témához a szerzőtől lásd még: A 19. századi brit laikus bíráskodás magyar szemmel: Szilágyi Dezső az angol esküdtszékéről. In Tóth Judit (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2015, pp. 339-353. Valamint uő: Az esküdtszék fogadtatása az 1896. évi bünvádi perrendtartás országgyűlési vitájában. In Jogtörténeti Szemle, 19. évf., 2017/1-2. szám, pp. 64-71. és Párhuzamos intézmények az angol és a magyar esküdtszék történetéből. In Mezey Barna (szerk.): Kölcsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában. Gondolat Kiadó, Budapest, 2021, pp. 22-31.

annak kritikájával és a mentességekkel. A második részben a rendszer adminisztratív hátterével, hivatalnokokkal, bíróságokkal együtt. A harmadik részben a bíróságon folyó tényleges munkát és az ezzel kapcsolatos jelenségeket vizsgálták meg, végül tartalmazott egy vegyes mellékletet jobbára iratmintákból. A bizottság jelentését a mai napig megbízható forrásnak kezelik az intézményt kutatók, amint arra Antal Tamás felhívja a figyelmet.

Többek között a bizottság munkájának és javaslatának eredményeként 1974-ben az esküdtképességet illetően a vagyoni cenzus megszűnt, és minden tizenhét és hatvanöt életév közötti férfi és nő esküdtképessé vált, ha törvényesen legalább öt évet élt tizenhárom éves kora után az Egyesült Királyság területén, és felvették a parlamenti vagy helyi önkormányzati választásokhoz összeállított választói névjegyzékbe. Az esküdtképesség tehát állampolgári joggá vált. A mentességek eseteit újból rögzítették, majd 1984-ben és 2003-ban újra szabályozták őket.<sup>11</sup>

A vádesküdszékek 1933-ban *de jure* megszűntek, hatáskörüket alakilag a bíróságra ruházva át, kivéve Londont és Middlesex-t, ahol 1948-ig maradtak meg. Hatalmas fordulatot jelentett, hogy a büntetőeljárársban 1967-től már elég a minősített többség is az esküdtszék határozatában. Az 1977-ben és 1988-ban elfogadott törvényekben pedig tovább bővítették azokat a bűncselekményeket, amelyek elbírálása az esküdtszék mellőzésével történik. 1993 óta körülbelül harminc olyan bűncselekmény létezik, ahol az esküdtszék alkalmazása a közbíró és a védelem megegyezése alapján választható. A leginkább a halottképek esküdtszéke (*coroner's jury*) őrizte meg az eredeti, középkori jellegét, mivel feladata még a második világháború után is csak a tények megállapítása volt.

A fejezetet fő mondanivalója az a táblázatba foglalt empirikus adatokkal is alátámasztott rezignáló megállapítás, miszerint mire az esküdtképesség a nemi-társadalmi-vagyoni diszkrimináció megszüntetésével és a vagyoni cenzus eltörlésével mindenkire egyenlő mértékben alkalmazható állampolgári joggá vált, addigra az intézmény alkalmazhatóságának körét vonták olyan szűkre, hogy az eredettől függően legalább nyolcvévszázados történelme alatt nehezen megszerzett joggal gyakorlatilag ma már csak ritkán élhetnek a brit laikusok. A jog tehát kiüresedett avagy látenssé vált.

A szerző az esküdtszék évszázados jogintézményeinek Angliában és Európában megvalósuló összehasonlításával az utolsó fejezetben részben visszatér a 19. századra, illetve, amennyiben az esküdtszék intézménye a 20. században még fennállt, akkor természetesen nem áll meg a századfordulónál. Az alábbi kérdések mentén Európa számos (voltage) országának az esküdtszékét hasonlítja össze az angolal, illetve őket is egymással.

Jogi, politikai vagy igazságszolgáltatási intézmény-e az esküdtszék? Tágabb és szűkebb értelemben adható válasz a kérdésre. A szerző jogi eszközként vizsgálta. Büntető ügyek is vagy csak sajtóügyek tartozzanak-e a hatáskörébe? Mekkora legyen a tagjainak műveltsége? Mekkora cenzust követeljenek meg az összeállításakor. Szolgálati lajstrom megalkotásában kik vegyenek részt? Milyen gyakorisággal zajljanak az ülésszakok? Miként történjen a visszautasítási jog (rekuzációs jog, *voir dire*), tehát az, hogy a vád és/vagy a védelem visszautasíthatja a neki nem tetsző esküdtjelöltet, ezáltal nem válhat esküdtté. Hány féle esküdtszék létezen? Legyen-e vád vagy csak ítéző esküdtszék? Legyen-e speciális (különleges) esküdtszék? Az eljárás során a feleknek, tanúknak stb. felteendő kérdések szerkesztésének joga miként alakuljon? A bírói reaszumálás, összefoglalás, véleménynyilvánítás tartózkodó avagy határozott, iránymutató legyen-e? Az esküdtek a szavazás során titkosan vagy nyíltan hozzák meg a döntést? Ehhez egyhangú vagy minősített vagy sima szótöbbség szükséges-e? Végül miként alakuljon a bírák határozata és az

<sup>11</sup> Az angol esküdtszék változásai a legújabb korban. In Kis Norbert – Peres Zsuzsanna (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára. *Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., Budapest, 2017, pp. 11-18.

esküdszék ítéletének viszonya, nyílik-e fellebbezésre lehetőség?

A mű függelékében három esküdszéki tanulmányt olvashatunk, amelyek egymással összefüggő közlemények. Mindegyik írás a Magyar Királyi Igazságügyminisztérium saját folyóiratában, a Jogtudományi Szemlében jelent meg 1870-ben a 2. és a 4. füzetben az 54-61. és 145-156. oldalakon. A szerzőik nevét nem tüntették fel, de minden valószínűség szerint legalább a harmadikat Szilágyi Dezső írta. Ezek a következők: I. Az angol és francia esküdszéki elnökök közti különbség. II. Csak a ténykérdések felett ítélnék-e az esküdtek? III. Adalékok az esküdszéki intézmény és eljárás köréből. Antal Tamás művét végül rövid angol nyelvű összegzéssel zárja.

## VI. Értékelés

A szerző példamutató alaposággal tárta fel az angol szakirodalmat, és világos magyarázatával tette a hazai olvasó számára is közérthetővé a többnyire csak filmekből ismert és így eshetőlegesen megérteni próbált intézményt. Természetesen a félreértéseket csak növeli, hogy az amerikai esküdszék működése más, mint az angol. Így a kötet hiánypótló a hazai irodalomban. A nyelvezete és okfejtése szintén könnyen követhető, az idegenszavak pedig csak látszólag burjánzanak, azokra éppen a tanulás és az esküdszékek típusainak megkülönböztetése érdekében szükség van. Jóllehet a középkori részeken az olvasó már-már éppen azt érzi, hogy az eljárási részletszabályok uralják a fejezetet és elvész a mondanivaló, valójában ez az érzés kétélű kard. Hiszen a szerző éppen azokat a kérdéseket válaszolja meg részletekbe menően, amelyeket az olvasó akaratlanul is feltesz (de mi történik, ha...?), ugyanakkor ezzel már az olvashatóság határát éri el a szerző, ám mindig pontosan tudja, hol húzza meg az aprólékosság vonalát.

A kritikánk így a tartalmi dicséret mellett valójában pusztán a szerkesztési utómunkálatokra terjedhet ki. Hiszen a megértést még inkább elősegítette volna egy fogalomgyűjtemény, de legalább egy angol-magyar szószedet a kötet személy- és helynévmutatóján túlmenően. Ahogy szintén kívánatos lett volna egy-egy tömör bíróságszervezeti összefoglalás a fejezetek (korok) elején, de legalább egy-egy szervezeti ábra az adott kor bíróságának rendszeréről, még ha jelenlegi tudásunk alapján nem is tudnánk minden bíróságot egyértelműen elhelyezni benne, azaz lógnának a levegőben. Az ábrák és a szószedet mellett a rendkívül bő jogszabálylista is inkább függelékbe vagy mutatóba kívánkozik a mű végén, mintsem az adott fejezeteknél elhelyezett lábjegyzetbe. Tekintve, hogy a kora újkori, beleértve a György-kori részeket is, fejezetek közel felét a teljes angol nevével hivatkozott törvények teszik ki, így tisztában vagyunk vele, hogy ezek a fejezetek aránytalanul rövidek, inkább rezümék lettek volna. Éppen ezért állnak éles különbségben mind a megelőző középkori, mind az őket követő 19. századi fejezetekkel. Rendkívül könnyen érthetőek, mivel a nagyobb összefüggésekre, folyamatokra koncentrálnak. Talán itt ellentétben a középkorral több részlet elfért volna. Az elméleti-intézménytörténeti kifejtéseket a középkori fejezetekben *writ*-formulák illetve jogeset, a kora újkoriakat pedig szintén jogesetek színesítik, pontosabban nemcsak színesítik, hanem ezeken keresztül világlik ki az intézményekről írt fejtegetés lényege. A remekjogászokat bemutató fejezet, pedig szó szerint emberközelivé teszi az esküdszék működését, míg Szilágyi Dezső esetében ez az emberközeliség egy erős akaratú és nagyformátumú személyiség bensővallomása, érzelmkinyilvánításává alakul át. A fejezetek végén egy-két hozzájuk illő képet láthat az olvasó, az viszont már *nomen est omen*, hogy „az alkotmányos monarchia >>rövid<< évszázada” fejezetet csakúgy, mint az utolsót egy képpel megrövidítették, a fejezet végéről a kép ugyanis hiányzik, ez viszont természetesen a kötet érdeméből semmit sem von le, inkább csak a latin szentencia örökérvényűségét mutatja.

A művet és a résztanulmányokat remélhetőleg minél többen fogják olvasni, és ha máskor nem, legalább filmnézés közben gondolatban alkalmazzák az olvasottakat.

*Felhasznált irodalom:*

Antal Tamás: A bírák helyzete a középkori német jogkönyvekben és az angol szokásjogban. In *Jogtudományi Közlöny*, 67. évf., 2012/5. szám, pp. 233-239.

Antal Tamás: Az angol esküdtszék történetének rövid foglalata. In *Forum: Acta Juridica et Politica*, 3. kötet, 2013/2. szám, pp. 5-29.

Antal Tamás: Ranulf Glanvill jogkönyve és az angol esküdtszék felemelkedése. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf., 2014/9. szám, pp. 401-410.

Antal Tamás: Ranulf Glanvill és a common law születése. In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2014, pp. 11-22.

Antal Tamás: Az angliai esküdtszéki rendszer kritikája és reformja a 19. század elején. In *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf., 2015/2. szám, pp. 79-89.

Antal Tamás: Az angol esküdtszék fejlődése a közép- és a korajútkorban – a Magna Chartától Morus Tamás peréig. In *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf., 2015/10. szám, pp. 477-486.

Antal Tamás: A 19. századi brit laikus bíráskodás magyar szemmel: Szilágyi Dezső az angol esküdtszékekről. In Tóth Judit (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2015, pp. 339-353.

Antal Tamás: Az esküdtszék fogadtatása az 1896. évi bünvádi perrendtartás országgyűlési vitájában. In *Jogtörténeti Szemle*, 19. évf., 2017/1-2. szám, pp. 64-71.

Antal Tamás: Az angol esküdtszék változásai a legújabb korban. In Kis Norbert – Peres Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára*. *Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Dialóg Campus Kiadó, Nordex Kft., Budapest, 2017, pp. 11-18.

Antal Tamás: A brit esküdtbíráskodás és az angol „remekjogászok” a 19. században. In *Forum: Acta Juridica et Politica*, 9. kötet, 2019/2. szám, pp. 5-16.

Antal Tamás: Az angol esküdtszék története. *Iurisperitus* Kiadó, Szeged, 2019, pp. 172.

Antal Tamás: Párhuzamos intézmények az angol és a magyar esküdtszék történetéből. In Mezey Barna (szerk.): *Kölcsönhatások. Európa és Magyarország a jogtörténelem sodrásában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2021, pp. 22-31.

Antal Tamás: A középkori angol bírászkodás sajátosságai. In Bódiné Beliznai Kinga – Gosztonyi Gergely (szerk.): Jogtörténeti Parerga III. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 70. születésnapja tiszteletére. ORAC Kiadó Kft., Budapest, 2023, pp. 11-16.